

MUJERES Y PODER DE LA REPRESENTACIÓN DESCRIPTIVA A LA SUSTANTIVA **127**

Mercedes García Montero y Cristina Rivas Pérez (coord.)

Veinte años de la agenda internacional MPS *Itziar Mujika Chao*

¿Hacia una igualdad efectiva en la UE? *Beatriz Navarro Sanz y
M^{ra} Mercedes Sanz Gómez*

Género y carreras políticas en América Latina
*Mercedes García Montero
y Cristina Rivas Pérez*

¿Identidad de grupo, ideología o reconocimiento?
El apoyo a las cuotas de género en América Latina
*Asbel Bohigues y
Jennifer M. Piscopo*

Los techos de cristal en los partidos
políticos latinoamericanos *Irene Delgado*

Percepciones sobre género,
derechos y libertades en América Latina
*Salvador Martí i Puig,
Macià Serra y Gemma Ubasart*

El camino de las mujeres al Congreso
en la región andina y Chile
*Margarita Batlle, Lucía Miranda
Leibe y Julieta Suárez-Cao*

Las mujeres en los partidos políticos: el caso de Ecuador
Romina Accossatto

El papel transformador de las mujeres líderes en Uganda
*Norman Sempijja y
Emilija Žebrauskaitė*

«INMIGRACIÓN EN TIEMPOS DE COVID-19»

Anuario CIDOB de la Inmigración 2020 (nueva época)

Editado por:
CIDOB

BARCELONA
CENTRE FOR
INTERNATIONAL
AFFAIRS

Con la colaboración de:

 **Fundación "la Caixa"**



**Diputació
Barcelona**

 **AMB** : Àrea Metropolitana
de Barcelona

**Joaquín Arango, Blanca Garcés
Ramón Mahía y David Moya**

La presente edición del Anuario CIDOB de la Inmigración analiza los efectos de la pandemia del COVID-19 en la inmigración, la movilidad humana y las políticas migratorias, ocupándose principalmente de España, pero también de Europa y, en menor medida, de América Latina y Estados Unidos. El análisis pone el foco en los efectos de la pandemia en la población extranjera residente en nuestro país, especialmente en el ámbito laboral y respecto a sus condiciones de vida, en el sector sanitario, en el trabajo del hogar y de los cuidados y sobre los temporeros agrícolas. Asimismo, más allá del contexto de pandemia, el Anuario profundiza en una serie de temas específicos, como la emigración de jóvenes universitarios españoles, las uniones mixtas y los refugiados LGTBI.

Visite la web del
Anuario:

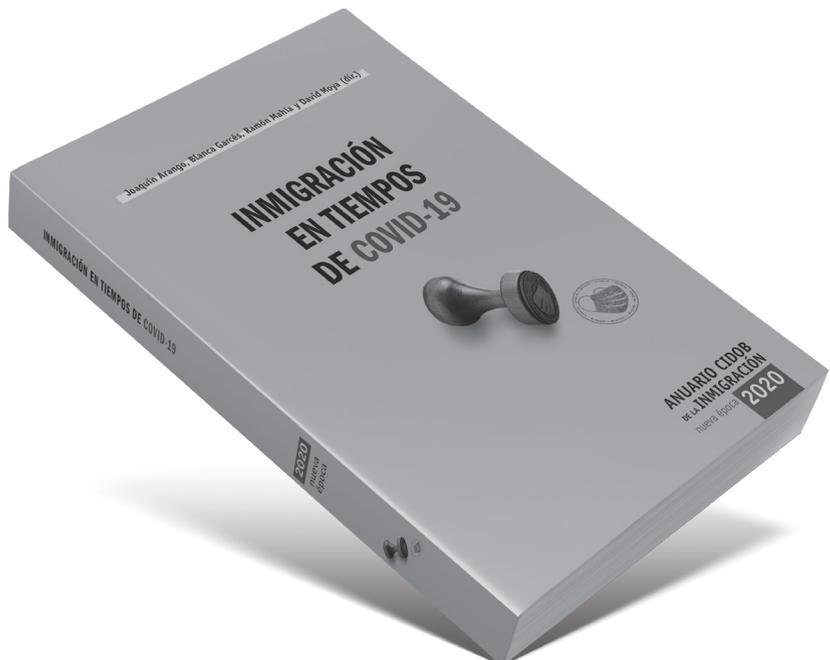
[http://www.raco.cat/
index.php/AnuarioCIDOB-
BInmigracion/index](http://www.raco.cat/index.php/AnuarioCIDOB/Inmigracion/index)

EDITA:
CIDOB

Elisabets, 12, 08001
Barcelona
www.cidob.org

DISTRIBUYE:

Edicions Bellaterra, S.L.
Navas de Tolosa, 289 bis,
08026 Barcelona
www.ed-bellaterra.com



revista CIDOB d'
afers
internacionals

MUJERES Y PODER
DE LA REPRESENTACIÓN **127**
DESCRIPTIVA A LA SUSTANTIVA

Nueva época
Abril 2021

Coordinadoras científicas:
Mercedes García Montero y Cristina Rivas Pérez

Director/*Editor-in-chief*: Pol Morillas
Editora/*Managing Editor*: Elisabet Mañé
Editora de sección/*Section Editor*: Isabel Verdet

Consejo editorial/*Editorial Board*:

Anna Ayuso (CIDOB), Oriol Costa (UAB), Blanca Garcés (CIDOB), Robert Kissack (IBEI),
Marga León (UAB), Salvador Martí Puig (UdG), Àlex Ruiz (UOC), Jordi Vaquer (OSIFE).

Consejo asesor/*Advisory Board*: Sergio Aguayo, El Colegio de México, A.C.; Manuel Alcántara, Universidad de Salamanca; José Antonio Alonso, Universidad Complutense de Madrid, Universidad de Columbia; Esther Barbé Izuel, Universitat Autònoma de Barcelona; Adrián Bonilla, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO); Alison Brysk, University of California, Santa Barbara; Miguel Ángel Centeno, Princeton University; Noe Cornago, Universidad del País Vasco; Rafael Fernández de Castro, Center for U.S.-Mexican Studies, UC San Diego; Caterina Garcia Segura, Universitat Pompeu Fabra; Jean Grugel, University of Sheffield; Fernando Guirao, Universitat Pompeu Fabra; Daniel Innerarity, Instituto de Gobernanza Democrática (Globernance); Jacint Jordana, Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI); Gemma Martín Muñoz, Universidad Autónoma de Madrid; Diego Muro, University of St Andrews; Ludolfo Paramio, Instituto de Políticas y Bienes Públicos, CSIC; José Antonio Sanahuja, Universidad Complutense de Madrid; Maria Regina Soares da Lima, Universidad Estatal de Rio de Janeiro; Max Spoor, International Institute of Social Studies of Erasmus University Rotterdam; Juan Gabriel Tokatlian, Universidad Di Tella, Buenos Aires; Fidel Tubino, Pontificia Universidad Católica del Perú; Pere Vilanova i Trias, Universitat de Barcelona.

CIDOB

Elisabets 12, 08001 Barcelona, Spain
T. (34) 93 302 64 95 / F. (34) 93 302 21 18
publicaciones@cidob.org / www.cidob.org

Precio de este ejemplar: 11€

Suscripción anual: España: 31€ (Europa: 39€) (Resto países: 44€)

Impresión: BookPrint Digital, S.A.

ISBN: 978-84-92511-94-5 • ISSN: 1133-6595 • E-ISSN 2013-035X

DOI: doi.org/10.24241/rcai

Dep. Legal: B. 17.645-1983

Distribuye: Edicions Bellaterra, S.L. Navas de Tolosa, 289 bis, 08026
Barcelona www.ed-bellaterra.com

Diseño y maquetación: Joan Antoni Balcells

Revisión por expertos: Héctor Sánchez Margalef

Web y soporte técnico: Silvia Serrano

Suscripciones y envíos: Marta Lizana

Esta revista es miembro de:



Esta revista ha recibido una ayuda a la edición,
del Ministerio de Cultura y Deporte, para su difusión
en las bibliotecas públicas del Estado, para la totalidad
de los números del año



Patronos de CIDOB



Los artículos expresan las opiniones de los autores.

“Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org), si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra”.

127
Nueva época
Abril 2021

ISSN: 1133-6595
ISBN 978-84-92511-94-5
www.cidob.org

© CIDOB (Barcelona Centre for International Affairs)

Creada en 1982, *Revista CIDOB d'afers internacionals* es una publicación cultural/ académica cuatrimestral de relaciones internacionales y desarrollo. Pionera en el ámbito hispanohablante, ofrece al lector un análisis en profundidad de los temas internacionales desde diferentes puntos de vista y perspectivas, combinando información y análisis. La publicación está dirigida a la comunidad académica y al público interesado y/o implicado en general. Se edita en formato impreso y digital.

Los artículos publicados pasan por un proceso de evaluación externa por pares de anonimato doble y están indexados y resumidos en las siguientes bases de datos:

Academic Search Complete-EBSCO
CAHRUS Plus+ (Base de datos de revistas científicas de los ámbitos de las Ciencias Sociales y las Humanidades)
Dialnet (Portal de difusión de la producción científica hispana)
DICE (Difusión y Calidad Editorial de las Revistas Españolas de Humanidades y Ciencias Sociales y Jurídicas)
DOAJ (Directory of Open Access Journals)
DULCINEA (Derechos de copyright y las condiciones de auto-archivo de revistas científicas españolas)
ERIH PLUS (European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences)
ESCI-Web of Science (Clarivate Analytics)
IPSA (International Political Science Abstracts)
ISOC-Ciencias Sociales y Humanidades (CSIC)
Latindex (Sistema regional de información en línea sobre revistas científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal)
MIAR (Matriu d'Informació per a l'Avaluació de Revistes)
PIO (Periodicals Index Online)
REDIB (Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico)
RESH (Revistas Españolas de Ciencias Sociales y Humanas)
Scopus
ULRICH'S (Global serials directory)

Indexada en:
Scopus[®]



Certificada por la FECYT:



Mujeres y poder: de la representación descriptiva a la sustantiva

Mercedes García Montero y Cristina Rivas Pérez	7
Introducción: mujeres y poder, de la representación descriptiva a la sustantiva	
Itziar Mujika Chao	15
Veinte años de la agenda internacional sobre Mujeres, Paz y Seguridad (MPS)	
Beatriz Navarro Sanz y M^º Mercedes Sanz Gómez	39
La transversalidad de género y su poder de influencia: ¿hacia una igualdad efectiva en la UE?	
Mercedes García Montero y Cristina Rivas Pérez	63
Género y carreras políticas en América Latina: la <i>brecha</i> en la permanencia legislativa	
Asbel Bohigues y Jennifer M. Piscopo	95
¿Identidad de grupo, ideología o reconocimiento? El apoyo de los y las legisladoras a las cuotas de género en América Latina	
Irene Delgado	121
Los techos de cristal en los partidos políticos latinoamericanos	
Salvador Martí i Puig, Macià Serra y Gemma Ubasart-González	147
¿Hace la diferencia ser diputada? Percepciones sobre género, derechos y libertades en América Latina	
Margarita Batlle, Lucia Miranda Leibe y Julieta Suárez-Cao	173
¿Desde lo nacional o lo local? El camino de las mujeres al Congreso en la región andina y Chile	
Romina Accossatto	201
El lugar de las mujeres en los partidos políticos de América Latina: el caso de Ecuador	
Norman Sempijja y Emilija Žebrauskaitė	229
El papel transformador de las mujeres líderes en la lucha contra la corrupción en Uganda	

Reseñas de libros (temas)

Nathali Rátiva Martínez	257
Participación política de las mujeres: una mirada desde el lenguaje y el género	
Paula Lahoz-Lorenzo	260
Políticas públicas: una herramienta de aceleración de la igualdad de género	
Yasmin Pinget Batista	262
La política chilena es y será cosa de mujeres	
Brayan Salgado Garrido y Aránzazu Lastres Velasco	265
Superando las distancias: la política exterior de Argentina vista desde España	
Paloma González del Miño	268
Un análisis crítico de las Relaciones Internacionales	

Women and power: from descriptive to substantive representation

Mercedes García Montero and Cristina Rivas Pérez	7
Introduction: women and power, from descriptive to substantive representation	
Itziar Mujika Chao	15
Twenty years of the Women, Peace and Security (WPS) agenda	
Beatriz Navarro Sanz and M^o Mercedes Sanz Gómez	39
Gender mainstreaming and its power to influence: progress towards effective equality in the EU?	
Mercedes García Montero and Cristina Rivas Pérez	63
Gender and political careers in Latin America: the <i>gap</i> in lawmaker longevity	
Asbel Bohigues and Jennifer M. Piscopor	95
Group identity, ideology or recognition? Lawmakers' support for gender quotas in Latin America	
Irene Delgado	121
Glass ceilings in Latin American political parties	
Salvador Martí i Puig, Macià Serra and Gemma Ubasart-González	147
Does being a female member of parliament make a difference? Perceptions of gender, rights and freedoms in Latin America	
Margarita Batlle, Lucia Miranda Leibe and Julieta Suárez-Cao	173
From the national or the local level? Women's paths to congress in the Andean region and Chile	
Romina Accossatto	201
The place of women in Latin American political parties: the case of Ecuador	
Norman Sempijja and Emilija Žebrauskaitė	229
The transformative role of women leaders in the fight against corruption in Uganda	

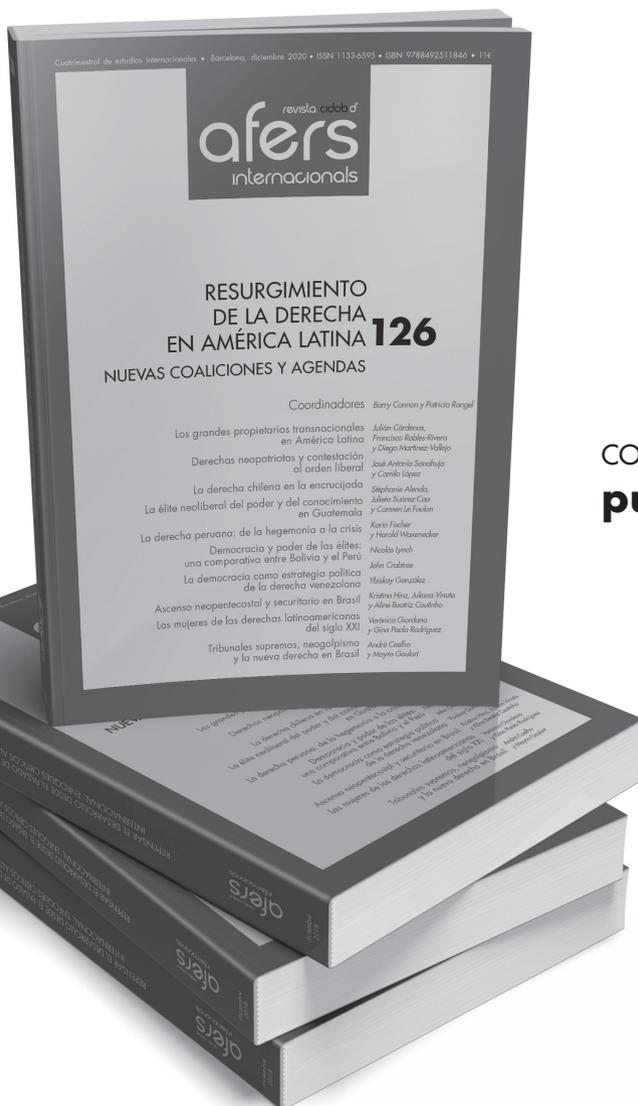
Book reviews (subjects)

Nathali Rátiva Martínez	257
Women's political participation: a language and gender perspective	
Paula Lahoz-Lorenzo	260
Public policies: a tool for accelerating gender equality	
Yasmin Pinget Batista	262
Chilean politics is and will be a woman's thing	
Brayan Salgado Garrido and Aránzazu Lastres Velasco	265
Overcoming distances: a study proposal on Argentina's foreign policy made from Spain	
Paloma González del Miño	268
A critical analysis on International Relations	

afers

revista cidob d'

internacionals



Hazte Suscriptor

RECIBIRÁS 3 NÚMEROS AL AÑO
EN LA DIRECCIÓN QUE NOS
INDIQUES

TARIFAS: 31 € ESPAÑA
39 € EUROPA
44 € OTROS PAÍSES

CONTACTA CON:

publicaciones@cidob.org

PRÓXIMOS NÚMEROS

- 128: Prevenir el extremismo violento en Europa: aproximaciones, métodos y estrategias
- 129 El asilo confinado: el acceso a la protección internacional y la acogida en tiempos de COVID-19
- 130 Derechos humanos y conflictos socioambientales en Áreas Naturales Protegidas de América Latina

Introducción: mujeres y poder, de la representación descriptiva a la sustantiva

Introduction: women and power, from descriptive to substantive representation

Mercedes García Montero

Profesora titular de Ciencia Política, Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca. mercegar@usal.es. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9598-449X>

Cristina Rivas Pérez

Profesora ayudante doctor de Ciencia Política, Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca. crisrivas@usal.es. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-0880-4316>

Cómo citar este artículo: García Montero, Mercedes y Rivas Pérez, Cristina. «Introducción: mujeres y poder, de la representación descriptiva a la sustantiva». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 127 (abril de 2021), p. 7-13. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2021.127.1.7

En las últimas décadas una serie de factores han contribuido a incrementar la presencia de las mujeres en la política. Entre ellos, destacan relevantes cambios culturales, sociales y políticos que han ayudado a conseguir el acceso de las mujeres a los recursos y a poner en valor su trabajo en los espacios públicos. Si bien el desarrollo de marcos institucionales, como el establecimiento de cuotas y otras normas para favorecer la paridad, han sido claves, también hay que resaltar el cambio de valores en la opinión pública, más concienciada y menos tolerante ante la desigualdad de género. En este camino hacia la igualdad, ha tenido un papel muy importante la lucha feminista, al lograr introducir la agenda de género en el debate político.

El análisis de la entrada de la mujer a los espacios de poder político ha derivado en la expansión de un prolífico campo de investigación que tiene diferentes vertientes, algunas de las cuales han sido ampliamente estudiadas, como el número de mujeres que ocupan cargos políticos. Sin embargo, hay otros aspectos que son más incipientes en cuanto a objeto de estudio; específicamente, nos referimos a las características y valores de las mujeres políticas, a sus carreras y trayectorias, a la incidencia e impacto que han tenido los cambios normativos en

la igualdad real, así como a los cambios sustantivos que conlleva la participación de la mujer en la toma de decisiones. Unos temas que, precisamente, son los que se abordan en los artículos de este número de *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, los cuales contribuyen a ahondar en la interacción que se produce entre las normas, los valores y las oportunidades políticas para llegar a la igualdad de género en los espacios de toma de decisiones.

En las normas se centran dos de los nueve trabajos que componen este monográfico, al analizar la influencia que ha tenido el desarrollo de marcos normativos sobre la igualdad efectiva. El artículo de Itziar Mujika Chao y el de Beatriz Navarro Sanz junto con M^a Mercedes Sanz Gómez profundizan en las resoluciones y documentos de dos organismos internacionales como son la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en el primer caso, y la Unión Europea (UE),

Los artículos de este número de *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* contribuyen a ahondar en la interacción que se produce entre las normas, los valores y las oportunidades políticas para llegar a la igualdad de género en los espacios de toma de decisiones.

en el segundo. Respecto a los valores y las oportunidades políticas, estos son aspectos que se desarrollan en el resto de los artículos, ya sea tanto en forma comparada como a través de estudios de caso. Concretamente, las carreras políticas de hombres y mujeres, así como las diferencias en las actitudes y valores de los y las

legisladoras de América Latina, son analizadas en cuatro trabajos¹, los cuales mantienen un enfoque regional y utilizan como evidencia empírica los datos del proyecto de investigación PELA-USAL². También se centran en el contexto lati-

-
1. Artículos de Mercedes García Montero y Cristina Rivas Pérez; Asbel Bohigues y Jennifer M. Pisco; Irene Delgado; y Salvador Martí i Puig, Macià Serra i Gemma Ubasart.
 2. Proyecto de Élités Parlamentarias Latinoamericanas (PELA-USAL) del Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca. La coordinación del presente número parte del equipo de investigación que desarrolla, en el marco de PELA-USAL, el proyecto: «El rol representativo de mujeres y hombres en los Parlamentos latinoamericanos (PELA mujeres)» (RTI2018-094972-B-I00) financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades de España. El objetivo general del mismo es analizar los roles representativos que los legisladores y las legisladoras presentan en América Latina. La hipótesis subyacente del proyecto es que el género incide sobre la representación, tanto desde una perspectiva descriptiva como sustantiva. Este proyecto está enmarcado dentro de PELA-USAL, investigación que se inició hace 25 años en la Universidad de Salamanca con el objetivo de estudiar a los y las representantes de 18 países de América Latina. A lo largo de estos 25 años, el proyecto PELA-USAL ha generado una rica evidencia empírica sobre las élites parlamentarias en América Latina, con las opiniones, actitudes y preferencias de casi 9.000 parlamentarios/as. Para más información sobre el proyecto, así como acceder a las bases de datos, véase el siguiente enlace: <https://oir.org.es/pela/>

noamericano los artículos de Margarita Batlle, en coautoría con Lucía Miranda Leibe y Julieta Suárez-Cao, y el de Romina Accossatto. Mientras el primero examina las trayectorias políticas de las mujeres en cuatro países andinos y Chile, el segundo es un estudio de caso focalizado en el papel que tienen los partidos políticos ecuatorianos en el desarrollo de la democracia paritaria. Por último, el monográfico cierra con el análisis de Norman Sempijja y Emilija Žebrauskaitė sobre el papel de la mujer en la lucha contra la corrupción en Uganda.

El primer artículo, de Mujika Chao, pone el foco en la agenda Internacional sobre Mujeres, Paz y Seguridad (MPS) desarrollada por la ONU. La autora lleva a cabo un análisis de la evolución de esta agenda e identifica sus fortalezas, debilidades y retos, así como las críticas recibidas desde los espacios y contextos donde la agenda trata de ser implementada. Al respecto, delimita tres elementos centrales en la agenda MPS: la prevención de la violencia contra las mujeres; la participación de las mujeres en los ámbitos de la paz y la seguridad y sus instituciones principales; así como la protección de los derechos de las mujeres y sus cuerpos. La autora considera que la persistencia de la exclusión de las mujeres está relacionada, entre otros factores, con la forma adoptada por esta herramienta, enumerando las críticas que esta ha recibido, que van desde el hecho de que no sea vinculante, no tenga financiación y le falte voluntad política para su ejecución, hasta cuestiones más relacionadas con los valores inherentes de la agenda, como el esencialismo de género o su identificación con posiciones económicas liberales.

Siguiendo con el análisis de género en el marco de las organizaciones internacionales, Beatriz Navarro Sanz y M^a Mercedes Sanz Gómez examinan la transversalidad de género y su capacidad para lograr la igualdad efectiva en la Unión Europea (UE). Las autoras ponen en relación la igualdad establecida por los diseños normativos y de formulación de políticas públicas de la UE con la igualdad real y efectiva de los estados miembros. Su análisis pone en evidencia que la transversabilidad de género (*gender mainstreaming*), desarrollada en los diferentes documentos y normas de la UE, no ha tenido la influencia real esperada en los países de la Unión. Más allá de que la lucha contra la desigualdad dependa del grado de implicación de los estados, de la capacidad de exigencia de la sociedad civil de cada uno de ellos, así como de las acciones desarrolladas, las autoras estiman que existen dos factores que determinan los pobres resultados. El primero está relacionado con la asunción compartida de responsabilidades que comporta la acción multinivel de la UE. Dada la transversalidad y la participación de diferentes niveles y sectores, es difícil que todos los agentes implicados estén comprometidos. El segundo factor hace referencia a la retórica y los valores de los documentos, los cuales no van acompañados de una estrategia delimitada y concreta encaminada a reducir la desigualdad e incorporar la transversalidad de género en las políticas públicas.

Por su parte, el artículo de Mercedes García Montero y Cristina Rivas Pérez se centra en la posibilidad que tienen las legisladoras latinoamericanas de desarrollar una carrera política al interior de los parlamentos latinoamericanos más allá de un único período legislativo. Es el primero de los trabajos de este número centrados en los valores y las oportunidades políticas que utiliza como fuente de información los datos del proyecto PELA-USAL. Las autoras abordan los factores que inciden en la permanencia de las mujeres en los congresos y, para ello, contrastan el peso que diferentes variables, relacionadas con la ambición y dedicación, la trayectoria política, el partido político, así como con las características sociodemográficas, tienen sobre la posibilidad de desarrollar una carrera legislativa sostenida. Además, para el caso de la permanencia legislativa de las diputadas, contrastan el peso de las cuotas y la edad reproductiva y de crianza, elementos que la literatura más próxima al género encuentra relevantes. El trabajo muestra que las diputadas tienen trayectorias políticas más cortas que los hombres y que, si bien hay una serie de factores que incrementan la posibilidad de permanecer en el Congreso en ambos sexos –como son un alto nivel educativo y el contar con una trayectoria al interior de las organizaciones partidistas–, son más las diferencias que las semejanzas. De modo que las posibilidades de desarrollo de la carrera legislativa están marcadas de forma clara por el género. Merece la pena resaltar dos resultados del trabajo. Por una parte, el hecho de que las mujeres dependen más de su partido que de su propia trayectoria política, a diferencia de los hombres, lo que revela que las cúpulas de los partidos no promueven en la misma medida a hombres y mujeres, aunque cuenten con similares trayectorias. Por otra parte, y relacionado con el estado civil, se coincide con otros estudios empíricos respecto a que los diputados están casados o conviven en pareja en una proporción muy superior a la de las diputadas. El hecho de que entre los hombres en esta situación se incrementan las posibilidades de continuar en el cargo, mientras que el estado civil de las mujeres no está asociado a su promoción, evidencia que las cargas familiares no suponen un obstáculo en la misma medida para los hombres que para las mujeres que se dedican a la política.

El artículo de Asbel Bohigues y Jennifer M. Piscopo pone el foco en los valores para vislumbrar los elementos que determinan el apoyo entre los y las legisladoras a las cuotas de género. Utilizando los datos del proyecto PELA-USAL, hallan que no existe una relación a nivel de país o de partido político entre las actitudes favorables a las cuotas y el hecho de que estas se hayan implementado. De modo que, los países en los que el sistema de cuotas tiene una larga trayectoria, así como aquellos en que su diseño es más favorable para la representación de la mujer, no están marcados por un consenso entre las élites que las definden. En cuanto a los factores individuales que marcan el apoyo a las normas que

favorecen la presencia de la mujer, los autores encuentran que existen tres grupos de variables con peso: el primero, y más importante, es la identidad de grupo, ya que las mujeres son más favorables a las cuotas que los hombres; el segundo es la ideología, al haber un apoyo mayor entre los y las representantes de izquierdas; y el tercero es el reconocimiento del sesgo de género y de que la desigualdad es un problema.

La cuestión de los techos de cristal presentes en los partidos latinoamericanos es abordada en el artículo de Irene Delgado. Utilizando los datos de PELA-USAL, la autora se centra en la valoración que los y las representantes realizan en torno a las dinámicas de equilibrio de género en el interior de sus partidos políticos, y constata que en la región existen techos de cristal que obstaculizan que las mujeres ocupen lugares claves dentro de la estructura organizativa de los partidos políticos. Sin embargo, la percepción de la existencia de esta brecha no es homogénea, lo que podría ser un acicate para que los partidos políticos desarrollen medidas para su eliminación. Al respecto, las diputadas con trayectorias sólidas dentro de los partidos, que no están en la política por vínculos familiares y que provienen de partidos que no ocupan posiciones de gobierno son más sensibles a la percepción de la desigualdad en el seno de sus organizaciones. En el lado contrario, lo son menos los diputados y las diputadas que forman parte del Gobierno, así como entre aquellos que cuentan con familiares en política.

El último artículo que se ocupa de los valores de la élite legislativa de la región latinoamericana, y que utiliza como fuente empírica los datos de PELA-USAL, es el llevado a cabo por Salvador Martí i Puig, Macià Serra y Gemma Ubasart. El trabajo se centra en las opiniones de los y las representantes en torno a la desigualdad de género, a las políticas públicas para combatirlas, al aborto y al matrimonio igualitario. El trabajo comprueba si en la lógica de representación predominan los vínculos programáticos, más cercanos a los partidos políticos y a la ideología, o si lo hace la representación descriptiva, de tal forma que las legisladoras mantienen posiciones próximas a su electorado femenino. El trabajo muestra que el género discrimina la percepción respecto a la desigualdad entre hombres y mujeres, a la vez que también influye en las actitudes más favorables al matrimonio entre personas del mismo sexo. Sin embargo, es la lógica programática la que marca la percepción en torno al aborto y la necesidad de llevar a cabo políticas públicas que reduzcan la desigualdad de género.

A fin de ahondar en la trayectoria política de las legisladoras que propició su llegada al Congreso, el artículo de Margarita Batlle, Lucía Miranda Leibe y Julieta Suárez-Cao pone el foco en las carreras de las políticas de cuatro países andinos (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú) y Chile. El trabajo avanza en la clasificación de las trayectorias utilizando, para ello, la experiencia previa de las legisladoras, así como su paso por la política en el nivel territorial –nacional o

subnacional—. A partir de estas variables, agrupan a las diputadas en *novatas* y *profesionales*, recogiendo en el primer caso las trayectorias que se inician en el Congreso del país por primera vez, mientras que, en el segundo, integra a las legisladoras que han tenido una experiencia previa en el nivel nacional o en el nivel subnacional. Las autoras encuentran que las diputadas son, en su mayoría, *novatas* y que, entre las *profesionales*, son más frecuentes las carreras en el nivel nacional. Por lo tanto, a pesar de las diferencias institucionales, así como del sistema de partidos de los países que analizan, existen pautas similares en relación con la trayectoria política. En este sentido, uno de sus principales hallazgos, y que no ha sido expuesto anteriormente, es el bajo peso que tiene el nivel subnacional en la trayectoria política de las mujeres. Ello lleva a las autoras a reflexionar sobre el papel que tienen la descentralización política y las leyes de cuotas.

Desde diferentes perspectivas, tanto temáticas como teóricas y metodológicas, los trabajos que componen este monográfico evidencian que, si bien el impulso de normas y de acciones afirmativas tendientes a reducir la desigualdad es un elemento necesario para reducirla, este no es suficiente en la lucha por garantizar las mismas oportunidades entre hombres y mujeres en el ámbito político.

los partidos políticos, la autora construye un Índice de Igualdad de Género en Partidos Políticos (IGP) que da cuenta de las modalidades y estrategias que estos despliegan para fomentar la igualdad entre hombres y mujeres. Aplicado en el país andino, el análisis de este índice se complementa con entrevistas semiestructuradas a mujeres políticas. La aplicación del IGP a los principales partidos ecuatorianos evidencia que, si bien los partidos se adecúan, en términos formales, a la normativa en torno a la paridad establecida en el país y sostienen una retórica favorable a la igualdad de género, no despliegan acciones y prácticas que conduzcan a la promoción y participación de la mujer en el seno de sus organizaciones. De esta manera, se concluye que la igualdad de género se mantiene en un plano más retórico y superficial que real y efectivo.

Referente al caso de Uganda, este es desarrollado por Norman Sempijja y Emilija Žebrauskaitė quienes, abordando el papel de las mujeres en el freno de la corrupción en este país, constatan que el acceso de la mujer a cargos de poder no ha podido frenar la corrupción, aunque han conseguido mayor transparencia. Los autores analizan las acciones impulsadas en ese país por organismos

Por último, y con una lógica de estudio de caso, este monográfico recoge dos artículos que se localizan en Ecuador, en primer lugar, y en Uganda, en segundo lugar. El caso de Ecuador es examinado por Romina Accossatto, quien se centra en el lugar que ocupan las mujeres en los partidos políticos de ese país. Desde el supuesto de que uno de los obstáculos más relevantes para la representación paritaria en los países son

internacionales, como el Banco Mundial, bajo el supuesto de que la construcción institucional democrática, el empoderamiento de la sociedad civil y la defensa de la mujer y otros grupos marginados llevarían a un Estado más abierto y responsable ante sus ciudadanos. En este marco, se promovió el liderazgo y la participación de las mujeres en lo que se esperaba fuera un elemento catalizador de la buena gobernanza y la transparencia. Sin embargo, las esperanzas iniciales de un buen gobierno no modificaron las prácticas corruptas. El artículo defiende que la teoría de la acción colectiva puede ser de ayuda para comprender este fracaso. En un contexto de corrupción sistémica, los individuos toman decisiones basadas en intereses que no son de género. La propensión para participar en actos delictivos no solo está determinada por las interacciones con individuos que pueden tolerar tal comportamiento, sino también por las oportunidades que puedan surgir para hacerlo. A ello se une –afirman los autores– el hecho de que, en Uganda, las cuotas se otorgan como un regalo, lo que hace que las mujeres se endeuden y deban complacer a las personas que las han nominado, siendo utilizadas para afianzar un sistema político patrimonial y masculinizado. No obstante, consideran que, cuando las mujeres cuentan con poder de agencia y recursos para desarrollar acciones políticas, sí pueden impulsar cambios transformadores, por lo que llegan a la conclusión de que las mujeres necesitan agencia y espacio para lograr avances socioeconómicos y cambiar las instituciones corruptas.

En definitiva, desde diferentes perspectivas, tanto temáticas como teóricas y metodológicas, los trabajos que componen este monográfico evidencian que, si bien el impulso de normas y de acciones afirmativas tendentes a reducir la desigualdad es un elemento necesario para reducirla, sin duda, no es suficiente en la lucha por garantizar las mismas oportunidades entre hombres y mujeres en el ámbito político. La participación política de las mujeres sigue coartada al persistir obstáculos que obedecen a lógicas estructurales presentes tanto en el ámbito económico y social como en el político y cultural. Este número quiere ser un aporte en este sentido, pero, además del conocimiento, también son necesarios cambios efectivos que eviten que se sigan reproduciendo relaciones asimétricas entre hombres y mujeres en los espacios políticos.

**AHORA MISMO,
SEGURAMENTE
ESTÉS PENSANDO.**



**ENCANTADOS
DE RECONOCERTE.**

CLAVES

LA REVISTA DE PENSAMIENTO CRÍTICO
Y AGITACIÓN CULTURAL

A la venta en quioscos, librerías, Claves.kioskoymas.com
Suscripciones: 914 400 499 / suscripciones@prisarevistas.com

Veinte años de la agenda internacional sobre Mujeres, Paz y Seguridad (MPS)

Twenty years of the Women, Peace and Security (WPS) agenda

Itziar Mujika Chao

Profesora e investigadora, Departamento de Ciencia Política y de la Administración, y Hegoa, Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional, Universidad del País Vasco (UPV/EHU). *itziar.mujika@ehu.eus*. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6149-0400>

Cómo citar este artículo: Mujika Chao, Itziar. «Veinte años de la agenda internacional sobre Mujeres, Paz y Seguridad (MPS)». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 127 (abril de 2021), p. 15-38. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2021.127.1.15

Resumen: Este artículo realiza un análisis crítico de la trayectoria de la agenda internacional sobre Mujeres, Paz y Seguridad (MPS), coincidiendo con el vigésimo aniversario de la adopción de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. El texto recorre la trayectoria de la agenda MPS a través del examen de sus principales características, fortalezas, vacíos y debilidades. ¿Cuáles son las principales críticas que esta serie de medidas en la agenda MPS, así como su implementación, han recibido? La respuesta a esta pregunta habilita la posibilidad de vislumbrar las principales debilidades de la agenda, así como sus retos más importantes para el futuro.

Palabras clave: Naciones Unidas, resolución 1325 del Consejo de Seguridad, mujeres, construcción de paz, seguridad, género, conflictos, agenda MPS

Abstract: At the time of the 20th anniversary of the adoption of United Nations Security Council resolution 1325, this paper conducts a critical analysis of the track record of the international Women, Peace and Security (WPS) agenda. The text retraces the history of the WPS agenda by examining its key features, strengths, gaps and weaknesses. What are the main criticisms made of the series of measures on the WPS agenda and their implementation? Answering this question enables us to glimpse the agenda's major weaknesses, as well as the key challenges for the future.

Key words: United Nations, Security Council resolution 1325, women, peacebuilding, security, gender, conflict, WPS agenda

Este trabajo se ha realizado dentro del marco del Grupo de Investigación sobre Seguridad Humana, Desarrollo Humano Local y Cooperación Internacional (IT1037-16) del Sistema Universitario Vasco, financiado por el Gobierno Vasco y catalogado como Grupo de Investigación categoría A.

En 1995, miles de mujeres activistas de todo el mundo se reunieron en Beijing en el marco de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, la cual supuso un punto de inflexión en la agenda global para la igualdad de género. La Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing (ONU, 1995) dejaron clara la urgencia de tratar el impacto de los conflictos armados en las mujeres e impulsaron el crecimiento de un movimiento transnacional de mujeres a favor de la paz (Naraghi-Anderlini y El-Bushra, 2004: 13). Cinco años más tarde, en octubre de 2000, los esfuerzos de la Plataforma de Beijing, del posterior Grupo de Trabajo sobre Mujeres, Paz y Seguridad, así como de la sociedad civil –principalmente organizaciones de mujeres y activistas feministas– se formalizaron a través de la adopción de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (R1325)¹, la cual, a su vez, abriría el paso al desarrollo de lo que en la actualidad se identifica como la agenda internacional sobre Mujeres, Paz y Seguridad (MPS) mediante diversas resoluciones posteriores adoptadas bajo este mismo título: las resoluciones 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013), 2122 (2013), 2242 (2015), 2467 (2019) y 2493 (2019). Si bien la R1325 se refiere a las diferentes consecuencias de los conflictos y la violencia para las mujeres, subraya el papel agencial de estas en la prevención de los conflictos y la construcción de la paz, identifica ciertas variantes en su participación en los conflictos, e insta a las misiones de mantenimiento de la paz y cuerpos de seguridad a incluir a más mujeres en sus filas; las resoluciones posteriores hacen referencia a los tipos específicos de violencias contra las mujeres, centrándose mayormente en la violencia sexual, el rol de las mujeres en la prevención de la violencia extremista y el terrorismo, o en la necesidad de financiar las actividades identificadas en las resoluciones precedentes, entre otros aspectos².

El objetivo de este artículo es realizar un análisis crítico de la trayectoria de la agenda internacional MPS, coincidiendo con el vigésimo aniversario de la adopción de la R1325 y la iniciación de la agenda. Para ello, se efectúa un breve recorrido de la trayectoria de la agenda, con el fin de identificar

-
1. Para una descripción más detallada de la evolución previa y el contexto de adopción de la R1325, véanse: Naraghi-Anderlini (2007 y 2019) y Magallón (2006).
 2. Cabe mencionar que la agenda MPS, en su comprensión más extensa, no solo está compuesta por las 10 resoluciones mencionadas, sino también por diversas declaraciones, informes y demás documentación producida en el marco de la Organización de Naciones Unidas (ONU). Sin embargo, este artículo se centrará en el conjunto de las resoluciones del Consejo de Seguridad referentes a las mujeres, la paz y la seguridad, las cuales se identifican como documentos clave de esta agenda MPS.

sus principales características, fortalezas y debilidades. A través de la pregunta: *¿cuáles son las principales críticas que esta serie de medidas, así como su implementación, han recibido desde los contextos en los que están siendo implementadas?*, se podrán vislumbrar los principales retos a los que se enfrenta la agenda en la actualidad. En la primera parte del artículo se lleva a cabo un análisis de la evolución y las principales características y fortalezas de la agenda y, en la segunda, se identifican sus principales debilidades y vacíos a través de los debates más destacados que han surgido al respecto, tanto a nivel teórico como en diferentes contextos donde está siendo implementada. Por último, a modo de conclusión, se apuntan algunos retos para la buena consecución de la agenda MPS.

De la R1325 a la R2493: principales rasgos y fortalezas de la agenda internacional MPS

Lo que en la actualidad conocemos como la agenda internacional MPS se ha constituido, a lo largo de dos décadas, a través de un total de 10 resoluciones del Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas (ONU). De estas 10 resoluciones, ha sido la primera, la R1325 –adoptada de forma unánime el 31 de octubre de 2000–, la que ha tenido un impacto más profundo. Con el objetivo de incrementar la participación igualitaria de las mujeres como actoras activas en todas las instituciones y espacios de toma de decisiones –a escala local, regional e internacional– en ámbitos de conflicto y construcción de paz, así como incorporar la perspectiva de género en todas las operaciones de mantenimiento de paz (ONU, 2000), la resolución introdujo en el centro de los debates del Consejo de Seguridad el hecho de que las mujeres y los hombres viven los conflictos de forma diferente por motivos de género y, por lo tanto, también tienen experiencias diferentes en el marco de dichos conflictos. Por ello, llama a la protección de los derechos de las mujeres ante todo tipo de violencia contra ellas y urge a su participación en los procesos de negociación y resolución de conflictos y en la implementación de los acuerdos. Una de las principales novedades que introdujo esta resolución es el reconocimiento de las mujeres «como sujetos con voz y agenda propias» y «agentes activos», coexistiendo ambas visiones en el redactado –y posterior agenda– (Magallón, 2008). La R1325 se convirtió, así, en un referente con el potencial de proteger a las mujeres en los conflictos armados y posibilitar su participación en los procesos de reconstrucción posbélica (Alice, 2009: 50), a pesar del contexto en el que se promovía, es decir, en el órgano de la ONU que ha sido, tradicionalmente, identificado como reflejo del poder y el privilegio masculino (Cohn,

2008: 186). Ello supuso un «giro normativo» (Barbé, 2016), ya que esta resolución ha sido mayormente responsable de la inclusión de la perspectiva de género en la agenda internacional sobre paz y seguridad a través de su implementación en organizaciones multilaterales y bilaterales, así como de organizaciones no gubernamentales (ONG) (Mendia, 2014). Desde el año 2000, un total de 83 estados miembros de la ONU (el 43%) han adoptado Planes de Acción Nacional (PAN) para la implementación de la resolución, a fecha de diciembre de 2019³, y son varias las organizaciones internacionales que han adoptado políticas o planes para la implementación de la resolución o están trabajando en ello. La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la Unión Africana (UA) o la Unión Europea (UE), por ejemplo, hacen referencia a la R1325 o trabajan en su implementación desde 2007, 2014 y 2008, respectivamente (OTAN, 2007; Unión Africana, 2016; Consejo de la UE, 2008)⁴. Asimismo,

La resolución 1325 introdujo en el centro de los debates del Consejo de Seguridad el hecho de que las mujeres y los hombres viven los conflictos de forma diferente por motivos de género y, por lo tanto, también tienen experiencias diferentes en el marco de dichos conflictos.

la R1325 se ha convertido en el documento base para muchas organizaciones de mujeres y activistas feministas, sobre todo para aquellas en ámbitos de (pos)conflicto armado: organizaciones de mujeres y movimientos feministas en Rwanda, Bosnia-Herzegovina, Kosovo, Timor Leste, Liberia o República Democrática del Congo (RDC), por

ejemplo, las cuales se han aferrado a ella porque se trata de la única herramienta a escala internacional que coincide con las denuncias y reivindicaciones que estas organizaciones llevaban años defendiendo (Smith, 2019; Deiana, 2018; Berry, 2019; Mujika Chao, 2019a; Mendia *et al.*, 2017; Mendia, 2014; etc.).

Con el tiempo, la agenda MPS se ha desarrollado a través de nueve resoluciones más –hasta hoy–, las cuales hacen referencia y amplían el marco normativo abierto por la R1325. En conjunto, hacen hincapié en la identificación de la violencia sexual como arma y crimen de guerra –y su continuidad después de la finalización de los conflictos–, en el rol de las mujeres contra el terrorismo y el extremismo violento, y en la necesidad de incrementar fondos para la igualdad de género, así como crear mecanismos para la efectiva implementación de la R1325. En este sentido, se pueden identificar tres pilares principales en la agenda MPS: la prevención de la

3. Para acceder a los PAN de todos los países que han puesto en marcha dichos documentos, véase: <http://peacewomen.org/member-states>

4. Véanse también: Caracuel Raya (2010); Wright (2016); Mujika Chao (2019b); Deiana y McDonagh (2018); Hendricks (2017).

violencia contra las mujeres o las consecuencias de la violencia para las mujeres; la participación de las mujeres en los ámbitos de la paz y la seguridad y sus instituciones principales; y la protección de los derechos de las mujeres y sus cuerpos⁵. Estos tres pilares se han entrecruzado constantemente en las últimas dos décadas, mientras dos aspectos han ganado más fuerza: la protección y la participación, frente a la prevención de la violencia, ámbito que, se puede afirmar, ha sido minimizado (George *et al.*, 2019: 314). La tabla 1 en la página siguiente resume, a grandes rasgos, las principales características de cada resolución dentro de la agenda MPS (hasta junio de 2020).

La agenda ha sido calificada como exitosa a nivel internacional, ya que ha sido la responsable de la visibilización de las reivindicaciones que organizaciones de mujeres y movimientos feministas han venido reclamando desde hace décadas. Además, contiene diversas fortalezas normativas: en general, la comunidad internacional y los estados han comenzado a comprender la importancia de crear medidas necesarias para la participación de las mujeres y la prevención de la violencia contra ellas; se ha puesto en marcha un marco normativo en relación con la violencia sexual en los conflictos, así como diversas herramientas al respecto, como el Representante Especial del Secretario General sobre la Violencia Sexual en los Conflictos o diversos mecanismos de monitoreo e información en el Consejo de Seguridad; se ha constatado también que, desde la adopción de la R1325, en general, se han incrementado las referencias a las mujeres en las negociaciones y acuerdos de paz (pasando de un 11% de referencias a un 27%, hasta 2015); respecto a las referencias a las mujeres en los procesos apoyados por la ONU, por ejemplo, estas alcanzaron el 67% en 2014; y, finalmente desde la adopción de la R1325, en general, se han incrementado las referencias a las mujeres en las negociaciones y acuerdos de paz (pasando de un 11% de referencias a un 27%, hasta 2015); y, finalmente, la ayuda humanitaria y los fondos para el desarrollo dirigidos a estados frágiles o en conflicto, con el objetivo de contribuir en la igualdad de género, se han cuadruplicado desde la adopción de la R1325, cuando anteriormente eran casi inexistentes (Coomaraswamy, 2015: 13-14). En este sentido, el número de mujeres en posiciones de toma de decisión en la arquitectura institucional de la ONU se ha visto también visiblemente incrementado. A pesar de ello, como se verá a continuación, estas fortalezas se han visto ensombrecidas por los diversos problemas de implementación que las dos décadas de trayectoria de la agenda han puesto de manifiesto.

5. Pilares identificados también a través de la denominación de «las tres P»: protección, participación y prevención.

Tabla 1. Principales características de las resoluciones que conforman la agenda internacional MPS (2000-2019)

Res.	Año	Contenido
1325	2000	Aborda el impacto de los conflictos armados en las mujeres; reconoce el rol de las mujeres en la prevención y la resolución de los conflictos, la construcción y el mantenimiento de la paz; subraya la necesidad de promover la participación igualitaria de las mujeres en la paz y la seguridad, así como la inserción de la perspectiva de género.
1820	2008	Reconoce la violencia sexual contra las mujeres en ámbitos de conflicto y pos-conflicto como arma y crimen de guerra; insta a la búsqueda de estrategias para minimizar la prevalencia de este tipo de violencia, como el entrenamiento de las tropas en la prevención.
1888	2009	Reitera la intensificación de la violencia sexual en los conflictos y la necesidad de fortalecer las medidas existentes al respecto; subraya la necesidad de liderazgo de las mujeres a la hora de tratar la violencia sexual en los conflictos; llama a la implementación de equipos de expertos/as.
1889	2009	Subraya la importancia de la participación de las mujeres en todas las fases de los procesos de paz; insta a los estados miembro de la ONU, organismos y a la sociedad civil a tener en cuenta la protección y el empoderamiento de las mujeres.
1960	2010	Recalca la necesidad de poner fin a la violencia sexual en los conflictos; establece mecanismos de monitoreo, análisis y reporte y llama a todos los actores a establecer mecanismos efectivos.
2106	2013	Reitera la necesidad de identificar medidas contra la violencia sexual en ámbitos de conflicto y posconflicto; llama a los estados a crear medidas para la prosecución de este crimen y facilitar el acceso a la justicia para las víctimas.
2122	2013	Identifica la necesidad de una «perspectiva integral» para la consecución de una paz sostenible; enumera medidas para incrementar la participación de las mujeres en la construcción de paz; insta a los actores de seguridad a trabajar junto con las organizaciones de mujeres.
2242	2015	Hace referencia al rol de las mujeres contra el terrorismo y la violencia extremista; llama a la integración de la agenda MPS en este ámbito; subraya la necesidad de trabajar con la sociedad civil; reitera la necesidad de incrementar fondos para la igualdad de género; recalca la necesidad de implementar la agenda en todos los estados.
2467	2019	Identifica la violencia sexual contra las mujeres en ámbitos de conflicto como un continuum; reconoce la responsabilidad estatal en sus causas; reitera la necesidad de desarrollar medidas que respondan a las necesidades de las víctimas.
2493	2019	Urge a los estados a implementar la agenda y requiere información sobre este progreso; reitera el llamamiento a los estados para fomentar la participación de las mujeres en negociaciones de paz y procesos de construcción de paz.

Fuente: Elaboración propia.

Vacíos y debilidades de la arquitectura MPS

Las diferentes dificultades que se han encontrado ante la implementación de la R1325 en diversos puntos geográficos han provocado, en general, una amplia mezcla de posiciones al respecto. Así, se han visibilizado, a grandes rasgos, los vacíos y las debilidades de la agenda que impiden que se ponga en práctica su potencial de forma integral: el número de mujeres en órganos de toma de decisiones es aún mínimo, la lucha a favor de los derechos de las mujeres se encuentra marginada a la sociedad civil (Mendia, 2014), y el activismo ligado a la agenda MPS, en muchos casos, es considerado como residual. Asimismo, la adopción de Planes de Acción Nacional (PAN) para la implementación de la R1325 no se ha traducido en la mejora de las vidas de las mujeres o en fomentar su participación política (Ní Aoláin *et al.*, 2011). A lo largo de las dos décadas de trayectoria de la agenda, decenas de estudios y experiencias de organizaciones de mujeres en espacios de conflicto y posconflicto han identificado y manifestado estos vacíos y dificultades, los cuales podrían clasificarse en dos grupos: por una parte, los relacionados con el nivel discursivo, el cual denota el contexto del que proviene la propia agenda y que, a menudo, no coincide con las necesidades de los contextos en los que esta ha de implementarse; y, por otra parte, los relativos a su (falta de) implementación, tanto a nivel internacional como regional y local. Los siguientes subapartados añadan de forma específica estos vacíos y dificultades.

A lo largo de las dos décadas de trayectoria de la agenda MPS, decenas de estudios y experiencias de organizaciones de mujeres en espacios de conflicto y posconflicto han identificado y manifestado sus vacíos y dificultades.

Esencialismo de género

Una de las principales críticas que se ha realizado a la R1325, y también a la agenda en general, es que hace referencia explícita a las mujeres y deja de lado las estructuras de poder basadas en el género en las que se sitúa su cotidianeidad, cuyos efectos se perpetúan y refuerzan en contextos de conflicto y posconflicto (Eifler y Seifert, 2009; Giles y Hyndman, 2004; Cockburn y Zarkov, 2002). Pese a que la agenda se identifica como una herramienta para la aplicación de la perspectiva de género, las resoluciones, en su conjunto, se refieren más al concepto de mujer que al de género, tendencia que ha sido identificada como «esencialista». Un «esencialismo de género» que provoca que la agenda sea vulnerable a un patrón de implementación específico que conforma las expectativas patriarcales de las mujeres y sus roles, refuerza su identidad como víctimas y apoya posiciones

apolíticas para, irónicamente, fomentar la participación y el liderazgo de las mujeres en la prevención y la resolución de los conflictos (Goetz, 2020).

Este esencialismo no solo deja entrever los vacíos de la agenda con relación al binarismo de género y el papel de las mujeres dentro de este, sino que además responde a lógicas patriarcales de protección (Young, 2003), situando a las mujeres mayormente bajo identidades y posiciones de víctimas de la violencia (Kirby y Shepherd, 2016) frente a sus múltiples identidades como sujetas políticas y agentes de cambio; asimismo, posiciona a los hombres, sobre todo a las masculinidades hegemónicas⁶, fuera de la agenda, cuando la violencia contra las mujeres en los conflictos –y fuera de estos– proviene en gran medida por parte de ellos (Zirion Landaluze, 2018). Además, dicho esencialismo denota también la marginación de otras disidencias sexuales en la agenda, la cual ha mantenido un silencio absoluto

Pese a que la agenda MPS se identifica como una herramienta para la aplicación de la perspectiva de género, las resoluciones, en su conjunto, se refieren más al concepto de mujer que al de género, tendencia que ha sido identificada como «esencialista».

ante los alarmantes niveles de violencia homófoba y transfoba contra la comunidad LGTBI+ en ámbitos de conflicto y posconflicto (Hagen, 2016: 313). La agenda, en general, entiende que aquellas personas vulnerables a las inseguridades y la diversidad de violencias en estos contextos son principalmente las mujeres, pero

deja de lado cómo estos factores afectan también a otras identidades de género y/u orientaciones sexuales, situándose de nuevo dentro del eje heteronormativo.

Durante los últimos años, se han identificado también diversas temáticas – como la trata de mujeres y niñas, el cambio climático, las empresas privadas de seguridad o a las migraciones, entre otras– como ejes centrales que la agenda no menciona, pero que están directamente relacionados con sus contenidos y objetivos. En este sentido, dos países que han intentado romper con la dinámica anterior son Colombia y Canadá. Los Acuerdos de Paz de Colombia, por ejemplo, aplaudidos por la inserción de la perspectiva de género en su contenido, hacen referencia no solo a las mujeres y al género, sino también explícitamente a otras identidades sexuales y grupos LGTBI+ en los capítulos 3 y 5, dando un paso más

6. Se entiende por «masculinidad hegemónica» aquella que tiene una posición superior ante otros tipos de masculinidades en el entramado de relaciones de poder basadas en el género. No se trata siempre, ni en todos los lugares y contextos, de una masculinidad de características similares, pero podrían identificarse con las características asociadas a los hombres que ocupan altos cargos en el mundo empresarial, militar o gubernamental, por ejemplo, los cuales transmiten autoridad (Connel, 1997: 39-40). En contextos de conflicto, esta tiende también a relacionarse con el uso de la violencia y el militarismo.

en comparación con acuerdos de paz anteriores (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2016; Alvarado Cóbar *et al.*, 2018). En esta línea, el PAN vigente en Canadá se refiere explícitamente a los derechos de las comunidades LGTBI+ y, en este caso, también a personas refugiadas y solicitantes asilo (Gobierno de Canadá, 2017).

Seguridad versus militarismo

La inclusión de las mujeres en espacios de toma de decisiones, así como en todos los eslabones y posiciones internas de procesos de construcción y mantenimiento de la paz, compone un debate central en el análisis de la agenda MPS, y apunta a la tensión existente entre objetivos y comprensiones feministas en torno a la seguridad y la naturaleza de las prácticas del propio Consejo de Seguridad (El-Bushra, 2007; Hudson, 2009). La incorporación de las mujeres en cuerpos de mantenimiento de la paz, altamente militarizados y masculinizados, conduce hacia una de las principales contribuciones realizadas desde los feminismos, teniendo en cuenta las consecuencias del militarismo en las vidas de las mujeres, tanto dentro como fuera de estas instituciones (Cockburn, 2012b) y, en específico, los efectos del uso de la violencia contra las mujeres por parte de misiones de mantenimiento de la paz en sociedades posconflicto (Cockburn y Zarkov, 2002).

La idea del avance de las mujeres en contextos altamente militarizados choca con la crítica antimilitarista feminista, de la cual, en primera instancia, también emanaba la propia R1325. En este sentido, se ha cuestionado el contexto institucional de la agenda, ya que evidencia que no trata de prevenir las guerras o cuestionar la legitimación de estas, sino que busca hacer de las guerras un espacio más seguro para las mujeres y de protegerlas en estos contextos (WILPF, 2015: 22). Las críticas expresan la necesidad de cuestionarse hasta qué punto las operaciones de mantenimiento de la paz han tenido éxito en la consecución de la igualdad de género a nivel interno y pueden ser vehículos para la promoción de la igualdad de género en sociedades posconflicto (Karim y Beardsley, 2017: 2-3). El despliegue de mujeres en el terreno como representantes de operaciones de mantenimiento de la paz en Bosnia-Herzegovina, Kosovo o la República Democrática del Congo, por ejemplo, se ha identificado como un aspecto positivo de la agenda, pero este giro sigue siendo escaso y, en todo caso, no garantiza resultados positivos per se. La participación de mujeres en la misión civil de la Unión Europea en Kosovo (EULEX, por sus siglas en inglés) fue de un 22,6% en 2011 (Kosovo Women's Network, 2011: 24), pero la institución carecía de medidas explícitas y financiación específica para la coordinación de programas en defensa de los derechos de las mujeres (Maguire, 2008).

Réplicas liberales de implementación

Dos décadas de trayectoria de la agenda han puesto de manifiesto cómo su marco normativo no necesariamente se ajusta a los contextos locales, evidenciando el reflejo de los rasgos del contexto del que emana, del Consejo de Seguridad de la ONU, es decir, de una visión liberal en torno a las mujeres, su agencia y rol en la resolución de los conflictos y los ámbitos de la paz y la seguridad (Duncanson, 2016); lo cual no necesariamente responde a la situación o las reivindicaciones de las mujeres en diferentes contextos. Se ha criticado la falta de interseccionalidad⁷ en los documentos principales de la agenda, así como la necesidad imperante de que responda a las distintas realidades y necesidades de las mujeres. Diversas investigadoras han subrayado, por ejemplo, cómo la agenda MPS ha homogeneizado a las mujeres en Afganistán, como si estas tuviesen todas ellas las mismas condiciones de vida o respondiesen a las mismas relaciones de poder en todo el país (Machanda, 2020; Singh, 2020). Se ha expuesto también cómo la agenda responde a visiones de etnia, clase o sexo específicas (Martín de Almagro, 2018) o cómo contiene también nociones coloniales (Parashar, 2019). Asimismo, se ha manifestado cómo los PAN de países del Sur Global no necesariamente son locales en su totalidad, debido a la influencia de organismos de países del Norte Global u organizaciones internacionales en su proceso de creación, lo que convierte la agenda MPS en un pretexto más para la perpetuación de la dominación Norte-Sur (Basu *et al.*, 2020).

Participación política versus económica

Se ha plasmado también el énfasis de la agenda en la protección y la participación de las mujeres en los ámbitos político y de seguridad y, a su vez, la escasez de referencias y medidas en relación con su participación en el ámbito económico. Ello alude a una visible incoherencia en espacios de posconflicto, ya que fomenta la participación de las mujeres como actoras en la prevención de los conflictos y en la resolución de estos, instando a su participación en todas las esferas políticas y de seguridad, pero obvia su necesidad de sobrevivir en la cotidianidad. La

7. Inicialmente formulado por Kimberlé Crenshaw (1991), el concepto hace referencia a las complejidades y desigualdades sociales y a las múltiples discriminaciones producidas por las interacciones entre las estructuras de poder de género, clase, etnia, religión u origen, por ejemplo.

retradicionalización de las estructuras y roles de género que se da en muchos de estos contextos tienen consecuencias específicas para las mujeres, siendo una de ellas su recolocación en el espacio privado. Este hecho, ligado a los altos índices de desempleo, tienen efectos directos sobre su situación.

En general, los aspectos económicos se han desconectado de los procesos de construcción de paz y excluido de las agendas de negociación, cuando precisamente la inestabilidad económica se identifica como una de las principales fuentes de inseguridad en estos contextos. En este sentido, permea una comprensión ambigua de empoderamiento económico de las mujeres en la agenda, a través de dos tipos de referencias (Duncanson, 2019): por un lado, se identifica la necesidad del empoderamiento económico de las mujeres bajo el paraguas liberal, a través de la inserción de las mujeres en la economía formal; y, por otro, a un empoderamiento «liberador», refiriéndose a los esfuerzos de las mujeres para desafiar el statu quo. Sin embargo, mientras la visión liberal en torno al empoderamiento de las mujeres las atrapa dentro de las propias expectativas liberales en torno al trabajo de la mujer –salarios bajos, trabajos de cuidados sin remuneración o violencia por parte de hombres que se niegan a que las mujeres trabajen, entre otros–, se hace menos referencia a la visión *liberadora*, que apunta a la necesidad de transformar las normas y dinámicas de los espacios posconflicto respecto a los cuidados, por ejemplo, lo que, de ocurrir, se hace fuera del marco de la agenda (ibídem: 8). Se sobreentiende, por lo tanto, que las mujeres no realizan ninguna labor fuera de la economía formal, hecho que no responde a la realidad (George, 2020).

Falta de obligatoriedad

Además, ni la R1325 ni la agenda son vinculantes, lo cual dificulta su implementación. Aunque se han podido establecer obligaciones para los estados y los organismos internacionales sobre la igualdad de género y los derechos de las mujeres en relación con la paz y la seguridad, existen aún vacíos en el proceso. De hecho, lo que empuja a organizaciones internacionales y a estados a promover la implementación de la R1325 –si bien no de la agenda en su totalidad– es normalmente su compromiso o voluntad con la agenda, circunstancia que se han fortalecido a lo largo de los años (Coomaraswamy, 2015: 14). Sin embargo, comparando la cantidad de estados y organizaciones internacionales que han puesto en marcha planes de acción para su implementación con la responsabilidad de estos actores en la reproducción y perpetuación de las estructuras de género en ámbitos de conflicto y posconflicto, salta a la vista su responsabilidad al respecto.

Es cierto que las resoluciones posteriores a la R1325 hacen referencia a la responsabilidad de los estados en la implementación de la agenda, así como también en la «Recomendación general número 30 sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos» del Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) (2013), la cual está siendo también guía para los estados en relación con el ámbito de las mujeres, la paz y la seguridad. Sin embargo, existen aún estados y organizaciones internacionales que hacen referencia a ella y a su importancia en su documentación oficial sin dar un giro hacia una completa inserción en sus políticas, programas y proyectos, e incluso casos en los que, aunque se identifique como central el rol de la agenda MPS y se hayan creado herramientas para su aplicación, esta no se haya insertado en su cadena de trabajo. Así ocurre en el propio Consejo de Seguridad, del cual emana la agenda: prevé medidas para la inserción de la perspectiva de género y la implementación de la R1325 en las operaciones que dependen de él, pero falla en su puesta en práctica. Otros ejemplos son la OTAN, que posee un plan de implementación de la agenda MPS desde el año 2007, pero tiene

Entre las principales razones por las que el eco que la agenda MPS ha tenido a nivel formal y normativo no se haya trasladado necesariamente a contextos locales en la práctica, está el hecho de que no se prevén medidas y/o acciones específicas y concretas para la materialización de sus objetivos.

todavía un largo camino que recorrer para alcanzar una plena implementación (Lackenbauer y Langlais, 2013), o la Unión Africana (UA), que apoya la R1325 y la agenda, pero carece de un plan de aplicación.

Así, entre las principales razones por las que el eco que la agenda MPS ha tenido a nivel formal y normativo no se haya trasladado necesariamente a contextos locales en la práctica, está el hecho de que no se prevén medidas y/o acciones específicas y concretas para la materialización de sus objetivos. La RDC, por ejemplo, adoptó el PAN para la implementación de la R1325 en 2010 (Gobierno de la RDC, 2010), pero la puesta en marcha de un órgano nacional encargado para su ejecución, u órganos similares a niveles provinciales y locales, se ha visto demorada a lo largo del tiempo (Zirion Landaluze, 2018: 257-260).

Falta de financiación y voluntad política

Otro de los factores principales que contribuye a la falta de implementación y a la desconexión de la agenda con los contextos en los que se ha de implementar es la falta de financiación (Villellas, 2020) y, por lo tanto, de la

voluntad política al respecto, lo que provoca la precariedad de la agenda tanto a nivel local como internacional. En general, no se realizan reservas en los presupuestos estatales o de organismos internacionales para la implementación de la agenda, pese a la existencia de planes de acción o implementación. El Women's Peace and Humanitarian Fund, por ejemplo, recibió 3.026.834 dólares en 2017 solo por parte de 10 estados, más de medio millón de dólares menos que en 2016 (Basu *et al.*, 2020). La falta de financiación es una de las mayores dificultades a las que se enfrenta la agenda en la actualidad, tal y como manifiestan estudios en Sudán del Sur o en Kosovo (Lopidia y Hall, 2020; Farnsworth y Gashi, 2013). En Kosovo, activistas feministas llevan defendiendo la adopción e implementación de la R1325 desde el año 2000, pero la financiación dirigida con este fin hacia estas organizaciones es mínima (Farnsworth y Gashi, 2013; Mujika Chao, 2020). No se aprobó el PAN hasta 2014 –15 años después del fin de la guerra–, y se trata aún de un proceso inacabado (Kosovo Women's Network, 2020). En este sentido, el peso de la adopción de la R1325 cae en la mayoría de los casos en la voluntad de los estados, pero la labor de su implementación a nivel local recae habitualmente sobre las mujeres y las organizaciones que estas crean a favor de la causa.

Activismo en precariedad

El rol de las organizaciones de mujeres en la implementación de la R1325 ha contribuido a la creación de redes entrelazadas en el sector de las mujeres, la paz y la seguridad con relación a la implementación de la agenda, mediante las relaciones constantemente interconectadas entre organismos internacionales, regionales y estatales, ONG, organizaciones de mujeres y/o feministas, y personas con la suficiente capacidad de acción y movilización de recursos (Cockburn, 2007: 145-146 y 2012a; Martín de Almagro, 2014). Son estas organizaciones las que, en última instancia, dan valor y abren espacios de acción para la agenda; sin embargo, se trata de un trabajo que se realiza de forma precaria y en la mayoría de los casos voluntaria (Mujika Chao, 2020). En este sentido, la profesionalización de la sociedad civil y, en este caso, de las organizaciones de mujeres –quizás más visiblemente en contextos de conflicto y posconflicto– ha sido notable para acceder a fondos tanto internacionales como estatales a fin de contribuir a la implementación de la agenda.

La década posterior a la adopción de la R1325 fue testigo del auge de la cooperación y financiación internacional para la igualdad de género, pero el posterior declive de esta tendencia ha tenido también consecuencias directas en las capacidades de acción de estas organizaciones (ibídem, 2020). Un estudio

realizado por la organización sueca Kvinna till Kvinna (2020: 7) en los Balcanes muestra cómo entre 2014 y 2016 la financiación dirigida a las organizaciones de mujeres disminuyó visiblemente y que el 82% de estas no disponían de fondos suficientes para llevar a cabo su misión, o cómo muchas de ellas habían trabajado sin ningún tipo de financiación.

Resistencias y alternativas

Esta situación ha provocado también la aparición y el desarrollo de diversas resistencias, las cuales no responden tanto al marco normativo de la agenda, sino a sus capacidades y características de implementación o *modus operandi*.

La implementación de la R1325 se percibe en muchos contextos como un proceso vertical y dirigido por organismos internacionales y/o estatales, mientras tiende a obviar las reivindicaciones de las organizaciones de mujeres y feministas que son, precisamente, las que conocen de primera mano las necesidades de las mujeres y de otras identidades de género.

Son resistencias fruto del descontento generalizado en relación con su implementación, y de los vacíos y dificultades existentes. La implementación de la R1325 se percibe en muchos contextos como un proceso vertical y dirigido por organismos internacionales y/o estatales, mientras tiende a obviar las reivindicaciones de las organizaciones de mujeres y feministas que son, preci-

samente, las que conocen de primera mano las necesidades de las mujeres y de otras identidades de género. Estas tienen, en cada caso, propuestas explícitas para la mejora de la implementación de la R1325 y la agenda MPS, y piden una participación legítima en estos procesos. Llama la atención que, a lo largo de los 20 años de trayectoria de la agenda, estas reivindicaciones hayan sido prácticamente las mismas.

En este sentido, existe otro factor que oscurece la trayectoria de la agenda MPS en diferentes contextos y que se puede identificar como fatiga o cansancio permanente de las trabajadoras y activistas en este ámbito⁸. Un cansancio que no es específico, contextual o personal: sus esfuerzos, en muchos casos, son ignorados por organismos estatales e internacionales, lo cual las ha lleva-

8. «Estoy harta y cansada de la R1325», han afirmado repetidas veces activistas de Kosovo o Serbia a la autora de este artículo, tras casi dos décadas trabajando en defensa de esta resolución. Esta afirmación es compartida por activistas en otros espacios geográficos.

do a veces a dejar de trabajar en la implementación de la agenda y a buscar alternativas para incidir en este proceso, a utilizar otras resoluciones y herramientas internacionales que ofrecen un espacio más amplio de actuación, o a utilizar estas herramientas alternativas juntamente con la R1325. Así ha ocurrido en Sri Lanka o Nepal, por ejemplo, donde las organizaciones de mujeres se han aferrado más a los tratados de Derechos Humanos del sistema de la ONU; o en Afganistán, donde la CEDAW o su Recomendación n.º 30 han sido claves (Machanda, 2020).

A modo de conclusión: ¿hacia nuevos retos en la agenda MPS?

Este artículo ha recorrido y analizado el desarrollo de la agenda MPS en su vigésimo aniversario a través de sus principales características y fortalezas, debilidades y vacíos, tanto a nivel discursivo como de implementación. Teniendo en cuenta que la R1325 y la agenda MPS componen un vehículo indispensable para la aplicación e implementación de la perspectiva de género en los ámbitos de la paz y la seguridad a nivel internacional, regional, estatal y local, los posicionamientos ante esta serie de herramientas internacionales han sido diversos: desde su férrea defensa como instrumentos indispensables en el ámbito de la paz y la seguridad, hasta su identificación como parte del sistema económico global neoliberal actual, pasando por su justificación, pero desde una perspectiva más crítica y acorde con las diversas realidades y necesidades de las mujeres y demás identidades de género disidentes.

Más allá de los diversos posicionamientos, la experiencia ha demostrado que, tras 20 años del inicio de la agenda MPS, las mujeres siguen siendo excluidas de las negociaciones de paz y procesos de construcción de paz, siguen siendo generalmente identificadas como víctimas versus agentes y sujetas políticas, y la violencia sexual contra las mujeres se mantiene como una constante en las sociedades en conflicto y posconflicto. Además, la puesta en marcha de medidas para la implementación de la R1325 continúa siendo escasa, siendo muestra de ello la insuficiente –e incluso en algunos casos nula– financiación destinada a este fin. Así, aunque se puede afirmar que la arquitectura normativa creada alrededor de la agenda internacional MPS es más amplia que nunca, esta sigue respondiendo a dificultades y vacíos similares a los de sus inicios, dejando entrever una consolidación farragosa a nivel global. A través de la pregunta guía *¿cuáles son las principales críticas que esta serie de medidas,*

así como su implementación, han recibido?, este artículo las agrupa en siete bloques principales: el esencialismo de género; seguridad versus militarismo; la reproducción de valores liberales; el ímpetu de la participación política de las mujeres frente a la económica; el hecho de que la agenda no sea vinculante; la falta de financiación y voluntad política para su implementación, y la precariedad bajo la cual trabajan las organizaciones de mujeres a favor de la implementación de la agenda. Por último, se añade un bloque sobre las resistencias y alternativas que han surgido a lo largo de estas dos décadas a fin de evidenciar las posibilidades que sigue ofreciendo la agenda.

Asimismo, se ha constatado cómo el excesivo énfasis de la agenda en las mujeres deja entrever la comprensión binaria sobre las relaciones sociales y políticas detrás de la agenda, lo cual hace de ella una herramienta para la reproducción patriarcal de las relaciones de género, más que una herramienta *liberadora*. Al respecto, además del giro que requiere la agenda hacia una perspectiva integral y real de género, dirigirse hacia un análisis más amplio no sólo se enfocaría en las comunidades LGTBI+, sino que dejaría a la vista las asunciones binarias bajo las cuales se han desarrollado las resoluciones y llevaría a una comprensión interseccional en torno a cómo estructuras de poder como el sexo, la etnia o la clase, entre otras, provocan múltiples vulnerabilidades para personas y comunidades género-disidentes (Hagen, 2016: 331). Partiendo de esta idea, y profundizando en los vínculos entre patriarcado y militarismo, se ha criticado también la imposibilidad de fomentar la igualdad de género a través de la inclusión de las mujeres en los cuerpos de seguridad, ya que se trata de instituciones patriarcales y masculinizadas per se. En este sentido, se ha puesto en duda la influencia cualitativa de la agenda a través de medidas cuantitativas. Aquí, una de las críticas que se viene subrayando es que, pese a que inicialmente la R1325 fue una medida impulsada desde organizaciones de mujeres y feministas actuando a escala transnacional, tras su adopción, esta responde más a las características del organismo de la que emana, el Consejo de Seguridad, poniendo de manifiesto su carácter liberal y la consecuente comprensión en torno al papel de las mujeres en los conflictos y la construcción de paz. En este sentido, es ilustrativo el hincapié que se hace en la participación política de las mujeres, por ejemplo, obviando cualquier otro tipo de participación sociopolítica de las mujeres, lo que deja de lado las necesidades (económicas, por ejemplo) que tanto ellas como sus comunidades pueden tener en contextos de (pos)conflicto.

Más allá de los debates ontológicos que la agenda plantea, la mayoría de los organismos que trabajan en los ámbitos de la paz y la seguridad hacen referencia a la R1325, a la agenda MPS, en general, y a su centralidad en este campo; sin embargo, su implementación queda al margen. Al respecto, desde los países en los que

se está implementado, sobre todo en los países posconflicto, movimientos de base –principalmente de mujeres– subrayan que su implementación no responde a la consideración discursiva que recibe, y se han identificado la falta de voluntad política y financiación, así como la escasez de medidas y herramientas para su implementación, como principales factores. Se puede afirmar, por lo tanto, que el compromiso con la agenda es «inconsistente» (George *et al.*, 2019: 313). Sin embargo, y pese a que los vacíos y dificultades identificados en este artículo sean constantes e incluso sigan reproduciendo críticas del pasado, están también abriendo nuevas posibilidades de acción para la agenda MPS, las cuales constituyen un punto de partida para acercar la agenda a los contextos locales y recuperar el espíritu crítico en torno al cual se gestó. Se trata de tensiones continuas que responden tanto a diferentes experiencias de implementación como a diversas posibilidades para el futuro (Kirby y Shepherd, 2016).

Tal y como afirman Basu *et al.* (2020), 20 años después de su inceptión, el alcance de la agenda es extensivo, pero también contestado e incierto. Refleja, a nivel global, las consecuencias de la adaptación de un proyecto feminista transformativo a las instituciones legales de la paz y la seguridad transnacionales (Goetz, 2020), siendo las reivindicaciones iniciales realizadas por este proyecto feminista cooptadas por aquellas (Cockburn, 2012b). Sin embargo, cierto es también que se trata de una de las pocas herramientas a escala internacional que enfatiza la necesidad de insertar la perspectiva de género en los ámbitos de la paz y de la seguridad, habiendo expandido sus contribuciones iniciales realizadas en el ámbito de los conflictos a más contextos y situaciones.

Más allá de los debates ontológicos que se plantean, la mayoría de los organismos que trabajan en los ámbitos de la paz y la seguridad hacen referencia a la R1325, a la agenda MPS, en general, y a su centralidad en este campo; sin embargo, su implementación queda al margen.

Referencias bibliográficas

- Alice, Lynn. «The UN's Global Gender Agenda and Post-Conflict Reconstruction: The Implementation of the United Nations Security Council Resolution 1325 in Kosovo», en: Eifler, Christine y Seifert, Ruth (eds.). *Gender dynamics and post-conflict reconstruction*. Frankfurt: Peter Lang GmbH Internationaler Verlag der Wissenschaften, 2009, p. 49-69.
- Alvarado Cobar, José; Bjertén-Günther, Emma y Jung, Yeonju. «Assessing Gender Perspectives in Peace Processes with Application to the Cases of Colombia and Mindanao». *SIPRI Insights on Peace and Security*, n.º 2018/6 (2018), p. 1-32.

- Barbé, Esther. «Contestación normativa y Consejo de Seguridad: la agenda de mujeres, paz y seguridad o de la Resolución 1.325 a la Resolución 2.242». *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 68, n.º 2 (2016), p. 103-131.
- Basu, Soumita; Kirby, Paul y Shepherd, Laura J. «Women, Peace and Security: a critical cartography», en: Basu, Soumita; Kirby, Paul y Shepherd, Laura J. (eds.). *New directions in women, peace and security*. Bristol: Bristol University Press, 2020, p. 1-25.
- Berry, Marie E. *War, women, and power. From violence to mobilization in Rwanda and Bosnia-Herzegovina*. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.
- Caracuel Raya, María Angustias. «La Aplicación de la Resolución 1.325 en las Organizaciones de Seguridad y Defensa Europeas». *Security and Defense Studies Review*, vol. 11 (2010), p. 65-80.
- Cockburn, Cynthia. *From where we stand. War, women's activism & feminist analysis*. Londres y Nueva York: Zed Books, 2007.
- Cockburn, Cynthia. *Antimilitarism. Political and gender dynamics of peace movements*. Basingstoke y Nueva York: Palgrave Macmillan, 2012a.
- Cockburn, Cynthia. «Snagged on the Contradiction: NATO, Resolution 1325 and Feminist Responses». *Women in Action*, (2012b), p. 48-57.
- Cockburn, Cynthia y Zarkov, Dubravka (eds.). *The postwar moment: militaries, masculinities and international peacekeeping*. Londres: Lawrence & Wishart Ltd., 2002.
- Cohn, Carol. «Mainstreaming gender in UN security policy: a path to political transformation?», en: Rai, Shirin M. y Waylen, Georgina (eds.). *Global governance: feminist perspectives*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2008, p. 185-206.
- Connel, Robert W. «La organización social de la masculinidad», en: Valdés, Teresa y Olabarria, José (eds.). *Maculinidad/es: poder y crisis*. Santiago de Chile: ISIS Internacional y FLACSO Chile, 1997, p. 31-48.
- Consejo de la UE. *Comprehensive approach to the EU implementation of the United Nations Security Council Resolutions 1325 and 1820 on women, peace and security*. Bruselas: Consejo de la UE, 2008 (en línea) [Fecha de consulta: 20.12.2020] https://eeas.europa.eu/archives/features/features-working-women/working-with-women/docs/01-eu-comprehensive-approach-1325_en.pdf
- Coomaraswamy, Radhika. *Preventing conflict, transforming justice, securing the peace. A global study on the implementation of United Nations Security Council Resolution 1325*. UN Women, 2015 (en línea) [Fecha de consulta: 15.05.2020] [https://www.peacewomen.org/sites/default/files/UNW-GLOBAL-STUDY-1325-2015%20\(1\).pdf](https://www.peacewomen.org/sites/default/files/UNW-GLOBAL-STUDY-1325-2015%20(1).pdf)

- Crenshaw, Kimberlé. «Mapping the margins: intersectionality, identity politics, and violence against women of color». *Stanford Law Review*, vol. 43, n.º 6 (1991), p. 1241-1299.
- Deiana, Maria-Adriana. *Gender and citizenship. Promises of peace in post-Dayton Bosnia-Herzegovina*. Londres: Palgrave Macmillan, 2018.
- Deiana, Maria-Adriana y McDonagh, Kenneth. «It Is Important, but...': Translating the Women, Peace and Security (WPS) Agenda onto the Planning of EU Peacekeeping Missions». *Peacebuilding*, vol. 6, n.º 1 (2018), p. 34-48.
- Duncanson, Claire. *Gender and peacebuilding*. Cambridge y Malden: Polity Press, 2016.
- Duncanson, Claire. «Beyond Liberal vs Liberating: Women's Economic Empowerment in the United Nation's Women, Peace and Security agenda». *International Feminist Journal of Politics*, vol. 21, n.º 1 (2019), p. 111-130.
- Eifler, Christine y Seifert, Ruth (eds.). *Gender dynamics and post-conflict reconstruction*. Frankfurt: Peter Lang GmbH Internationaler Verlag der Wissenschaften, 2009.
- El-Bushra, Judy. «Feminism, gender, and women's peace activism». *Development and Change*, vol. 38, n.º 1 (2007), p. 131-147.
- Farnsworth, Nicole y Gashi, Elmaze. *Where is the money for women's rights? A Kosovo case study*. Pristina: Kosova Women's Network, 2013.
- George, Nicole. «The price of peace? Frictional encounters on gender, security and the "economic peace paradigm"», en: Basu, Soumita; Kirby, Paul y Shepherd, Laura J. (eds.). *New directions in women, peace and security*. Bristol: Bristol University Press, 2020, p. 41-60.
- George, Nicole; Lee-Koo, Katrina y Shepherd, Laura J. «Gender and the UN's Women, Peace and Security agenda», en: Gentry, Caron E.; Shepherd, Laura J. y Sjoberg, Laura (eds.). *Routledge Handbook of Gender and Security*. Londres y Nueva York: Routledge, 2019, p. 311-322.
- Giles, Wenona y Hyndman, Jennifer (eds.). *Sites of violence: gender and conflict zones*. Los Angeles y Londres: University of California Press, 2004.
- Gobierno de Canadá. *Canada's National Action Plan on Women, Peace and Security 2017-2022. The implementation plans*. Gobierno de Canadá, 2017 (en línea) [Fecha de consulta: 19.12.2020] https://www.international.gc.ca/world-monde/assets/pdfs/issues_development-enjeux_developpement/cnap_implementation_plans_eng.pdf
- Gobierno Nacional y FARC-EP. *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. Jurisdicción Especial para la Paz, 2016 (en línea) [Fecha de consulta: 19.12.2020] <https://www.jep.gov.co/Normativa/Paginas/Acuerdo-Final.aspx>

- Goetz, Anne Marie. «Foreword: toward strategic instrumentalism», en: Basu, Soumita; Kirby, Paul y Shepherd, Laura J. (eds.). *New directions in women, peace and security*. Bristol: Bristol University Press, 2020, p. xxi-xxvi.
- Hagen, Jamie J. «Queering Women, Peace and Security». *International Affairs*, vol. 92, n.º 2 (2016), p. 313-332.
- Hendricks, Cheryl. «Progress and Challenges in Implementing the Women, Peace and Security Agenda in the African Union's Peace and Security Architecture». *Africa Development / Afrique et Développement*, vol. 42, n.º 3 (2017), p. 73-98.
- Hudson, Natalie F. «Securitizing Women's Rights and Gender Equality». *Journal of Human Rights*, vol. 8, n.º 1 (2009), p. 53-70.
- Karim, Sabrina y Beardsley, Kyle. *Equal opportunity peacekeeping: women, peace and security in post-conflict states*. Oxford y Nueva York: Oxford University Press, 2017.
- Kirby, Paul y Shepherd, Laura J. «The Futures Past of the Women, Peace and Security Agenda». *International Affairs*, vol. 98, n.º 1 (2016), p. 373-339.
- Kosovo Women's Network. *1325 Facts and Fables: a collection of stories about the implementation of United Nations Security Council Resolution 1325 on Women, Peace, and Security in Kosovo*. Pristina: Kosovo Women's Network, 2011.
- Kosovo Women's Network. «20 years of Resolution 1325. Kosovo needs to implement this resolution». Kosovo Women's Network, (octubre de 2020) (en línea) [Fecha de consulta: 19.12.2020] <https://womensnetwork.org/20-years-of-resolution-1325-kosovo-needs-to-implement-this-resolution/>
- Kvinna till Kvinna. *Where is the money for women's rights? Funding trends in the Western Balkans*. Pristina: Kvinna till Kvinna, 2020.
- Lackenbauer, Helene y Langlais, Richard (eds.). *Review of the practical implications of UNSCR 1325 for the conduct of NATO-led operations and missions*. Estocolmo: OTAN, Swedish Defence Research Agency (FOI) y Nordic Centre for Gender in Military Operations, 2013.
- Lopidia, Rita M. y Hall, Lucy. «South Sudanese women on the move: an account of the Women, Peace and Security agenda», en: Basu, Soumita; Kirby, Paul y Shepherd, Laura J. (eds.). *New directions in women, peace and security*. Bristol: Bristol University Press, 2020, p. 29-40.
- Machanda, Rita. «Difficult encounters with the WPS agenda in South Asia: re-scripting globalized norms and policy frameworks for a feminist peace», en: Basu, Soumita; Kirby, Paul y Shepherd, Laura J. (eds.) *New directions in women, peace and security*. Bristol: Bristol University Press, 2020, p. 61-82.
- Magallón, Carmen. *Mujeres en pie de paz*. Madrid: Siglo XXI, 2006.

- Magallón, Carmen. «Mujer, paz y seguridad. Un balance de la Resolución 1.325», en: Mesa, Manuela (ed.). *Escenarios de crisis: fracturas y pugnas en el sistema internacional. Anuario CEIPAZ 2008-2009*. Barcelona: Icaria, 2008, p. 63-77.
- Maguire, Sarah. *Implementation of Security Council Resolution 1325 in Kosovo. Lessons learned to inform EULEX Kosovo*. Bruselas: United Nations Development Fund for Women, 2008.
- Martín de Almagro, María. «La desglobalización de la Sociedad civil: los casos de Burundi y Liberia sobre los derechos de la mujer». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 105 (2014), p. 117-139.
- Martin de Almagro, María. «Producing participants: gender, race, class and women, peace and security». *Global Society*, vol. 32, n.º 4 (2018), p. 395-414.
- Mendia, Irantzu. *La división sexual del trabajo por la paz: género y rehabilitación posbélica en El Salvador y Bosnia-Herzegovina*. Madrid: Tecnos, 2014.
- Mendia, Irantzu; Guzmán, Gloria y Landaluze, Iker. *Género y justicia transicional: movimientos de mujeres contra la impunidad*. Bilbao, Vitoria-Gasteiz y Donostia-San Sebastián: Universidad del País Vasco e Instituto Hegoa, 2017.
- Mesa, Manuela. «Mujer, paz y seguridad: la Resolución 1.325 en su décimo aniversario», en: Mesa, Manuela (coord.). *Balance de una década de paz y conflictos: tensiones y retos en el sistema internacional, Anuario CEIPAZ 2010-2011*. Madrid: CEIPAZ Fundación Cultura de Paz, 2010, p. 43-64 (en línea) [Fecha de consulta: 15.05.2020]. www.ceipaz.org/publicaciones
- Mujika Chao, Itziar. «Mapping feminist activism in peacebuilding (1989-2017): creation, development and impact of women's organizations in Kosovo», en: Domingues Reis Ferreira, Liliana y Muharremi, Robert (eds.). *Creation of States and State-building. Perspectives on Kosovo's struggle for statehood ten years after independence*. Pristina: Rochester Institute of Technology Press, 2019a, p. 125-140.
- Mujika Chao, Itziar. «Implementación de la agenda internacional sobre Mujeres, Paz y Seguridad en la Política Común de Seguridad y Defensa», en: Cornago, Noé; de Castro, José Luis y Moure, Leire (eds.). *Repensar la Unión Europea: gobernanza, seguridad, mercado interior y ciudadanía*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2019b, p. 637-651.
- Mujika Chao, Itziar. «Women's organizations in post-war contexts», en: Richmond, Oliver P. y Visoka, Gëzim (eds.). *The Palgrave Encyclopedia of Peace and Conflict Studies*. Cham: Plagrave Macmillan, 2020 (en línea) [Fecha de consulta: 01.12.2020] https://doi.org/10.1007/978-3-030-11795-5_138-1
- Naraghi-Anderlini, Sanam. *Women building peace: what they do, why it matters*. Boulder: Lynne Rienner, 2007.

- Naraghi-Anderlini, Sanam. «Civil society's leadership in adopting 1325 Resolution», en: Davies, Sara E. y True, Jacqui (eds.). *The Oxford handbook of women, peace and security*. Oxford y Nueva York: Oxford University Press, 2019, p. 38-52.
- Naraghi-Anderlini, Sanam y El-Bushra, Judy. «The conceptual framework: security, peace, accountability and rights», en: International Alert y Women Waging Peace (eds.). *Inclusive security, sustainable peace: a toolkit for advocacy and action*. Londres y Washington, D.C.: International Alert y Women Waging Peace, 2004, p. 5-14 (en línea) [Fecha de consulta: 19.05.2020] www.inclusivesecurity.org/wp-content/uploads/2013/05/101864251-Toolkit-for-Advocacy-and-Action.pdf
- Ní Aoláin, Fionnuala; Haynes, Dina Francesca y Cahn, Naomi. *On the frontlines. Gender, war, and the post-conflict process*. Oxford y Nueva York: Oxford University Press, 2011.
- ONU-Organización de las Naciones Unidas. «Beijing Declaration and platform for action. The Fourth World Conference on Women». ONU, 1995 (en línea) [Fecha de consulta: 19.05.2020] https://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/Beijing_Declaration_and_Platform_for_Action.pdf
- ONU-Organización de las Naciones Unidas. «Security Council Resolution 1325». ONU, S/RES/1325, (2000) (en línea) [Fecha de consulta: 19.05.2020] <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/WPS%20SRES1325%20.pdf>
- ONU-Organización de las Naciones Unidas. «Security Council Resolution 1820». ONU, S/RES/1820, (2008) (en línea) [Fecha de consulta: 19.05.2020] <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/CAC%20S%20RES%201820.pdf>
- ONU-Organización de las Naciones Unidas. «Security Council Resolution 1888». ONU, S/RES/1888, (2009a) (en línea) [Fecha de consulta: 19.05.2020] <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/WPS%20SRES%201888.pdf>
- ONU-Organización de las Naciones Unidas. «Security Council Resolution 1889». ONU, S/RES/1889, (2009b) (en línea) [Fecha de consulta: 19.05.2020] <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/WPS%20SRES%201889.pdf>
- ONU-Organización de las Naciones Unidas. «Security Council Resolution 1960». ONU, S/RES/1960, (2010) (en línea) [Fecha de consulta: 19.05.2020] <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/WPS%20SRES%201960.pdf>
- ONU-Organización de las Naciones Unidas. «Security Council Resolution 2106». ONU, S/RES/2106, (2013a) (en línea) [Fecha de consulta:

- 19.05.2020] http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_res_2106.pdf
- ONU-Organización de las Naciones Unidas. «Security Council Resolution 2122». ONU, S/RES/2122, (2013b) (en línea) [Fecha de consulta: 19.05.2020] http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_res_2122.pdf
- ONU-Organización de las Naciones Unidas. «Security Council Resolution 2242». ONU, S/RES/2242, (2015) (en línea) [Fecha de consulta: 19.05.2020] http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_res_2242.pdf
- ONU-Organización de las Naciones Unidas. «Security Council Resolution 2467». ONU, S/RES/2467, (2019a) (en línea) [Fecha de consulta: 19.05.2020] https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_res_2467.pdf
- ONU-Organización de las Naciones Unidas. «Security Council Resolution 2493». ONU, S/RES/2493, (2019b) (en línea) [Fecha de consulta: 19.05.2020] https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_res_2493.pdf
- OTAN-Organización del Tratado del Atlántico Norte. «Implementing UNSCR 1325 on Women, Peace and Security». OTAN, EAPC(C)D(2007)0022, (2007) (en línea) [Fecha de consulta: 19.05.2020] <https://www.lse.ac.uk/women-peace-security/assets/documents/NAPS-Website/6.Policy/2007-NATO-Policy-on-Implementation-of-1325-NATO-2007.pdf>
- Parashar, Swati. «The WPS agenda: a postcolonial critique», en: Davies, Sara E. y True, Jacqui (eds.). *The Oxford handbook of women, peace and security*. Oxford y Nueva York: Oxford University Press, 2019, p. 829-839.
- Singh, Sweeta. «In between the *ulemas* and local warlords in Afghanistan: critical perspectives on the “everyday”, norm translation, and UNSCR 1325». *International Feminist Journal of Politics*, vol. 22, n.º 4 (2020), p. 504-525.
- Smith, Sara. *Gendering Peace. UN peacebuilding in Timor-Leste*. Oxon y Nueva York: Routledge, 2019.
- UN. *Report of the Secretary General on women and peace and security*. Nueva York: Consejo de Seguridad de la ONU, (2015) (en línea) [Fecha de consulta: 19.05.2020] <https://undocs.org/S/2015/716>
- UN, CEDAW. «Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer». ONU, A/RES/34/180, (1979) (en línea) [Fecha de consulta: 19.05.2020] <https://www.refworld.org/es/publisher/CEDAW.html>
- UN, CEDAW. «Recomendación general núm. 30 sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores con-

- fictos». ONU, CEDAW/C/GC/30, (2013) (en línea) [Fecha de consulta: 19.05.2020] <https://www.refworld.org/es/docid/52d9026f4.html>
- Unión Africana. *Implementation of the Women, Peace and Security Agenda in Africa*. Addis Ababa: Comisión de la Unión Africana, 2016.
- Villellas, María. «20 Años de Implementación de la Agenda Género, Paz y Seguridad». *Apunts Escola de Cultura de Pau de Conflictes y Pau*, n.º 3 (2020), p. 1-6.
- WILPF. *Women, weapons and war: a gendered critique of multilateral instruments*. Genova y Nueva York: Reaching Critical Will, Women's International League for Peace and Freedom, 2015.
- Wright, Kam. «NATO's adoption of UNSCR 1325 on Women, Peace and Security: Making the agenda a reality». *International Political Science Review*, vol. 37, n.º 3 (2016), p. 350-361.
- Young, Iris Marion. «The logic of masculinist protection: reflections on the current security state». *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, vol. 29, n.º 1 (2003), p. 1-25.
- Zirion Landaluze, Iker. *Desarme, Desmovilización y Reintegración de Ex Combatientes. Género, Masculinidades y Construcción de Paz en la República Democrática del Congo*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018.

La transversalidad de género y su poder de influencia: ¿hacia una igualdad efectiva en la UE?

Gender mainstreaming and its power to influence: progress towards effective equality in the EU?

Beatriz Navarro Sanz

Analista de asuntos internacionales, colaboradora externa del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). BeatrizNavSanz@hotmail.com

M^{ra} Mercedes Sanz Gómez

Profesora titular de Economía Aplicada, Universidad de Castilla-La Mancha (UCLM).
Maria.Sanz@uclm.es. ORCID ID: 0000-0002-6488-8729

Cómo citar este artículo: Navarro Sanz, Beatriz y Sanz Gómez, M^{ra} Mercedes. «La transversalidad de género y su poder de influencia: ¿hacia una igualdad efectiva en la UE?». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 127 (abril de 2021), p. 39-61. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2021.127.1.39

Resumen: En los últimos 25 años, la Unión Europea (UE) ha incorporado la transversalidad de género en sus planteamientos políticos oficiales en favor de la igualdad de género. El objetivo de este artículo es analizar la visión de la igualdad de género que ha inspirado el diseño y contenido de las políticas europeas (igualdad *ad-intra*), así como el poder de influencia de la transversalidad de género sobre la igualdad efectiva en los estados miembros (igualdad *ad-extra*). La adopción de este enfoque transversal se ha justificado por la posibilidad de garantizar la coherencia global de todas las actuaciones, al evitar solapamientos y permitir aumentar su eficacia y visibilidad. Sin embargo, su incorporación efectiva en las políticas europeas sigue siendo una asignatura pendiente, su implementación está fragmentada y los avances en la igualdad de género han sido lentos y desiguales.

Palabras clave: Unión Europea, transversalidad de género, políticas de igualdad, poder de influencia, estados miembros

Abstract: Over the past 25 years, the European Union (EU) has incorporated gender mainstreaming into its official policy approaches towards gender equality. This paper aims to analyse the vision of gender equality that has inspired the design and content of European policies (equality *ad intra*), as well as the power of gender mainstreaming to influence effective equality in member states (equality *ad extra*). The adoption of this mainstreaming approach has been justified as a way to ensure the overall coherence of all actions by avoiding overlaps and increasing their effectiveness and visibility. However, their effective incorporation into European policies remains a pending task, their implementation is fragmented and progress on gender equality has been slow and patchy.

Key words: European Union, gender mainstreaming, equality policies, power to influence, member states

Desde la aprobación por parte de las Naciones Unidas de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing en 1995, como resultado de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, el debate sobre la igualdad de género y las políticas para hacerla efectiva y real han girado en torno al enfoque denominado «transversalidad de género»¹. La superación conceptual de la igualdad de trato, de oportunidades y de acciones positivas ha dado paso a una dimensión de género mucho más amplia que, para algunos, es el resultado de añadir a los conceptos anteriores las cuestiones relacionales y de funcionamiento de un determinado sistema de género (Rigat-Pflaum, 2008) y, para otros, supone una necesaria y profunda revisión del paradigma de género hasta ahora imperante (Lombardo, 2008). Dos estrategias diferenciadas –integracionista una y transformadora la otra– que comparten la consideración de que el género es una construcción social que deriva de un proceso interactivo (*doing gender*)

El género es una construcción social que «ocurre en una historia y una geografía determinada, teniendo consecuencias diferenciadas para hombres y mujeres». La pandemia del COVID-19 ha agravado las desigualdades de género en la mayoría de los países y prácticamente en todos los colectivos.

que «ocurre en una historia, en una geografía determinada, y tiene consecuencias diferenciadas para hombres y mujeres» (Rigat-Pflaum, 2008: 48). La pandemia del COVID-19 en 2020 ha corroborado esta percepción, al agravar, en pleno siglo XXI, las desigualdades de género en la mayoría de los países y prácticamente en todos los colectivos sociales. Tradicionalmente,

las desigualdades de género han motivado la actuación de los poderes públicos para mitigar, corregir y reconducir unas consecuencias que desde el punto de vista económico y social no estaban justificadas. En la actualidad, el concepto de igualdad es un valor político y un derecho fundamental, lo que obliga a actuar también sobre las causas que generan y perpetúan dichas desigualdades; una intervención proactiva que requiere necesariamente de un adecuado diagnóstico para ser eficaz.

Este artículo se centra en la transversalidad de género y su poder de influencia con el objetivo de analizar la visión de la igualdad de género que inspira el diseño y contenido de las políticas de la Unión Europea (igualdad *ad-intra*) para, a continuación, prestar atención al reflejo que este enfoque ha podido tener sobre la igualdad efectiva y real en los estados miembros (igualdad *ad-extra*). Para esta doble finalidad,

1. El Consejo de Europa define la transversalidad de género (*gender mainstreaming*) como «la (re) organización, mejora, desarrollo y evaluación de los procesos de elaboración de políticas, de modo que la perspectiva de igualdad de género sea incorporada en todas las políticas, a todos los niveles y en todas las etapas» (Consejo de Europa, 1998, citado en Lombardo, 2003: 1).

en primer lugar, se aborda y construye un triple marco de referencia –teórico, jurídico y metodológico–, para el estudio de la igualdad de género en la UE; en segundo lugar, se realiza un análisis evolutivo de los principales elementos de la transversalidad de género como planteamiento político oficial de la UE, destacando los posibles matices diferenciadores entre la posición de la Comisión, el Parlamento y el Consejo de la Unión Europea; y, en tercer lugar, se examina su poder de influencia sobre los estados miembros, el cual se evalúa a partir de los progresos conseguidos en el ámbito de la participación política y en la toma de decisiones económicas y sociales. Finalmente, se exponen unas conclusiones sobre la eficacia y los límites del planteamiento político oficial de la UE tras 25 años de funcionamiento.

Un marco de referencia para el análisis de la igualdad de género en la UE

El campo de análisis de la igualdad de género es amplio y complejo. El propósito de este estudio no es hacer un repaso exhaustivo de las aportaciones teóricas más importantes, ni del contenido detallado de las normas jurídicas europeas, pues excedería ampliamente el objeto de este trabajo. La finalidad es tan solo destacar los aspectos más relevantes de unas y otras con el fin de encuadrar el análisis de la igualdad de género en la UE y alcanzar los objetivos propuestos, teniendo en cuenta que la igualdad de género es un valor esencial en la UE y que la persistencia de las desigualdades de género se ha agravado como consecuencia de la pandemia del COVID-19.

¿A qué nos referimos cuando debatimos hoy sobre igualdad de género?

Como cualquier construcción social, la cuestión de género se puede observar y analizar desde diferentes esferas del comportamiento humano. Es abundante la literatura científica y académica que ha centrado su interés en la confluencia del género con las teorías organizacionales y con el estudio de las políticas públicas². El denominador común de ambas perspectivas de análisis

2. Debido a la limitación de espacio, la literatura seleccionada en este apartado es la que en mayor medida se adecua a los objetivos y planteamiento del trabajo.

es su interés por aportar luz acerca de las causas que han hecho de la desigualdad de género un problema estructural persistente en las sociedades del siglo XXI, a pesar del consenso político generalizado para resolverlo y de los avances innegables, pero insuficientes, que se han producido en los últimos 25 años, desde la Conferencia de Beijing de 1995. Ello nos hace pensar que la distancia existente entre el discurso político y los progresos reales en materia de igualdad de género está ocupada no solo por las dificultades prácticas para implementar las políticas y actuaciones diseñadas, sino también por la propia validez del paradigma que las define y las impulsa; de nuevo, nos referimos a la doble visión –integracionista o transformadora– de la transversalidad de género.

A este respecto, son muy interesantes las aportaciones realizadas por algunas autoras (Alfama, 2015), que apuntan al sesgo de género de las instituciones

Existe un sesgo de género en las instituciones que se traduce en un predominio masculino en el acceso al poder y genera resistencias al cambio. Se perpetúan así las desigualdades estructurales y se dificulta la implementación de políticas públicas eficaces para avanzar hacia una mayor igualdad.

para entender los problemas de implementación de las políticas públicas. En un contexto de desigualdad estructural, «las instituciones y organizaciones no son ni pueden ser neutras, y el género forma parte constituyente de sus rasgos definitorios» (ibídem: 268). Esta dimensión de género se traduce en un componente nominal o de predominio

masculino en el acceso al poder, así como también en un elemento sustantivo o de funcionamiento de las propias instituciones. Particularmente interesante nos parece este segundo aspecto, por cuanto que plantea dos ámbitos de actuación que tal vez no han sido abordados suficientemente por las políticas de igualdad de oportunidades y acciones positivas, por lo que deberían ser incorporados con mayor eficacia en la transversalidad de género. El primero de los ámbitos hace referencia a las resistencias al cambio que a menudo existen en las instituciones, y el segundo a la producción y reproducción del sesgo de género institucional (ibídem). En el primer caso, admitir la existencia de resistencias al cambio es tanto como aceptar la no neutralidad institucional preconizada por la teoría de la burocracia y, en particular, por la concepción weberiana de las organizaciones. Según estas aproximaciones, la racionalidad y la eficiencia en el diseño organizacional evitarían cualquier sesgo de género institucional. Sin embargo, como señaló Anderson (2003, citado en Alfama, 2015: 271), la implementación de las políticas públicas «no es un proceso neutral ni directo, ni una mera ejecución técnica de las decisiones políticas, sino que está influida por la acción del contexto».

Respecto a la producción y reproducción del sesgo de género en las instituciones, este proceso está influido por las culturas y prácticas administrativas y por la existencia de órdenes y regímenes de género, que responden a un patrón determinado de las relaciones de género en una institución determinada y por las luchas de poder en el interior de las instituciones. En demasiadas ocasiones, esta competición interna perpetua el statu quo imperante, socavando las posibilidades reales de cambios y suponiendo una barrera muy efectiva para poner en marcha un concepto transformador de igualdad. A este respecto, Mahoney y Thelen (2010) distinguen cuatro tipos de cambios en las instituciones: desplazamiento, estratificación, deriva y conversión. Teniendo en cuenta el equilibrio de poder actual, la estratificación y conversión, entendidas respectivamente como la acumulación de normas ante la imposibilidad de desplazar las existentes, así como el aprovechamiento de las ambigüedades y debilidades por parte de los agentes que promueven el cambio, son las dinámicas con un mayor potencial para promover la igualdad (Waylen, 2014, citado en Alfama, 2015: 282).

La transversalidad de género en el Derecho primario europeo

El propósito de este apartado es mostrar cómo recoge el Derecho primario europeo la cuestión de la transversalidad de género. Iniciamos el repaso al *ius europeum* con una referencia directa al Tratado de Ámsterdam (1997), en el que la igualdad de género adquiere una dimensión jurídica nueva, pasando a ser considerada una finalidad de la propia acción global de la UE y un elemento estructural de su política social y la de los estados miembros (Instituto de la Mujer de Castilla-La Mancha, 2009). Por tanto, el tratamiento dado a la igualdad de género en el Tratado de Ámsterdam supuso la incorporación de la transversalidad de género al Derecho primario europeo, evidenciando el compromiso formal de la UE con la agenda política internacional inaugurada oficialmente con la Declaración de Beijing dos años antes. Y suponiendo también una muestra más de la tradicional preocupación de la UE por conformar una imagen exterior de sí misma con arreglo a sus principios fundacionales, de ejercer el poder y de trasladar su influencia en el sistema internacional.

La incorporación del principio de igualdad se concretó en la nueva redacción dada en 1997 al artículo 2 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, en el que la igualdad pasa a ser considerada uno de los objetivos básicos perseguidos por la UE; si bien traduciendo una visión ciertamente restrictiva del sujeto de género en términos estrictamente individuales –hombre y mujer– en contraposición con un sujeto múltiple y heterogéneo, más acorde con el enfoque de la transversalidad de género. Esta orientación, sin embargo, se verá expresamente reflejada en la modifica-

ción introducida por el artículo 3 del Tratado de Ámsterdam al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. Específicamente, se añade un segundo apartado en el que se establece que, en todas las actividades, la Comunidad se fijará el objetivo de eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer y promover su igualdad.

Tras la reforma de Lisboa (2007), el artículo 2 del Tratado de la UE (TUE) vuelve a incluir al principio de igualdad como valor esencial en el seno de la Unión. En concreto, dispone que: «La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres». Por su parte, el artículo 8 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE) establece que «en todas sus acciones, la Unión se fijará el objetivo de eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer y promover su igualdad».

Finalmente, la Carta de los Derechos Fundamentales, en su artículo 23, establece que: «La igualdad entre mujeres y hombres deberá garantizarse en todos los ámbitos, inclusive en materia de empleo, trabajo y retribución. El principio de igualdad no impide el mantenimiento o la adopción de medidas que supongan ventajas concretas en favor del sexo menos representado».

Una propuesta metodológica para el análisis de la igualdad *ad-intra* y la igualdad *ad-extra*

Una vez planteados los aspectos fundamentales del marco teórico y jurídico de referencia, falta por especificar las herramientas metodológicas y las fuentes utilizadas para llevar a cabo el doble análisis que propone este estudio. En primer lugar, para realizar el correspondiente a la evolución de la transversalidad de género y destacar posibles matices diferenciadores entre la posición de la Comisión, el Parlamento y el Consejo de la Unión Europea (igualdad *ad-intra*), en el siguiente apartado centraremos la atención en tres de sus elementos principales susceptibles de ser tenidos en cuenta en las estrategias y políticas de igualdad (Rigat-Pflaum, 2008): el *sujeto de género* (2.1.), el *proceso de toma de decisiones* (2.2.) y el *contenido del género que se transversaliza* (2.3). Estos dos últimos elementos se pueden asimilar a lo que Lombardo (2008) denomina culturas institucionales y organizativas, que determinan un orden y sistema particular de género. Este análisis evolutivo e institucional se ha realizado utilizando como fuentes los actos atípicos del derecho derivado (comunicaciones, informes, resoluciones, conclusiones y planes de acción), por reflejar conjuntamente el funcionamiento y la organización interna de

las instituciones, además del compromiso que estas han adquirido respecto a determinados asuntos y acciones (Martín, 2001). Adicionalmente, se ha hecho uso de cierta documentación preparatoria, complementaria y de desarrollo elaborada por las instituciones europeas en el ejercicio de sus funciones legislativas, no legislativas y en el desempeño de sus actividades institucionales.

Para el segundo de los objetivos propuesto (el último apartado), el análisis del poder de influencia sobre los estados miembros (igualdad ad-extra), se han utilizado los índices de igualdad que elabora anualmente el Instituto Europeo de la Igualdad de Género (EIGE, por sus siglas en inglés)³, los informes de esta misma agencia para evaluar la implementación de la Plataforma de Beijing por parte de los estados miembros, así como los informes anuales sobre igualdad de género de la Comisión, fundamentalmente el referido a 2019. Como documentación complementaria se han empleado las directivas adoptadas por la UE en materia de igualdad, que integran los actos típicos del derecho derivado, así como las recomendaciones específicas por países que anualmente realiza el Consejo en el marco del Semestre Europeo. Al respecto, se pone el foco en la dimensión relativa a la participación de las mujeres en el poder y en la toma de decisiones –política (3.1), económica y social (3.2)– por constituir el ámbito en el que la UE tiene actualmente un peor resultado, a pesar de ser en el que se ha avanzado más deprisa desde 2005.

La transversalidad de género en las políticas europeas de igualdad

Entre la oficialidad política institucional y la fragmentación de su aplicación en la práctica

Desde que la Estrategia marco comunitaria sobre la igualdad entre hombres y mujeres (2001-2005)⁴ introdujera la transversalidad de género como principio básico

-
3. Estos índices utilizan una escala del 1 al 100, representando estos extremos la desigualdad absoluta y la igualdad total, respectivamente. Las puntuaciones asignadas dependen de las brechas entre hombres y mujeres, así como de los logros alcanzados, en seis dimensiones: trabajo, dinero, conocimiento, tiempo, poder y salud. Esta información está desagregada por países y se publica cada dos años.
 4. El enfoque de la transversalidad fue adoptado por la Comisión en la Comunicación titulada «Integrar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el conjunto de las políticas y acciones comunitarias» COM (96) 67 final.

para la programación de todas las actuaciones en favor de la igualdad (Estrategia Marco, en adelante), este nuevo enfoque fue considerado como el planteamiento político oficial para la igualdad de género en la UE. La razón que lo justificaba era su adecuación para garantizar la coherencia global de todas las actuaciones, al evitar solapamientos y permitir aumentar su eficacia y visibilidad, tanto interna como externa. Sin embargo, dos décadas después, la incorporación efectiva de este enfoque en las políticas europeas sigue siendo una asignatura pendiente, persistiendo la fragmentación en las vías, normas e iniciativas en favor de la igualdad de género, distribuidas entre las instancias supranacionales, nacionales, estructuras de apoyo y agentes participantes.

El sujeto de género y el liderazgo político del Parlamento Europeo

El *sujeto de género* subyacente en el enfoque de la transversalidad «reconoce la heterogeneidad del colectivo mujer e introduce las dimensiones de clase, etnia y orientación sexual» (Rigat-Pflaum, 2008: 52)⁵. Iniciando el recorrido acerca del sujeto de género en la Estrategia Marco, y continuando por el primer informe anual sobre igualdad de la Comisión, el Libro Verde sobre Igualdad y no discriminación en la Unión Europea ampliada, el Plan de trabajo para la igualdad entre las mujeres y los hombres 2006-2010, incluyendo el primer Pacto Europeo por la Igualdad de Género (2011-2020), la Carta de la Mujer, y las sucesivas estrategias que la desarrollaron –concretamente, la Estrategia para la igualdad entre mujeres y hombres 2010-2015 y el Compromiso estratégico para la igualdad entre mujeres y hombres 2016-2019–, el sujeto de género en todos estos documentos oficiales es unidimensional (sexo biológico femenino o masculino), a pesar de que el problema de la desigualdad entre mujeres y hombres es considerado un fenómeno multidimensional «que ha de ser abordado mediante una combinación global de medidas» (COM (2004) 115 final: 7). En esta misma línea se pronunció el Consejo de la UE en una Posición Común aprobada el 18 de septiembre de 2006, con vistas a la adopción del Reglamento por el que se creaba el Instituto Europeo de la Igualdad de Género (EIGE), que empezó a funcionar de manera efectiva en el año 2010. El Parlamento Europeo ha man-

5. La consideración de este *sujeto de género* facilita la conexión entre distintas desigualdades que, actuando de forma combinada, pueden originar experiencias variadas y múltiples de discriminación. La herramienta analítica para estudiar, entender y responder a estas confluencias entre el género y otras características o identidades recibe el nombre de «interseccionalidad» (EIGE) (véase: <https://eige.europa.eu/thesaurus/terms/1263?lang=es>).

tenido tradicionalmente una actitud más proactiva en favor de la igualdad, que se ha manifestado en su reiterada defensa de todos los derechos fundamentales⁶; además de defender un sujeto de género más amplio que la Comisión y el Consejo, como se evidencia en alguna de sus resoluciones relacionadas con los derechos fundamentales y la igualdad. Por ejemplo, en la Resolución de 14 de marzo de 2017, sobre igualdad entre mujeres y hombres en 2014-2015, muestra su apoyo al Consejo para que se establezca una estrategia para la igualdad de género 2016-2020 en la que se incluyan las personas transgénero e intersexuales.

En definitiva, los diferentes textos oficiales publicados a lo largo de los últimos 20 años no han hecho otra cosa que recoger de manera restrictiva la propia referencia al género contenida en los tratados constitutivos tras las reformas de Ámsterdam y Lisboa, reflejada en los artículos 2 y 3 del TUE y en el artículo 19 del TFUE. En línea con los efectos sobre la igualdad de esta interpretación restrictiva, cabe mencionar la referencia del Parlamento Europeo a «la necesidad de posibles cambios en los Tratados con miras a reforzar más la protección de los derechos fundamentales en la UE» (2014/2254 (INI): 15), lo que podría interpretarse como la posibilidad de cambiar en dichos textos la «igualdad entre mujeres y hombres» por la «igualdad de género». Tal vez, un primer paso para obligarse a construir un sujeto de género heterogéneo y multidimensional a incluir en las políticas europeas de igualdad.

Más recientemente, el Parlamento Europeo ha pasado de una actitud proactiva a una actitud que podríamos calificar de beligerante en su defensa de la igualdad de género, ejerciendo una presión política e institucional que ha empezado a dar sus frutos. En su Resolución de 13 de febrero de 2019, se refiere explícitamente al retroceso en los derechos de la mujer y en la igualdad de género en la UE. Considera que «una involución puede definirse como una resistencia al cambio social progresista, un retroceso en los derechos adquiridos o el mantenimiento de un statu quo no igualitario»; incluso llega a manifestar que «los derechos de la mujer son derechos

En 2019, el Parlamento Europeo pasó de una actitud proactiva a otra beligerante, denunciando el retroceso en los derechos de la mujer y en la igualdad de género en la UE, debido a la resistencia a un cambio social progresista o el mantenimiento de un statu quo no igualitario.

6. A pesar de que en este trabajo las instituciones europeas estudiadas son la Comisión, el Consejo y el Parlamento, por su capacidad de proponer y adoptar decisiones en materia de estrategias y políticas de igualdad de género, es necesario hacer referencia a la labor fundamental que el Tribunal de Justicia de la UE ha desempeñado en favor de la igualdad efectiva entre mujeres y hombres a través de sus sucesivos pronunciamientos, principalmente en materia de igualdad de trato, acciones positivas, derechos y prestaciones económicas.

humanos», y que «el avance en materia de igualdad de género y fomento de los derechos de la mujer no es automático ni lineal, y que la protección y la promoción de la igualdad de género exigen un esfuerzo constante» (2018/2684 (RSP): 2-3). Esta actitud del Parlamento Europeo ha supuesto un punto de inflexión en la definición del sujeto de género en la nueva Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025 propuesta por la Comisión el 5 de marzo de 2020. Recogiendo fielmente el espíritu de la Resolución del Parlamento Europeo de 13 de febrero de 2019, la estrategia apuesta por una Europa igualitaria, en la que mujeres y hombres, niñas y niños, en toda su diversidad, sean iguales. Más explícitamente, señala que «las mujeres constituyen un grupo heterogéneo y pueden ser objeto de una discriminación interseccional» (COM (2020) 152 final: 16-17).

El proceso de toma de decisiones y la proliferación de estructuras de cooperación

En la transversalidad de género, el proceso de toma de decisiones se corresponde con un modelo democrático y participativo, menos jerárquico y más cooperativo, no solo para definir las agendas y las políticas públicas, sino también para su implementación. El control y la evaluación adquieren en este proceso un papel importante.

En 2004, el Libro Verde de la Comisión consideraba que uno de los desafíos futuros en materia de igualdad consistía en mantener la cooperación con otras instituciones europeas, fundamentalmente el Parlamento, aumentar el diálogo con las autoridades nacionales y otras partes interesadas (interlocutores sociales y organizaciones no gubernamentales), así como también en mejorar la recopilación, el seguimiento y el análisis de datos. En este sentido, valoraba muy positivamente la tendencia a crear organismos específicos de igualdad en algunos estados miembros. A continuación, se mostrarán los cambios que se han producido en las estructuras de participación y cooperación integradas en el proceso de toma de decisiones, con la finalidad de distinguir las dinámicas y tendencias que han caracterizado la incorporación de la transversalidad de género en la UE.

El Consejo se mostró partidario de la estrategia defendida por la Comisión en el Libro Verde, respecto a la necesidad de disponer de instituciones y estructuras de cooperación, como así lo afirmó en la posición publicada con vistas a la adopción del Reglamento⁷ para la creación del EIGE, única agencia europea que se

7. Reglamento (CE) N° 1922/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, por el que se crea un Instituto Europeo de la Igualdad de Género.

dedicaría en exclusiva a la igualdad de género. El instituto se encargaría de tareas de las que no se ocupaban las instituciones existentes, fundamentalmente de coordinación, centralización y difusión de datos, creación de redes y desarrollo de instrumentos para integrar mejor la igualdad de género en todas las políticas comunitarias. La justificación del EIGE también se basó en la necesidad de disponer de datos objetivos, fiables y comparables sobre la igualdad entre hombres y mujeres en una Unión ampliada, indispensables para la toma de decisiones en la UE y en los estados miembros. Entre las instituciones existentes en la fecha de creación del instituto, destacaba la extensa y densa gama de estructuras de cooperación horizontal y vertical al servicio de la Comisión⁸. En 2007, 2014 y 2016 se crearon tres nuevas estructuras, respectivamente, la Red Europea de Organismos de Igualdad; la Red Europea de Expertos legales en Igualdad de Género y no Discriminación, resultante de la fusión de las correspondientes redes en igualdad de género y no discriminación que estaban funcionando desde 1983, y el Análisis Científico y Consejo sobre Igualdad de Género en la UE.

En contraste con la proliferación de estructuras de cooperación que asisten a la Comisión, a excepción del EIGE, que también colabora con el resto de las instituciones europeas, el Parlamento Europeo dispone de un menor número de estructuras y el Consejo no dispone de ningún mecanismo estructural sobre igualdad de género. En el Parlamento, la Comisión de los Derechos de la Mujer e Igualdad de Género desempeña una misión fundamental en el avance de la igualdad de género, tanto a nivel de la elaboración de propuestas legislativas, como de influencia en la agenda política europea. Además de esta Comisión, asisten al Parlamento Europeo la denominada Red de Transversalidad de Género, en la que se integran los presidentes o vicepresidentes del resto de comisiones parlamentarias (20 en total), y un Grupo de Alto Nivel de Igualdad de Género y Diversidad que promueve la formación y la sensibilización del personal del Parlamento y los grupos políticos en cuestiones de integración de la dimensión de género. Este evidente desequilibrio cuantitativo puede tener importantes implicaciones cualitativas en el proceso de toma de decisiones y en su eficacia.

En primer lugar, la abundancia de estructuras horizontales en la Comisión y la inexistente cooperación con el Parlamento Europeo, a través de estructuras comunes o compartidas, pueden acentuar la falta de legitimidad democrática.

8. A 31 de diciembre de 2020, las estructuras de cooperación horizontal al servicio de la Comisión son las siguientes: el Grupo Interservicios sobre Igualdad de Género; el Comité Consultivo sobre Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres, y el Grupo de Alto Nivel sobre Transversalidad de Género. Las estructuras de cooperación vertical son la Dirección General de I+D y la Dirección General para el Desarrollo y la Cooperación.

tica de las propuestas en materia de igualdad de género que se adopten en la Comisión, desatendiendo así una de las recomendaciones del Libro Verde ya comentadas. Además, la aparente yuxtaposición y falta de claridad en los cometidos y funciones de las distintas estructuras de cooperación horizontal en el seno de la Comisión resta transparencia a sus actuaciones, pudiendo facilitar y consolidar las resistencias al cambio en favor de la igualdad de género. Tal vez, el solapamiento de estructuras que se ha producido al tratar de aumentar la participación de otros agentes en el proceso de toma de decisiones no garantice una mayor eficacia, más bien al contrario, porque mayores pueden ser las tensiones internas y los problemas de coordinación. Máxime, si tenemos en cuenta que sí existe una estructura compartida de cooperación entre la Comisión y el Consejo en materia de asistencia en la toma de decisiones (Grupo

La proliferación de estructuras horizontales en la Comisión resta transparencia a sus actuaciones, facilita las resistencias al cambio en favor de la igualdad de género y pone de manifiesto la dificultad de adoptar un modelo de toma de decisiones acorde con la transversalidad de género.

de Alto Nivel sobre Transversalidad de Género). Una vez más, la figura y el liderazgo de la Presidencia de la Comisión puede resultar crucial para evitar presiones excesivas del Consejo y dar cauce al tradicional impulso político que el Parlamento Europeo ha tenido para lograr avances en igualdad de género.

En segundo lugar, la existencia en la Comisión de estructuras de cooperación vertical y, sobre todo, de apoyo a la igualdad de género en otras áreas políticas (Grupo consultivo sobre mujeres en áreas rurales, Red europea para promover el emprendimiento de las mujeres y Grupo de expertos en tráfico de seres humanos) es una evidencia clara de las dificultades internas que en el seno de la UE han existido a lo largo de estos años para redefinir un modelo de toma de decisiones acorde con el enfoque de la transversalidad de género.

El contenido del género que se transversaliza y su adecuación a los objetivos económicos y sociales

El contenido del género que se transversaliza puede estar referido a la equiparación de mujeres y hombres, en cuanto a igualdad de trato, de oportunidades y la transformación de las relaciones de género (estrategia integracionista); o centrar la atención en las medidas y acciones que tengan un potencial transformador capaz de cambiar el statu quo (estrategia transformadora). El planteamiento oficial de la UE ha coincidido básicamente con el primero y ha consistido en combinar medidas legislativas para asegurar la igualdad de trato

y permitir la igualdad de oportunidades, con el diseño de acciones positivas para corregir situaciones claramente discriminatorias: es el denominado enfoque dual, a partir del desarrollo de la transversalidad de género. A continuación, interesa mostrar los ámbitos concretos en los que se han materializado esta combinación de políticas, así como su evolución y vinculación con otros objetivos de la UE, es decir, la prioridad atribuida a la igualdad de género en la agenda política europea.

Ya en el año 2000, la meta de la Estrategia Marco era la consecución de los cambios estructurales necesarios para lograr la igualdad entre hombres y mujeres, visibilizándose este enfoque dual. A pesar de que en ella la Comisión determinó cinco ámbitos de intervención (vida económica, igual participación y representación, derechos sociales, vida civil y roles, y estereotipos establecidos en función del sexo), que calificó como interrelacionados, no concretó ni especificó los mecanismos para su consideración integrada e interdependiente en los planes y estrategias que debían darle posterior desarrollo. Asimismo, se puede inferir que el esbozo de la Estrategia estaba pensado para contrarrestar las consecuencias discriminatorias de un orden y sistema de género preestablecido, y no tanto para combatir y atajar sus causas. En definitiva, no estaba diseñado para transformar el statu quo.

En el primer informe anual sobre igualdad, la Comisión ratificó esta misma orientación dual y vinculó la igualdad de género con la consecución de los objetivos de la Estrategia de Lisboa, afirmando que la integración de la transversalidad de género había empezado a aplicarse tanto en los estados miembros como en la UE en su conjunto, si bien instaba a los primeros y a las propias instituciones europeas a «redoblar sus esfuerzos para traducir los objetivos y las normativas en acciones concretas» (COM (2004) 115 final: 11). Tres meses después de la publicación del informe, la propia Comisión reconocía en el Libro Verde que «en lugar de adoptar medidas específicas, muchos estados miembros intentaban llegar a los grupos vulnerables en el marco de sus iniciativas regulares, con atención general a la mejora de la empleabilidad, el acceso a la vivienda y los resultados en materia de educación, mientras que solo algunos países se han fijado objetivos claros y específicos con respecto a los grupos desfavorecidos» (COM (2004) 379 final: 21).

El Plan de trabajo para la igualdad de género 2006-2010, basado en la experiencia de la Estrategia Marco, combinó el lanzamiento de nuevas medidas con el refuerzo de las actividades que ya se estaban implementando, haciendo referencia más explícitamente a la Estrategia de Lisboa, al considerar la igualdad como una condición necesaria para lograr sus objetivos. Por su parte, la publicación de la Carta de la Mujer en 2010 supuso un compromiso renovado en favor de la igualdad, coincidiendo con la conmemoración del quinceavo aniversario

de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. La estrategia subsiguiente reformuló y concretó los objetivos de la Estrategia Marco, añadiendo un principio con claras implicaciones políticas y de acción exterior referido a la igualdad entre mujeres y hombres más allá de la Unión. Además, se vinculó la Estrategia para la igualdad entre mujeres y hombres 2010-2015 con la recién estrenada Estrategia 2020. Estos objetivos para la igualdad de género y esta vinculación con la estrategia citada se han mantenido invariables en el Compromiso estratégico para la igualdad entre mujeres y hombres 2016-2019, a los que se sumó la relación con el desafío demográfico.

Respecto al Parlamento Europeo, en los últimos dos años este ha ejercido un papel proactivo en favor de la igualdad de género. Su resolución de febrero de 2019 sobre el retroceso en los derechos de la mujer y en la igualdad provocó una reacción institucional en la Comisión, cuya primera contestación institucional consistió en crear un comisariado específico de igualdad y en dar prioridad a la formulación de una nueva estrategia (COM (2020) 152 final), publicada tan solo tres meses después de la toma de posesión de la Comisión presidida por Ursula von der Leyen. Tras una apelación inicial a la necesaria promoción de la igualdad entre mujeres y hombres, porque así lo disponen los tratados, la estrategia se justifica a partir de la condición esencial que la igualdad de género supone para una economía innovadora, competitiva y próspera, así como del necesario reforzamiento de la identidad europea de cara al exterior. De nuevo, el contenido del género que se transversaliza responde a las prioridades económicas, sociales y de acción exterior, si bien se evidencia un mensaje más claro y contundente de las orientaciones políticas de la Comisión y de la forma de diseñarlas y aplicarlas⁹.

Más recientemente, el agravamiento de las desigualdades de género provocadas por la pandemia del COVID-19 ha originado nuevos pronunciamientos de la Comisión de Derechos de las Mujeres e Igualdad de Género del Parlamento Europeo¹⁰, dirigidos a alertar al resto de instituciones

9. La Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025 sigue basándose en un planteamiento dual (medidas específicas y mayor integración del enfoque de género en todos los ámbitos de actuación de la UE), que «se aplicará utilizando la interseccionalidad –la combinación del género con otras identidades o características personales y la forma en que estas intersecciones originan situaciones de discriminación singulares– como principio transversal» (COM (2020) 152 final: 2).

10. Propuesta de Resolución del Parlamento Europeo: «Informe sobre la perspectiva de género en la crisis de la COVID-19 y el período posterior a la crisis» (2020/2121(INI)) (20 de noviembre de 2020); Propuesta de Resolución del Parlamento Europeo: «Informe sobre la estrategia de la Unión para la igualdad de género» (2019/2169(INI)) (25 de noviembre de 2020).

europeas y a los estados miembros acerca de la necesidad de intensificar las actuaciones en favor de la igualdad de género, la lucha contra los estereotipos y las discriminaciones estructurales como vía indispensable para superar la crisis y alcanzar los objetivos económicos, sociales y de empleo en el período de recuperación y con posterioridad. Un desafío para el poder de influencia de la UE sobre las políticas nacionales en materia de igualdad de género.

El poder de influencia de la UE sobre los estados miembros

El lento y desigual avance hacia la igualdad de género

A pesar del liderazgo mundial de la UE en igualdad de género¹¹, de los avances legislativos logrados¹², y de los niveles alcanzados por el Índice de Igualdad de Género¹³, en su conjunto, el avance hacia la igualdad de género es muy lento y desigual¹⁴. Esta evolución cuestiona la eficacia de la estrategia dual europea y el efectivo poder de influencia que hasta hoy ha ejercido la Unión sobre los estados miembros, a través de la transposición del derecho derivado y de sus

11. «De los 20 países de todo el mundo que van a la cabeza en igualdad, 14 son estados miembros de la UE» (COM (2020) 152 final: 1)

12. Seis directivas que atañen a la igualdad entre mujeres y hombres referidas a la igualdad en el trabajo, en el empleo por cuenta propia, en el acceso a bienes y servicios, en la seguridad social, en el embarazo y la maternidad, así como en permisos por motivos familiares y fórmulas de trabajo flexibles para progenitores y cuidadores.

13. En concreto: 67,4 sobre 100 para el conjunto de la UE (los últimos datos recogidos en el Índice de Igualdad de Género 2019 están referidos a la UE-28, incluyendo al Reino Unido); un tercio de los estados miembros con un índice superior a 70 puntos y la mayoría de ellos con una mejor posición en 2017 respecto a años anteriores.

14. Según el Índice de Igualdad de Género 2019, el ámbito del poder es en el que la UE tiene el peor resultado (51,9), frente al dominio de la salud (88,1), la economía (80,4), el trabajo (72,0), el tiempo (65,7) y el conocimiento (63,5). Sin embargo, es el que más ha crecido desde 2005 (13 puntos), como consecuencia del aumento del número de mujeres en los parlamentos nacionales y en los puestos directivos de las empresas. Asimismo, la contribución del ámbito del poder al progreso del índice general es la más elevada respecto al resto de ámbitos (57% de 2005 a 2017).

orientaciones políticas dirigidas a los responsables nacionales¹⁵. Como reconoce la Comisión en la Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025, «lamentablemente, los avances en materia de igualdad de género no son ni inevitables ni irreversibles» (COM (2020) 152 final: 2), tal como pone de manifiesto el escaso progreso que ha tenido el Índice de Igualdad de Género desde 2005 (5,4 puntos adicionales).

El objetivo de esta sección, como ya se ha comentado, es mostrar la evolución, las disparidades y particularidades de la igualdad de género en el ámbito de la participación política y en la toma de decisiones económicas y sociales en los estados miembros; ámbitos en los que se han adoptado acciones positivas que han demostrado ser eficaces, pero que requieren incorporarse junto a otras medidas en un enfoque más amplio y transversal a fin de lograr la igualdad de género.

La reducida y desigual participación de las mujeres en la representación política

Para la medición del Índice de Igualdad de Género en el ámbito del poder político, se tiene en cuenta la representación de mujeres y hombres en los parlamentos nacionales, gobiernos y asambleas regionales y locales. La participación de las mujeres en la toma de decisiones políticas aumenta la calidad de las democracias, al mejorar su naturaleza representativa e influir decisivamente en el diseño e implementación de las políticas públicas (European Commission, 2019). A pesar de que la representación femenina se incrementó en 8,1 puntos porcentuales entre 2004 y 2018 –en buena medida como consecuencia de la aprobación de cuotas legislativas en algunos estados¹⁶–, la proporción de mujeres en los parlamentos nacionales apenas suponía un tercio del total a finales de 2018 (30,2%) (ibídem: 32). Tan solo España y Portugal han visto reflejada en su composición parlamentaria el impacto de estas iniciativas legislativas (41,4% y 36,4% de mujeres, respectivamente, en 2018), lo que invita a pensar

15. Los resultados esperados de las medidas de acción positiva suelen obtenerse a corto y medio plazo, lo que explicaría el desigual avance del Índice de Igualdad de Género en los diferentes ámbitos dependiendo del número de medidas adoptadas. Sin embargo, la aplicación de la transversalidad de género requiere plazos temporales más amplios, aunque sus efectos son de carácter más duradero y estructural.

16. Específicamente, los siguientes nueve estados: Bélgica, Irlanda, Grecia, España, Francia, Croacia, Polonia, Portugal y Eslovenia.

en las dificultades y trabas procedentes de la organización y funcionamiento de los propios partidos políticos y en su incidencia en los resultados de los procesos electorales.

Respecto a la participación de las mujeres en los gobiernos, España encabezaba la lista de países con mayor porcentaje de representación femenina en el Gobierno del Estado (61,1%), seguida de Suecia (52,2%), Francia (48,6%), Alemania (43,8%), Dinamarca (40,9%), Países Bajos (37,5%), Austria (35,7%), Finlandia (35,3%), Rumanía (33,3%) y Eslovaquia (33,3%). El resto de los países tenían una tasa de participación menor a la media de la UE-28 (30,5%) (ibídem: 35). Una constatación adicional que aparece en el informe de la Comisión del año 2019 está relacionada con el tipo de atribuciones ministeriales que se asigna a las mujeres, destacando las referidas a asuntos sociales y culturales (40,4%), frente al 19,4% de los hombres, en el conjunto de la UE (ibídem: 37). Sin duda, atribuciones influenciadas por los estereotipos de género, vinculados con la formación previa adquirida y la capacidad para desempeñar determinados puestos y responsabilidades según el sexo.

Este reducido aumento de la participación ha tenido su reflejo en el valor del Índice de Igualdad de Género 2019 y en su evolución. Su valor para la UE-28 era de 55 puntos (43,8 en 2005). Por países, en cuanto a su evolución, destacan los casos de Eslovenia (39,1 puntos adicionales), Francia (28,4), Italia (24,4), Portugal (20,6), y Rumanía (15,5). En sentido contrario, cabe subrayar el retroceso de los índices de Hungría (-5,3), Croacia (-3,1), España (-2,6), Finlandia (-2,4) y Letonia (-0,1). En definitiva, se aprecia una situación muy desigual que se ha intensificado a lo largo del tiempo. La diferencia entre los estados miembros con mayor y menor puntuación era de 80 puntos en 2017, superior en más de 10 a la existente en 2005 (69,6) (EIGE, 2020).

La participación de las mujeres en la toma de decisiones políticas aumenta la calidad de las democracias e influye decisivamente en el diseño e implementación de las políticas públicas. Sin embargo, la proporción de mujeres en los parlamentos nacionales apenas supone un tercio del total.

El estancamiento y limitada participación de las mujeres en la toma de decisiones económicas y sociales

En la esfera de la toma de decisiones económicas, se considera la proporción de mujeres y hombres en los consejos directivos de las grandes empresas cotizadas en bolsa y en los bancos centrales. A finales de 2018, la proporción de mujeres que ocupaban puestos directivos era solo de un 26,7% en la UE-28, porcentaje

que ha permanecido prácticamente estancado en los últimos años (European Commission, 2019: 73). Seis estados miembros han introducido cuotas obligatorias (*binding quotas*): Francia, 40%; Bélgica, Italia y Portugal, 33%; Alemania y Austria, 30%. Ello les ha permitido aumentar considerablemente esta proporción desde 2010 (en torno a 25 puntos porcentuales) y situarse todos ellos en niveles de participación superiores a la media de la UE-28 en 2018 (por encima del 35%), salvo Austria que estaba posicionada en torno a ella (ibídem: 25). Otros 11 países –Dinamarca, Irlanda, Grecia, España, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, Eslovenia, Finlandia, Suecia y Reino Unido– han adoptado algún tipo de medidas legislativas referidas a las compañías públicas o aplicadas sin sanciones (*soft measures*), lo que también ha llevado a acrecentar sus respectivos porcentajes de participación femenina en los consejos de administración de las grandes compañías, hasta situarse en torno al 25% de media. El resto de los países no han adoptado ningún tipo de acción para progresar en este indicador y disponían, a finales de 2018, de tasas de participación sensiblemente inferiores a la media de la UE-28 (ibídem: 27-28).

Este comportamiento ha tenido sus efectos en la evolución del Índice de Igualdad de Género. En 2017, su valor para la UE-28 era de 43,6 puntos (25,0 en 2005), destacando los casos de Francia, Italia, Alemania, España, Irlanda y Portugal, que sumaron entre 53,9 y 30,2 puntos adicionales. En sentido contrario, Lituania, República Checa, Eslovaquia y Rumanía han visto disminuir su índice en 2017 respecto a 2005 (EIGE, 2020). Sin embargo, incluso en los países con una evolución más favorable, dentro de los consejos de dirección persiste un claro desequilibrio de la representación femenina en los puestos no ejecutivos y ejecutivos. En la UE-28, en 20 países, las mujeres representaban menos del 30% en los primeros y apenas un 17% en los segundos. En los ocho restantes, esta diferencia es más baja porque el primer porcentaje es sensiblemente inferior al 30% de los otros 20 países (European Commission, 2019: 30). Las tasas de representación femenina disminuyen todavía más si observamos quiénes ocupan las presidencias y las direcciones generales de las compañías (solo 6,7% y 6,5% de mujeres, respectivamente) (ibídem: 31).

El ámbito del poder social incluye datos relativos a la participación en la toma de decisiones en los medios de comunicación y en organismos de financiación de la investigación y deportivos. En el Índice de Igualdad de Género 2019, se destacan las limitadas oportunidades de las que disponen las mujeres en la toma de decisiones culturales y sociales, a pesar de lo cual, es el más elevado de todos los ámbitos del poder (58,2 puntos), habiendo experimentado un aumento de cinco puntos desde 2005. Este resultado obedece fundamentalmente al aumento del número de mujeres en los consejos directivos de los medios de radiodifusión públicos (EIGE, 2020: 56).

Conclusiones

Transcurridos 25 años desde la adopción de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing de 1995, la igualdad de género no es aún efectiva y real en la UE. A pesar de la superación conceptual y la renovación cualitativa que supone la transversalidad de género para las políticas de igualdad, su capacidad para cambiar una realidad profundamente desigual ha mostrado sus límites.

El primer límite está vinculado con la acción multinivel y la asunción compartida de responsabilidades. El diseño e implementación de un enfoque transversal, en distintos niveles y en diferentes sectores, puede tener importantes consecuencias integradoras y transformadoras en las relaciones de género y en el statu quo dominante, pero se enfrenta a la dificultad de una adecuada comprensión por parte de todos los agentes participantes, e incluso de sufrir el riesgo de cierta indiferencia al ser una responsabilidad que, siendo de todos, puede llegar a no ser de nadie. Esta doble circunstancia puede ser aprovechada para crear y canalizar posibles resistencias al cambio que permitan la producción y reproducción del sesgo de género en las instituciones. El resurgimiento de movimientos xenófobos y de partidos políticos ultranacionalistas, en las instituciones europeas y en algunos estados miembros, ha provocado un cuestionamiento de los logros alcanzados en igualdad de género por considerarlos aquellos excesivamente ideologizados.

El segundo límite, relacionado con el anterior, tiene que ver con la inexistencia de un liderazgo europeo efectivo en las políticas de igualdad de género. En este sentido, la coherencia con la que las instituciones europeas definan y concreten sus estrategias, con respeto fiel a sus valores fundacionales, va a determinar su poder de influencia sobre las decisiones nacionales. El contenido a veces retórico de los discursos y documentos políticos oficiales no se corresponde con la adopción de decisiones que, en la práctica, serían capaces de generar avances decisivos en la igualdad de género. Al respecto, cabe destacar, por ejemplo, la elección de figuras o instrumentos jurídicos que obligan de forma diferente a los estados miembros, o la inexistencia de referencia alguna en las recomendaciones específicas por países que el Consejo de la UE emite cada año en el marco del Semestre Europeo. Repasadas las de los últimos cinco años, tan solo hemos encontrado referencias puntuales a la necesidad de reforzar la capacidad y eficiencia de la administración pública para concebir y aplicar políticas públicas; a

La transversalidad de género se enfrenta a la dificultad derivada del diseño e implementación de una acción multinivel y de una responsabilidad compartida. Es necesario un liderazgo europeo fuerte y efectivo para aumentar el poder de influencia de la UE sobre los estados miembros.

la necesidad de garantizar la participación efectiva de los interlocutores sociales, y el acceso a la protección social y a los servicios esenciales para todos. Sin embargo, no se ha hallado ninguna referencia expresa y directa a la incorporación efectiva de la transversalidad de género en las políticas públicas.

Por su parte, la Comisión Von Der Leyen pretende que la Conferencia sobre el Futuro de Europa represente una gran ocasión para la implementación de un pilar europeo de derechos sociales, por lo que debería constituir una oportunidad para dar a conocer con mayor detalle a los ciudadanos, instituciones y empresas la Estrategia Europea para la Igualdad de Género 2020-2025, así como para favorecer la colaboración y la participación de la sociedad civil en el debate sobre la igualdad de género con el fin de llegar a acuerdos y consensos sobre futuras políticas europeas.

Sin embargo, la eficacia en la lucha contra la desigualdad de género va a depender también, como es obvio, del compromiso político de los estados miembros y del grado de sensibilización e involucración de la sociedad civil. Desde 2012, todos los países disponen de organismos permanentes para la promoción de la igualdad de género¹⁷, aunque no todos ellos sitúan a estos organismos en el mismo nivel político y administrativo, ni les atribuyen las mismas funciones, ni se implican en la misma medida en el diseño de acciones que pueden suponer un claro avance en la igualdad de género. Por ejemplo, se ha evidenciado una estrecha correlación entre la existencia de cuotas legales (en parlamentos, consejos de administración, procesos electorales –listas cremallera–), y la participación de las mujeres en la toma de decisiones. Ello, a su vez, puede influir decisivamente en la concienciación y sensibilización de la opinión pública, tan necesarias para construir y dotar de contenido a la cuestión de género, esto es, para ir construyendo una igualdad efectiva y real en la UE y sus estados miembros.

Referencias bibliográficas

Alfama, Eva. «Género, poder y Administraciones públicas: sobre la (im)posibilidad del cambio hacia una mayor igualdad. Una revisión de la literatura». *Revista Española de Ciencia Política*, n.º 39 (2015) (en línea) [Fecha de consulta: 14.05.2020] <https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/38506>

17. En obligado cumplimiento de lo dispuesto en las Directivas 2004/113/CE, 2006/54/CE y 2010/41/UE.

- Comisión Europea. «Hacia una Estrategia Marco sobre la igualdad entre hombres y mujeres (2001-2005)». *Comisión Europea*, COM (2000) 335 final, (7 de junio de 2000) (en línea) [Fecha de consulta: 25.05.2020] http://www.mitramiss.gob.es/uafse_2000-2006/equal/descargas/estrategia%20marco%20comunitaria%20igualdad.pdf
- Comisión Europea. «Informe de 2004 sobre la igualdad entre mujeres y hombres». *Comisión Europea*, COM (2004) 115 final, (19 de febrero de 2004a) (en línea) [Fecha de consulta: 26.05.2020] <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0115:FIN:ES:PDF>
- Comisión Europea. «Libro Verde sobre la Igualdad y no discriminación en la Unión Europea ampliada». *Comisión Europea*, COM (2004) 379 final, (28 de mayo de 2004b) (en línea) [Fecha de consulta: 26.05.2020] <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0379:FIN:ES:PDF>
- Comisión Europea. «Plan de trabajo para la igualdad entre las mujeres y los hombres 2006-2010». *Comisión Europea*, COM (2006) 92 final, (1 de marzo de 2006) (en línea) [Fecha de consulta: 26.05.2020] https://www.mincotur.gob.es/es-es/Organizacion/igualdad/NormativaIgualdad/50plandetrabajoUE2006_2010.pdf
- Comisión Europea. «Un compromiso reforzado en favor de la igualdad entre mujeres y hombres. Una Carta de la Mujer». *Comisión Europea*, COM (2010) 78 final/2, (5 de marzo de 2010a) (en línea) [Fecha de consulta: 26.05.2020] <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0078:FIN:ES:PDF>
- Comisión Europea. «Estrategia para la igualdad entre mujeres y hombres 2010-2015». *Comisión Europea*, COM (2010) 491 final, (29 de septiembre de 2010b) (en línea) [Fecha de consulta: 26.05.2020] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0491&from=ES>
- Consejo Europeo. «Posición Común (CE) n.º 25/2006 con vistas a la adopción del Reglamento por el que se crea un Instituto Europeo de la Igualdad de Género». *Comisión Europea*, 2006/C 295 E/03, (5 de diciembre de 2006) (en línea) [Fecha de consulta: 27.05.2020] <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:295E:0057:0068:ES:PDF>
- Consejo Europeo. «Conclusiones del Consejo de 7 de marzo de 2011 sobre Pacto Europeo por la Igualdad de Género (2011-2020)». *Comisión Europea*, 211/C 155/02, (25 de mayo de 2011) (en línea) [Fecha de consulta 27.05.2020] [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011XG0525\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011XG0525(01)&from=ES)
- Comisión Europea. «Documento de trabajo de la Comisión. Compromiso estratégico para la igualdad de género 2016-2019». *Comisión Europea*, 14746/15, (3 de diciembre de 2015) (en línea) [Fecha de consulta: 28.05.2020] <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14746-2015-INIT/en/pdf>

- Comisión Europea. «Una Unión de la Igualdad: Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025». *Comisión Europea*, COM (2020) 152 final, (5 de marzo de 2020) (en línea) [Fecha de consulta: 28.05.2020] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0152&from=EN>
- European Commission. *2019 Report on equality between women and men in the EU*. Luxemburgo: Publications Office of the European Union, 2019 (en línea) [Fecha de consulta: 03.06.2020] https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/aid_development_cooperation_fundamental_rights/annual_report_ge_2019_en.pdf
- European Institute for Gender Equality (EIGE). «Gender Equality Index 2019. Work-life balance». EIGE, (2020) (en línea) [Fecha de consulta: 10.06.2020] <https://eige.europa.eu/gender-equality-index/2019>
- Freixes Sanjuán, Teresa. «La igualdad de mujeres y hombres en el derecho de la Unión Europea. Especial referencia a la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos», en: Pastor, Inmaculada; Román, Laura, y Giménez, Ana (coords.). *Integración europea y género*. Madrid: Tecnos, 2014, p. 1-65.
- Instituto de la Mujer de Castilla-La Mancha. *La igualdad efectiva de mujeres y hombres. Políticas públicas de igualdad*. Toledo: Escuela de Administración Pública Regional, 2009 (en línea) [Fecha de consulta: 23.05.2020] http://pagina.jccm.es/ear/descarga/la_igualdad_de_mujeres_y_hombres_subgrupos_A1_y_A2.pdf
- Lombardo, Emanuela. «El *mainstreaming* de género en la Unión Europea». *Aequalitas. Revista Jurídica de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres*, vol. 10-15 (2003) (en línea) [Fecha de consulta: 18.05.2020] http://americalatinagenera.org/newsite/images/cdr-documents/publicaciones/doc_181_Mainstreaming-genero-UE.pdf
- Lombardo, Emanuela. «Desigualdad de género en la política: un análisis de los marcos interpretativos en España y en la Unión Europea». *Revista Española de Ciencia Política*, n.º 18 (2008) (en línea) [Fecha de consulta: 17.05.2020] https://webs.ucm.es/info/target/Art%20Chs%20ES/ArtPolE-SUE_RECPE_08ES.pdf
- Mahoney, James y Thelen, Kathleen. *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- Martín, Yolanda. «La documentación de la Unión Europea: concepto y clasificación». *Biblioteconomía i documentació*, n.º 7 (2001) (en línea) [Fecha de consulta: 31.05.2020] <http://bid.ub.edu/07marti2.htm>
- Parlamento Europeo. «Resolución del Parlamento Europeo, de 8 de septiembre de 2015, sobre la situación de los derechos fundamentales en la Unión Europea (2013-2014)». *Parlamento Europeo*, (2014/2254(INI)), (8 de septiembre

- de 2015) (en línea) [Fecha de consulta: 01.06.2020] https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0286_ES.pdf
- Parlamento Europeo. «Resolución del Parlamento Europeo, del 14 de marzo de 2017, sobre la igualdad entre mujeres y hombres en la Unión Europea en 2014-2015». *Parlamento Europeo*, Diario oficial de la Unión Europea, (2016/2249 (INI)), (14 de marzo de 2017) (en línea) [Fecha de consulta: 01.06.2020] <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/ed819bab-8fef-11e8-8bc1-01aa75ed71a1/language-es>
- Parlamento Europeo. «Resolución sobre la involución en el ámbito de los derechos de la mujer y la igualdad de género en la Unión Europea». *Parlamento Europeo*, (2018/2684(RSP)), (13 de febrero de 2019) (en línea) [Fecha de consulta: 01.06.2020] https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0111_ES.pdf
- Pastor Gosálbez, Inmaculada y Martín Herreros, Vicky. «Las políticas de igualdad de género de la Unión Europea entre 2006 y 2012. Reflexiones críticas», en: Pastor, Inmaculada; Román, Laura, y Giménez, Ana (coords.). *Integración europea y género*. Madrid: Tecnos, 2014, p. 89-122.
- Rigat-Pflaum, María. «Gender mainstreaming: un enfoque para la igualdad de género». *Nueva Sociedad*, n.º 218 (2008) (en línea) [Fecha de consulta: 17.05.2020] https://nuso.org/media/articles/downloads/3570_1.pdf

FOREIGN AFFAIRS

LATINOAMÉRICA

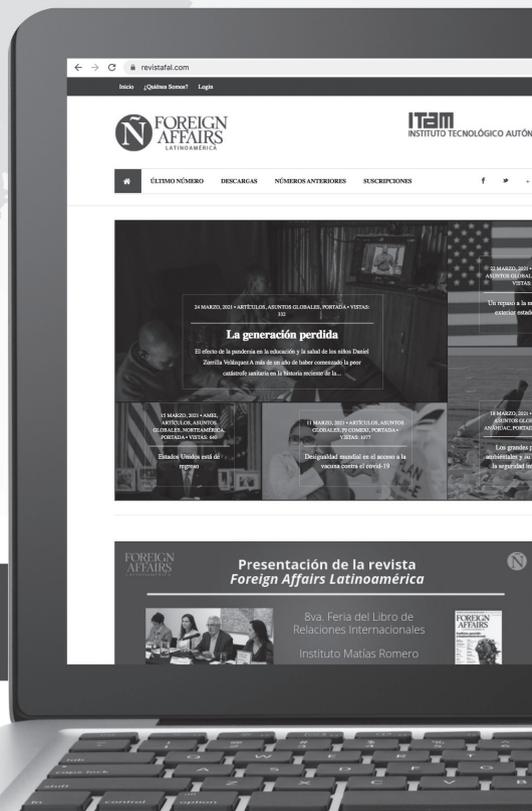
Porque somos Latinoamérica

En Foreign Affairs Latinoamérica nos renovamos para ofrecerle toda la información sobre América Latina y el mundo en un espacio más dinámico, de fácil acceso y con contenidos exclusivos. Visite fal.itam.mx y comparta con nosotros una nueva forma de vivir las Relaciones Internacionales.



Versión impresa y digital de la revista disponibles en

www.fal.itam.mx



Contenido gratuito y noticias en

 Foreign Affairs Latinoamérica

 @ForeignAffairsL

Género y carreras políticas en América Latina: la brecha en la permanencia legislativa

Gender and political careers in Latin America: the gap in lawmaker longevity

Mercedes García Montero

Profesora titular de Ciencia Política e investigadora, Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca. mercegar@usal.es. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9598-449X>

Cristina Rivas Pérez

Profesora ayudante doctor de Ciencia Política e investigadora, Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca. crisrivas@usal.es. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0880-4316>

Cómo citar este artículo: García Montero, Mercedes y Rivas Pérez, Cristina. «Género y carreras políticas en América Latina: la brecha en la permanencia legislativa». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 127 (abril de 2021), p. 63-93. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2021.127.1.63

Resumen: El artículo analiza la posibilidad que tienen las parlamentarias latinoamericanas de desarrollar una carrera legislativa que les permita afianzar su trayectoria al interior del Parlamento. A partir de los datos pertenecientes a 18 países de América Latina contenidos en la base de datos del Proyecto de Élités Parlamentarias Latinoamericanas (PELA-USAL), se ponen a prueba diferentes determinantes con potencial impacto en la permanencia legislativa: la ambición y la dedicación, la carrera política, el partido político, así como las características sociodemográficas de los y las parlamentarias. Además, para el caso de las diputadas, se contrasta el peso de factores que la literatura sobre género ha encontrado como relevantes. Los hallazgos revelan que la carrera legislativa difiere por razón de género, al ser diferentes los elementos que inciden en la probabilidad de continuar en el cargo de los legisladores y las legisladoras.

Palabras clave: América Latina, género, permanencia legislativa, carrera política, ambición, partido político

Abstract: This article analyses Latin American women MPs' prospects of developing a legislative career that can grant them a stable pathway within parliament. Based on data for 18 Latin American countries from the Latin American Elites project (PELA-USAL), a range of different determinants are tested that potentially impact parliamentarians' longevity: ambition and dedication, political career, political party and the sociodemographic characteristics of the MPs themselves. For female members of parliament, a comparison is made of the relative importance of factors that the literature on gender has found to be significant. The findings reveal that parliamentary careers are gendered, as the factors that affect the likelihood of continuing in office differ between male and female lawmakers.

Key words: Latin America, gender, lawmaker longevity, political career, ambition, political party

Este trabajo se enmarca en el proyecto de investigación RTI2018-094972-B-I00 «El rol representativo de mujeres y hombres en los parlamentos latinoamericanos», financiado por el Ministerio de Innovación, Ciencia y Universidades de España (investigadores principales: Dr. Manuel Alcántara y Dra. Mercedes García Montero).

En América Latina encontramos el primer país del mundo que aprobó una ley de cuotas como mecanismo de acción afirmativa para el acceso de la mujer a los cargos representativos. Concretamente fue Argentina en 1991 y, a partir de ese momento, numerosos países de la región establecieron diferentes marcos normativos para derribar los obstáculos de acceso de las mujeres a la política. Son muchos y relevantes los trabajos que abordan, en el marco de la región, la efectividad y el impacto de las cuotas como mecanismo para asegurar la representación descriptiva (Pitkin, 1985) de las mujeres. A lo largo de las casi tres décadas desde la aprobación de esta ley pionera, se ha incrementado, en diferentes grados, la presencia de legisladoras e incluso unos pocos países –Bolivia, Costa Rica, Nicaragua– cuentan en la actualidad con una representación paritaria¹.

Sin embargo, feminizar la política y su institución representativa va más allá del incremento de la presencia de las mujeres en el espacio político (Lovedunski, 2005). Si bien no es objeto de este trabajo entrar en el contenido de las perspectivas e intereses que defienden las mujeres dentro de los espacios legislativos desde una perspectiva de comportamiento político, sí se parte de la premisa de que la participación política de las mujeres genera procesos que hacen posibles cambios en la configuración de la representación sustantiva (Pitkin, 1985). A su vez, el incremento de su presencia permite situar el foco de atención en la posibilidad que tienen las legisladoras no solo de llegar, sino también de desarrollar una carrera legislativa que les permita afianzar su trayectoria al interior del Parlamento.

Al respecto, este estudio se pregunta si los y las representantes de América Latina tienen las mismas probabilidades de permanecer en su cargo en el órgano legislativo y si, más allá de un primer período, la permanencia obedece a las mismas razones. Para responder estas preguntas de investigación, el trabajo pone a prueba diferentes determinantes que se agrupan en torno a la ambición y la dedicación, la carrera política, el partido, así como las características sociodemográficas. Además, se contrasta el peso, para el caso de

1. Con excepción de Cuba, Guatemala y Venezuela, los países latinoamericanos cuentan con una ley que establece un porcentaje mínimo de mujeres para la representación en el Legislativo. Las diferentes legislaciones establecen un porcentaje de escaños reservados a mujeres, que va desde el 20% hasta el 50%.

la permanencia legislativa de las diputadas, de factores que la literatura sobre género encuentra relevantes, tales como las cuotas y la edad reproductiva y de crianza. La evidencia empírica que se utiliza en el estudio es extraída del Proyecto de Élités Parlamentarias Latinoamericanas (PELA-USAL) del Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca², el cual presenta una enorme riqueza de datos para comprobar, tanto de forma diacrónica como longitudinal, los perfiles individuales y las actitudes de las legisladoras latinoamericanas en comparación con sus pares varones. Específicamente, se utilizan los datos de 18 países de la región referentes a legislaturas comprendidas entre los años 2000 y 2019.

El artículo está estructurado de la siguiente forma: en primer lugar, se presentan los argumentos teóricos que la literatura ha manejado para explicar la permanencia en el cargo legislativo y los factores que potencialmente impactan en la posibilidad de mantener en el tiempo una carrera legislativa, especialmente para las parlamentarias; en segundo lugar, se presenta la metodología del trabajo, los datos, las variables y el tratamiento estadístico, exponiéndose de manera descriptiva las diferencias por género de las variables explicativas; en tercer lugar, se muestra la evidencia empírica del trabajo y se analizan las variables que influyen en la continuidad de la carrera legislativa de los diputados y las diputadas; por último, se exponen las conclusiones extraídas del análisis.

Este artículo se pregunta si los y las representantes políticos de América Latina tienen las mismas probabilidades de permanecer en su cargo en el órgano legislativo y si, más allá de un primer período, la permanencia obedece a las mismas razones.

La permanencia como camino hacia la carrera legislativa

La permanencia en el cargo legislativo, bien a través de la reelección continua o alterna, permite la configuración de cierta profesionalización parlamentaria e incentiva la mejora de los niveles de desempeño de los políticos (Sartori, 1994).

2. Para más información sobre este proyecto, véanse los anexos 1 y 2 al final de este artículo, donde se pueden ver datos acerca de los estudios analizados y la forma en que es recogida la información.

Además, puede contribuir a la consolidación de la democracia representativa, al mejorar la rendición de cuentas, ya que el político, en su interés por continuar su carrera (Mayhew, 1974; Fiorina, 1974), debe responder ante los votantes por sus acciones. El abordaje de este tema se puede hacer desde dos perspectivas: por un lado, poniendo el foco de atención en los votantes y en las razones que los llevan a inclinarse por uno u otro candidato, lo que encaminaría a realizar un análisis más próximo al comportamiento electoral para valorar el éxito que tendrá un candidato en su intento de ser reelegido; y, por el otro, centrándose en los candidatos y en las razones más individuales que los llevan a volver a postularse, así como en los factores, incentivos y obstáculos que inciden en dicha postulación. Esta última perspectiva es la que orienta este trabajo.

Al poner la atención en el candidato, se hace imprescindible mencionar la trayectoria política, la cual obedece no solo a la destreza o habilidad del político, sino también a la existencia de ciertos incentivos determinados por las estructuras institucionales³, como el sistema electoral o la organización interna de los partidos, que configuran las reglas de acceso a los cargos electivos y su reclutamiento. Por tanto, la carrera legislativa⁴ se convierte en un juego marcado según reglas formales e informales que influyen en la oportunidad de los actores y en su toma de decisiones, pero en el que también están presentes los recursos individuales de los candidatos, marcados por su socialización, su carrera y sus redes políticas (Barragán, 2016).

Además de las variables citadas, los candidatos que pretenden acceder o continuar en sus cargos legislativos se enfrentan a un cálculo condicionado, desde una perspectiva racional, por el propio interés que, en ocasiones, es intangible para el investigador. Entre las variables que la literatura menciona como factores de peso en el análisis del coste y beneficio que conlleva la postulación o la continuidad en el cargo están la remuneración, la ambición o la conciliación familiar. Este último aspecto juega un papel de suma importancia en el caso de las mujeres políticas, tal como se abordará más adelante.

3. Siavelis y Morgenstern (2008), Benton, (2007) o Chasquetti (2010), entre otros, se ocupan en el contexto de América Latina del peso que los factores institucionales relativos al sistema electoral, los partidos políticos o los parlamentos mantienen al enmarcar y condicionar los patrones de la carrera política.

4. Sobre ese tema, véanse Alcántara (2012); Borchert (2003); Borchert y Zeiss (2003); Martínez Rosón (2011) o Barragán (2016).

Hipótesis de los factores que impactan en la trayectoria política de las legisladoras

Como se ha puesto de manifiesto, son diferentes los factores que potencialmente impactan en la posibilidad de mantener en el tiempo una carrera legislativa, tanto para los hombres como para las mujeres, pero ¿los obstáculos en la trayectoria política están relacionados con el género? La literatura delimita algunas de las dificultades que enfrentan específicamente las mujeres y las relaciona con una cultura social y política estructurada por estereotipos de género que marcan lo público y lo privado (Lovenduski, 1997 y 2005; Htun y Jones, 2002; Archenti y Tula, 2008; Krook y Norris, 2014); con la dificultad para la conciliación familiar y la baja corresponsabilidad en las tareas domésticas y de cuidado por parte de los hombres (Archenti y Tula, 2008); con la existencia de diferentes violencias relacionadas con el género y, más específicamente, con la violencia política hacia o contra las mujeres (Htun y Piscopo, 2010; Archenti y Albaine, 2013; Albaine, 2014); con menores recursos para la realización de campañas electorales; y con la desigualdad en el proceso de nominación y reclutamiento por parte de los partidos políticos (Ferreira Rubio, 2009; Roza *et al.*, 2010; Hinojosa y Vázquez, 2018). Estos obstáculos condicionan la estructura de oportunidades políticas para las mujeres y son producto de la reproducción de patrones *generizados* (Acker, 1992; Broadbridge y Hern, 2008).

Para abordar las preguntas que guían este trabajo, es necesario tener presente estos obstáculos, así como ponerlos en juego con las variables que, tradicionalmente, se han considerado como configuradoras de las trayectorias políticas. Esta es la vía para perfilar si la permanencia legislativa de las diputadas latinoamericanas está marcada por los mismos factores que las de sus pares varones. El planteamiento teórico del que parten las hipótesis de trabajo es desarrollado en los siguientes párrafos.

La ambición y dedicación

Schlesinger (1966) fue el primero en plantear que la carrera política y el comportamiento de los actores políticos están condicionados, además de por las estructuras de oportunidades, por la ambición que estos mantengan. La ambición puede ser de diferentes tipos: progresiva (cuando se desea ocupar un puesto político mejor que el actual), estática (deseo de continuar en el cargo) o discreta (cuando el interés no pasa por ocupar el cargo más allá del período para el que fue elegido). Los trabajos que avanzaron en esta dirección se centraron, sobre

todo, en la ambición progresiva y en la comprensión de cómo los posibles candidatos sopesan los costos, beneficios y riesgos de una candidatura para un cargo más alto (Abramson, *et al.*, 1987; Black, 1972; Brace, 1984; Rohde, 1979). En América Latina esta agenda de investigación ha contado con trabajos relevantes⁵ que se han ocupado de contrastar el peso que la ambición, tanto progresiva como estática, tiene en la carrera política. No obstante, los análisis que relacionan el género y la ambición no son tan numerosos y sus resultados no son concluyentes (Fulton *et al.*, 2006). Distintos autores centrados en el caso estadounidense⁶ encuentran que las mujeres poseen niveles de ambición inferiores al de los hombres, lo que podría estar condicionado por los roles tradicionales de género y los procesos de socialización, que desincentivan la ambición política de la mujer. Sin embargo, trabajos focalizados en América Latina ponen de relieve que los hombres y las mujeres mantienen niveles de ambición similares (Schwindt-Bayer, 2011; García Montero y Rodríguez, 2020).

Cabe señalar, sin embargo, que la ambición política no es constante y puede sufrir cambios a lo largo del ciclo político. Los datos en los que se basa este trabajo parten de las respuestas de los y las representantes que están ocupando un cargo legislativo y no permiten ver si el nivel de ambición al inicio de su carrera, antes de postularse, era diferente (Fox y Lawless, 2004; Fox *et al.*, 2001; Lawless y Fox, 2005). Por lo tanto, no podemos conocer si el género tuvo un efecto en la inclinación inicial de dar el paso hacia la política, pero sí podemos aproximarnos a si la ambición impacta en la continuidad en el cargo. En este sentido, esperamos que la ambición tenga una influencia en la permanencia y que esta sea similar en los legisladores y legisladoras una vez que han dado el paso en su camino político.

Otro de los factores que pueden impactar en el deseo de continuar en el cargo legislativo es la remuneración obtenida (Squire, 1998). La consideración de que se recibe un salario suficiente permite una mayor profesionalización y alienta la dedicación exclusiva a la política (Alcántara, 2012). Así, esperamos que los legisladores que piensan que reciben un salario suficiente, o para quienes este se ha visto incrementado desde que ocupan su cargo, deseen permanecer en el cargo más allá de una legislatura. No obstante, cabe señalar que esperamos ciertas diferencias de percepción entre ambos géneros. García Montero y Rodríguez

5. Véanse Martínez Rosón (2011); Chasqueti (2010); Samuels (2003); Leoni *et al.* (2004); Langston y Aparicio (2008); Cordero Vega y Funk (2011); Jones *et al.*, (2002); Carey (1996).

6. Véanse Bledsoe y Herring (1990); Palmer y Simon (2003); Sapiro (1982); Lawless y Fox (2005); Galais *et al.* (2016).

(2020) muestran que las diputadas conciben, en mayor medida, que su salario es suficiente y que su dedicación a la política ha mejorado sus ingresos en un grado mayor que los diputados. La razón que está detrás de esta diferencia es la persistencia de la desigualdad económica y salarial entre hombres y mujeres en la sociedad, lo que hace más probable que el ingreso en la política haya mejorado, en mayor medida, la situación económica de las legisladoras empujando su deseo por continuar.

La carrera política

Contar con carreras y experiencias políticas largas son recursos individuales de los candidatos que mejoran su posibilidad tanto de ser seleccionados por los partidos políticos como de salir victoriosos en la contienda electoral. En este sentido, esperamos encontrar que estas variables se asocien de forma positiva con la permanencia en el cargo. No obstante, la posibilidad de construir una carrera política sólida no es igual para hombres y mujeres. Trabajos como el de Bjarnegard (2013) o los de Franceschet y Piscopo (2014) y Caminotti *et al.* (2011) para América Latina evidencian que para las mujeres es más difícil construir redes de capital político y acceder a los recursos informativos y materiales sin los cuales es difícil afianzar la carrera política (García Montero y Rodríguez, 2020). Si bien las cuotas han facilitado el acceso al Legislativo, el camino para lograr cargos electivos más allá del Parlamento, así como al interior de la cúpula del partido, sigue siendo difícil. Por ello, esperamos que las mujeres tengan una carrera política más ligada a cargos intermedios en la estructura partidista, lo cual puede incentivar que tengan mayores alicientes para permanecer en el Parlamento.

Los partidos políticos

Dentro de la estructura de oportunidades políticas, el partido tiene un peso fundamental por su papel clave en el proceso de nominación de los candidatos. La literatura sobre género observa que los partidos actúan como reproductores de los sesgos de género en la arena política (Htun, 2002; Krook, 2010; Dittmar, 2015; Bjarnegard y Kenny, 2015). A ello contribuye el hecho de que los avances establecidos por la regulación de las cuotas en la región no han estado acompañados, como ya ha sido dicho, por normas que regulen la paridad al interior de las estructuras directivas de los partidos donde las mujeres están subrepresentadas (Llanos y Roza, 2015).

En el proceso de selección de los candidatos que realizan las élites partidistas, sin duda, subsiste la visión de quién es más capaz de obtener una victoria electoral. En este sentido, si asumimos que los partidos políticos desean ganar, deberán tener en cuenta las posibilidades y recursos de los candidatos a la hora confeccionar las listas electorales (Siavelis y Morgenstern, 2008). Este trabajo no aborda la primera nominación, sino que está centrado en la posibilidad de permitir una nueva postulación. Así, esperamos que los candidatos que han obtenido un escaño puedan tener las mismas posibilidades a la hora de mantenerse en el cargo si cuentan con trayectorias políticas iguales, pero no podemos comprobar, a partir de nuestra base de datos, si los partidos políticos favorecen a los diputados en detrimento de las legisladoras.

Sin embargo, sí podemos analizar el peso que el partido tiene sobre la permanencia de los legisladores en las cámaras bajas teniendo en cuenta dos características: la posición del partido dentro de la estructura de gobierno del país –si son partidos de gobierno o de oposición– y su ubicación ideológica. En relación con el primer aspecto, si el partido del legislador es un partido de gobierno, se pueden generar oportunidades para un movimiento ascendente hacia el Gobierno, lo cual puede alentar el deseo de permanecer activo en la política independientemente de si se es hombre o mujer. Respecto a la ideología, Santana y Aguilar (2018), analizando los parlamentos autonómicos españoles, encuentran que los partidos de izquierda presentan más candidatas que los partidos de derecha. De modo que hay más presencia legislativa de mujeres pertenecientes a partidos de izquierda; sin embargo, sus datos muestran que son los partidos de derecha los que tienen valores más altos en la promoción de la continuidad de las mujeres legisladoras de sus filas, lo que da lugar a que la permanencia en el tiempo de las mujeres de partidos de derecha sea superior. En ese sentido, el artículo pondrá a prueba si esta relación se extiende más allá del caso español.

Las variables sociodemográficas: los costes personales de la mujer política

En el trabajo incluimos seis variables sociodemográficas con impacto potencial en la carrera política: nivel educativo, edad, edad reproductiva y de crianza, estado civil, familiares en política y ubicación ideológica.

Referente al nivel educativo, esperamos que este se asocie con la permanencia legislativa; del mismo modo, como ponen en evidencia diversos trabajos empíricos (Studlar y McAllister, 1991; Valiente *et al.*, 2013; Uriarte y Ruiz, 1999; Josefsson, 2014; Murray, 2010; Vergé, 2011; Mateos Díaz, 2009; García Montero y Rodríguez, 2020), no esperamos encontrar diferencias entre el nivel educativo

de los legisladores y las legisladoras. Con relación a la edad, tanto las legisladoras como los legisladores que tienen mayor edad han contado con más posibilidades de desarrollar una carrera política, por lo que esperamos que tengan más opciones de optar a permanecer. No obstante, esto no significa que la edad tenga un impacto igual en hombres y mujeres. La carrera política requiere de un nivel de dedicación intenso y los horarios no siempre son regulares, estando sujetos a cambios provocados por las coyunturas políticas que dificultan la conciliación familiar (García Montero y Rodríguez, 2020)⁷, especialmente durante la edad reproductiva o durante el período de crianza de los hijos, lo que puede retrasar tanto el ingreso de las mujeres en la política, como su permanencia. Por ello se ha incluido una variable específica que tiene en cuenta este hecho⁸ en el análisis de la permanencia de las diputadas.

En cuanto al estado civil, numerosos trabajos centrados en diferentes parlamentos del mundo (Valiente *et al.*, 2013; Uriarte y Ruiz, 1999, Rosenbluth *et al.*, 2015; Franceschet y Piscopo, 2014; García Montero y Rodríguez, 2020) muestran las diferencias existentes entre representantes varones y mujeres: los legisladores están casados o conviven en pareja en un porcentaje muy superior al de las legisladoras (García Montero y Rodríguez, 2020), lo que vuelve a poner en evidencia la dificultad de la conciliación en el mundo político. En este sentido, esperamos que entre las mujeres casadas o en pareja disminuya la probabilidad de continuar en el cargo. Asimismo, se valora el peso que puede tener el contar con familiares en política; una cuestión que, tradicionalmente, se ha mencionado como discriminadora de la trayectoria a la hora de decantar la dedicación hacia la política (Uriarte, 1997; Mateos Díaz, 2009; García Montero y Rodríguez, 2020). Las conexiones familiares en política pueden ser claves en el proceso de socialización de las personas en relación con el mundo político y contribuyen a la generación de redes políticas, recursos e información, por lo que esperamos que tengan un peso similar en hombres y mujeres, aunque consideramos que es especialmente importante para las mujeres políticas al ser un aliciente que aminora los obstáculos establecidos por los roles tradicionales de género. Por último, dentro de las variables sociodemográficas, se ha introducido la ubicación ideológica de los legisladores como variable de control.

7. Sobre el coste que la conciliación tiene para las mujeres, véanse Mincer y Polachek (1974); Goldin y Polachek (1987); Hochschild y Machung (1989); Lundberg y Rose (2000); Mandel y Semyonov (2005); Aisenbrey *et al.* (2009).

8. Concretamente, se ha recodificado la edad en dos tramos: de 19 a 45 años y más de 45 años.

Las cuotas

La literatura en torno a las cuotas ha mantenido un extenso debate en torno a la eficacia que puede tener la configuración de uno u otro diseño en el incremento de la presencia de mujeres en los cargos representativos. Pero en lo que sí se coincide es en señalar el peso insoslayable de este factor en la presencia ascendente de mujeres en los órganos legislativos (Htun, 2000; Bonder, y Arboleda, 2009; Roza *et al.*, 2010). Sin embargo, como ya se ha dicho, este estudio no pretende explicar la nominación al cargo, más relacionada con la aprobación de este tipo de medidas, sino la permanencia en el mismo. Por ello no es tan claro que las cuotas tengan una influencia en la promoción de las diputadas por parte de los partidos políticos, por lo que se introduce esta variable con un carácter de control.

Metodología, datos y variables

Los datos del proyecto PELA-USAL, que aportan la evidencia empírica del artículo, se corresponden con los trabajos de campo llevados a cabo entre los años 2000 y 2019 y contienen las entrevistas realizadas a los y las diputadas de las legislaturas correspondientes a ese período en 18 países de América Latina (véanse los anexos 1 y 2). La variable dependiente –permanencia en el cargo legislativo– es una variable dicotómica que mide si los diputados o diputadas están ocupando el cargo por primera vez o llevan más tiempo en la Cámara⁹. Por su parte, las variables independientes utilizadas –expuestas en las hipótesis del apartado anterior– están resumidas en la tabla 1.

Para el contraste de las hipótesis, dado el carácter dicotómico de la variable dependiente, se han llevado a cabo dos regresiones logísticas segmentando la base de datos por género. La pretensión es captar los factores que incrementan la probabilidad de permanecer en el cargo de hombres y mujeres, así como comparar si la posibilidad de que las legisladoras desarrollen una carrera legislativa obedece a razones diferentes. Al respecto, se espera que algunas variables tengan un impacto distinto en la permanencia de hombres y mujeres. Por este motivo, salvo la edad reproductiva y la cuota que son aplicadas específicamente a la muestra de mujeres, todas las demás variables son incluidas en los dos análisis.

9. La pregunta realizada es la siguiente: ¿Es este el primer período en el que Ud. ha sido elegido diputado/a? Sí/no

Tabla 1. Variables explicativas utilizadas en el análisis

	Variables explicativas	Preguntas realizadas
Ambición y dedicación	Ambición	Después de su mandato como representante, ¿a Ud. le gustaría continuar en política?
	Continuar como legislador	¿Cuál le gustaría que fuera su próximo cargo?
	Dedicación exclusiva	¿En la actualidad, se dedica únicamente a su actividad como representante, o la compatibiliza con otras actividades remuneradas?
	Remuneración suficiente	¿Cómo considera Ud. su remuneración como diputado: más que suficiente, suficiente, insuficiente o muy insuficiente?
	Incremento de la remuneración	¿Diría Ud. que sus ingresos actuales como diputado en relación con su actividad anterior son muy inferiores, algo inferiores, más o menos igual, algo superiores, o muy superiores?
Carrera	Años en política	¿En qué partido o partidos políticos ha militado Ud. y durante qué años?
	Cargos de elección popular	A continuación, me gustaría conocer cómo se ha desarrollado su trayectoria política. En este sentido, ¿me podría decir si ocupa o ha ocupado algún puesto de elección popular (es decir intendente, concejal, etc.) al margen de su cargo como diputado?
	Cargos de designación	¿Y de designación (es decir ministro u otro cargo directivo)?
	Cargos en el partido	¿Y algún cargo en el partido político (es decir, secretario general, de organización, delegado, etc.)?
Partido político	Legislador del Gobierno	¿Se considera Ud. del Gobierno o la oposición?
	Ubicación ideológica del partido	En esta tarjeta hay una serie de casillas que van de izquierda a derecha. ¿En qué casilla colocaría Ud. a su propio partido?
Sociodemográficas	Nivel educativo	¿Cuáles son los estudios de más alto nivel oficial que Ud. ha cursado?
	Edad	¿Cuántos años cumplió Ud. en su último cumpleaños?
	Edad reproductiva y de crianza	Edad recodificada en dos categorías: 19-45 años y más de 45 años
	Estado civil	¿Podría decirme su estado civil?
	Familiares en política	¿Algún familiar suyo se ha dedicado a la política, aunque actualmente no lo haga?
	Autoubicación ideológica	En esta tarjeta hay una serie de casillas que van de izquierda a derecha. ¿En qué casilla se colocaría Ud. teniendo en cuenta sus ideas políticas?
	Cuota	

Fuente: Elaboración propia.

A continuación, la tabla 2 muestra el número de legisladores que componen nuestra muestra, así como el porcentaje de hombres y de mujeres que han permanecido en el Parlamento por más de un período durante los años de los que se ocupa este análisis. La región no se caracteriza por altas tasas de reelección legislativa y la permanencia en la cámara es baja para ambos sexos. No obstante, las diferencias son claras por género. Así, mientras que los hombres que están ocupando su escaño por primera vez constituyen el 59,2% de los legisladores entrevistados, en el caso de las mujeres este porcentaje asciende hasta el 70,1%. De ahí la necesidad de comprobar los factores que están detrás, tanto de la permanencia, como de la diferencia por género.

Tabla 2. Mujeres y hombres que han permanecido en la cámara de diputados durante más de una legislatura en América Latina (2000-2019)

		Hombre	Mujer
Permanencia	Sí	35,0%	23,4%
	No	59,2%	70,1%
N		4.581	1.356

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Proyecto de Élités Parlamentarias Latinoamericanas (PELA-USAL) del Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca.

Por su parte, la tabla 3 contiene información acerca de las variables explicativas utilizadas en el artículo cruzadas por género. Para comprobar si existen diferencias entre hombres y mujeres se ha utilizado el estadístico *chi-cuadrado*. Como se puede observar, hay algunas diferencias que son claramente significativas entre ambos sexos. Así, a pesar de que la práctica totalidad de diputados de América Latina desea continuar en política una vez finalice su mandato como parlamentario, el tipo de ambición difiere significativamente por género. De modo que, mientras el 50% de los diputados desea continuar en su cargo como legislador, tan solo el 45% de las diputadas piensa en la reelección, aspirando estas a otro tipo de cargos en el Ejecutivo o en el Gobierno nacional. La dedicación exclusiva a su labor también presenta diferencias significativas: el 75% de las mujeres se dedica de manera exclusiva a su actividad legislativa frente al 57% de los hombres, lo que supone que, en torno a la mitad de los diputados, compaginan su labor parlamentaria con otro tipo de actividades, frente a un 24% de las diputadas en la misma situación.

En relación con la percepción sobre la remuneración, las disimilitudes vuelven a ser claras. Aunque, en términos generales, los legisladores se muestran

satisfechos con su remuneración salarial, son las mujeres quienes en mayor porcentaje se muestran satisfechas con su salario, el cual consideran suficiente el 73,7%. En cuanto a los factores identificados con la carrera política, si bien los legisladores de ambos sexos mantienen una experiencia similar al interior de sus partidos y en la ocupación de cargos de designación y de responsabilidad, son marcadas las diferencias tanto en la duración como en la ocupación de cargos de elección popular anteriores a su elección en el Congreso, visualizando que las carreras son distintas para hombres y mujeres. Respecto a las variables relativas al partido político, estar en el Gobierno o en la oposición presenta diferencias por género, aunque ello tiene una fuerza estadística inferior a otras variables analizadas. Así, algo más de la mitad de los diputados y las diputadas se encuentran en la oposición, aunque el porcentaje de mujeres en el partido del Gobierno es ligeramente superior al de los hombres. La segunda variable considerada dentro este grupo es la ubicación del partido. Los partidos de izquierda superan a los partidos de derecha con respecto a la representación de género facilitando, en mayor medida, la entrada de las mujeres en la política. Frente al 37,9% de legisladoras de partidos de izquierda en los parlamentos latinoamericanos, encontramos un 23,8% de ellas en partidos de derecha. Una diferencia, además, estadísticamente significativa respecto al porcentaje de legisladores de izquierda (29,7%).

Por último, encontramos el impacto que las variables sociodemográficas tienen en la carrera parlamentaria de las diputadas. Tener o haber tenido familiares en política presenta diferencias estadísticamente significativas, siendo mayor el porcentaje de diputadas que cuentan con familiares en política que el de sus homólogos. Pero, sin duda, son el estado civil y el hecho de estar en edad reproductiva y de crianza las principales variables sociodemográficas que diferencian a los diputados y las diputadas. Así, el 42% de las legisladoras latinoamericanas están solteras, divorciadas o viudas, frente al 16% de los legisladores en esas situaciones, y más del 50% no se encuentra en el rango de edad en el que el cuidado de los hijos adquiere más importancia, frente al 60% de los diputados en esta misma situación, evidenciando que el cuidado de la familia dificulta la carrera política de las mujeres en mayor medida que la de los hombres.

Otra de las principales diferencias según el género de los legisladores es su ideología; las diputadas tienen una posición ideológica media más a la izquierda (4,64) que sus pares (5,05), lo cual concuerda con el hecho de que las mujeres que ocupan un puesto en el Parlamento provengan más de partidos de izquierda que de partidos de derecha. En cuanto al nivel de estudios, los datos reflejan que no existe ninguna relación entre el género y el nivel educativo de los parlamentarios, ya que, en términos generales, los parlamentarios latinoamericanos tienen un nivel educativo alto.

Tabla 3. Variables explicativas por género

Tipo de factores y variables		Hombre	Mujer	X ² (sig.)
Ambición y dedicación				
Ambición	Sí	89,1%	91,1%	2,497*
	No	10,9%	8,9%	-0,114
	(N)	2.322	810	
Continuar como legislador/a	Ambición continua	50,1%	45%	6,942***
	Otro tipo de ambición	49,9%	55%	-0,008
	(N)	2.710	858	
Dedicación exclusiva	Sí	57,4%	75,9%	152,426***
	No	42,6%	24,1%	0
	(N)	4.819	1.341	
Remuneración suficiente	Sí	66,2%	73,7%	26,971***
	No	33,8%	26,3%	(0,000)
	(N)	4.687	1.335	
Carrera política				
Cargos de elección popular	Sí	40,3%	34,3%	16,657***
	No	59,4%	65,6%	-0,001
	(N)	4.712	1.289	
Cargos de designación	Sí	37,5%	36,1%	1,751
	No	62,3%	63,8%	-0,417
	(N)	3.278	1.033	
Cargos en el partido	Sí	66,2%	63,7%	2,145
	No	33,5%	36%	-0,342
	(N)	3.203	1.011	
Años en política (media)		21,1	18,7	

Partido				
Legislador/a del Gobierno	Legislador/a oposición	53,5%	50,3%	4,157**
	Legislador/a Gobierno	46,5%	49,7%	-0,041
	(N)	4.625	1.295	
Ubicación ideológica del partido	Izquierda	29,7%	37,9%	61,482***
	Centro	39,4%	36,2%	(0,000)
	Derecha	29,3%	23,8%	
	Media ideología del partido	5,39	4,9	
(N)	4.811	1.347		
Sociodemográficas				
Familiares en política	Sí	50,3%	53,6%	4,573**
	No	49,7%	46,4%	-0,032
	(N)	4.798	1.335	
Estado civil	Soltero/a / otras situaciones	16,4%	41,9%	339,693***
	Casado/a o conviviendo en pareja	83,1%	57,2%	(0,000)
	(N)	4.838	1.349	
Edad	Edad (media)	48,3	46,1	
	19-45 años	39,5%	46,2%	19,795***
	Más de 45 años	60,5%	53,8%	(0,000)
Nivel de estudios	Secundarios o menos	10,6%	10,2%	
	Universitarios	55,7%	54,5%	9,093*
	Postgrado	33,5%	35,2%	-0,059
	Media nivel de estudios	4,98	5,00	
Autoubicación ideológica	Izquierda	36,2%	45,1%	35,865***
	Centro	40,1%	35,1%	(0,000)
	Derecha	23,7%	19,8%	
	Media ideología legislador/a	5,05	4,64	
(N)	4.753	1.336		

* p ≤ 0,1; ** p ≤ 0,05; *** p ≤ 0,01

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Proyecto de Élités Parlamentarias Latinoamericanas (PEIA-USAL) del Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca.

Los factores explicativos de la permanencia legislativa

Para valorar las variables que influyen en la continuidad de la carrera legislativa de los diputados y de las diputadas, en la tabla 4 se muestra el resultado de las regresiones logísticas llevadas a cabo en el análisis, el cual pone en evidencia que las razones que impactan en la permanencia en el cargo son diferentes por género¹⁰.

Los factores relacionados con el deseo de continuar en el cargo (ambición continua) no incrementan la probabilidad de la permanencia legislativa ni para los hombres ni para las mujeres; es más, en el caso de las legisladoras, el signo negativo pone en evidencia que la relación es inversa a la esperada. Únicamente, la percepción en torno a la remuneración parece tener fuerza para los legisladores en el sentido de la hipótesis establecida, de modo que, entre los hombres que consideran que su remuneración es suficiente, se ve incrementada su posibilidad de continuidad.

Las diferencias se hacen más notorias si nos centramos en la carrera política, ya que esta tiene una importancia menor en la continuidad de las mujeres que en la continuidad legislativa de sus colegas. Ello es un indicio de que los partidos políticos pueden reproducir sesgos de género a la hora de promocionar a las mujeres, tal como sostiene la literatura. En los hombres que tienen trayectorias más largas se ve incrementada la posibilidad de la permanencia, lo cual no ocurre entre las mujeres. Además, se observa que entre los legisladores que han tenido éxito en su trayectoria política anterior, al haber ocupado cargos electivos, disminuye la probabilidad de la continuidad legislativa, lo que puede obedecer a que el capital político creado genere una ambición progresiva en el candidato, llevándolo a la búsqueda de cargos percibidos como más relevantes. La única variable que mantiene un peso significativo para hombres y mujeres relacionada con la carrera política es haber ocupado cargos dentro de la estructura partidista, evidenciando que trabajar para el partido puede tener como premio la continuidad legislativa (para las diputadas se ve incrementada en 2,8 veces la permanencia).

10. El número de casos en el análisis de regresión logística se ha visto reducido notablemente debido a que las variables de ambición política, cargos de designación y cargos en el partido de la base PELA-USAL no se preguntaron en los primeros años del estudio. Sin embargo, dada la importancia y el peso que estas variables tienen en la incidencia de la carrera legislativa, tal y como señala la literatura, se ha considerado necesario introducirlas.

Tabla 4. Permanencia legislativa para hombre y mujer (regresión logística)

Tipo de factores	Variables	Hombre		Mujer	
		B	Odds	B	Odds
Ambición y dedicación	Ambición continua	0,073	1,076	-0,081	0,923
		-0,524			
	Dedicación exclusiva	-0,044	0,957	-0,058	0,955
		-0,715			
Remuneración suficiente	0,277	1,319	0,211	1,235	
	[0,026]**				
Comparación con remuneración anterior	-0,102	0,903	0,354	1,424	
	-0,415				
Carrera política	Años en política	0,024	1,025	0,021	1,021
		[0,000]***			
	Ha ocupado cargos de elección popular	-0,222	0,801	0,118	1,126
		[0,063]*			
Ha ocupado cargos de designación	-0,159	0,853	0,454	1,575	
	-0,195				
Ha ocupado cargos en el partido	0,735	2,086	1,034	2,812	
	[0,000]***				
Partido político	Legislador/a del Gobierno	-0,135	0,874	-0,257	0,773
		-0,245			
	Ubicación ideológica del partido	0,017	1,017	0,21	1,233
		-0,728		[0,051]*	
Sociodemográfico	Familiar en política	0,026	1,027	0,757	2,132
		-0,817			
	Autoubicación ideológica	0,036	1,036	-0,209	0,812
		-0,466			
	Nivel educativo	0,141	1,152	0,317	1,373
		[0,033]**			
	Estado civil (casado/a o en pareja)	0,446	1,563	0,077	1,08
[0,007]***					
Edad	0,042	1,043	0,033	1,034	
	[0,000]***				
Edad reproductiva y de crianza			-0,003	0,997	
			-0,994		
Constante	Cuota			-1,716	0,18
				[0,000]***	
	Constante	-4,968	0,007	-5,351	0,005
		[0,000]***			
	N	1501		430	
% Predichos	66,4		80,9		
Pseudo R (Nagelkerke)	0,158		29,1		

*p ≤0,1; ** p ≤0,05; *** p ≤0,01. Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Proyecto de Élités Parlamentarias Latinoamericanas (PELA-USAL) del Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca.

En relación con el partido político del legislador y el lugar que ocupa dentro de la estructura de gobierno (si es un partido político que apoya al Gobierno o es un partido situado en la oposición), ello no muestra asociación con la permanencia legislativa. No obstante, la ubicación ideológica del partido sí tiene un impacto sobre las diputadas, aunque débil, que confirma los hallazgos de Santana y Aguilar (2018) para el caso de los parlamentos autonómicos españoles. Así, a pesar de que hay más mujeres de partidos políticos de izquierda en los parlamentos latinoamericanos, evidenciando que estos ponen menos cortapisas a su entrada, son los partidos de derecha los que promocionan, en mayor medida, la continuidad de la carrera legislativa de sus diputadas.

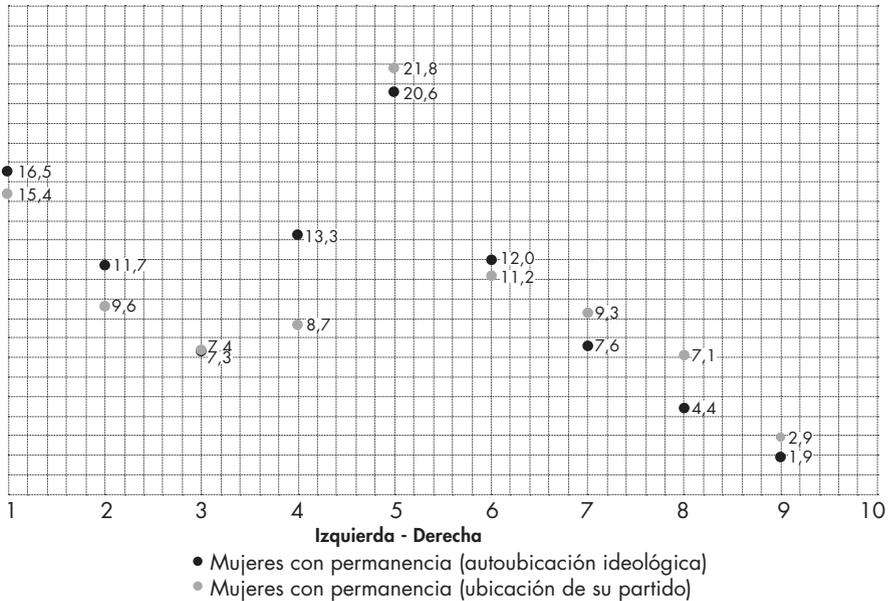
El haber tenido o tener un familiar en política incrementa la probabilidad de permanencia legislativa para las diputadas en 2,13 veces, lo que revela la importancia que tienen las redes políticas para la mujer, a diferencia de sus homólogos varones, cuya continuidad no está asociada con los lazos familiares.

Las variables sociodemográficas también evidencian que la permanencia es diferente según el género. El haber tenido o tener un familiar en política incrementa la probabilidad de permanencia legislativa para las diputadas en 2,13 veces, lo que revela la importancia que tienen las redes políticas para la mujer, a diferencia de sus homólogos varones, cuya continuidad no está asociada

con los lazos familiares. La ubicación ideológica también está asociada a la continuidad de las mujeres en el Legislativo. Las mujeres con una tendencia ideológica hacia la izquierda tienen más probabilidad de ocupar el cargo representativo durante más de un período, aunque parezca contradictorio, como se explicará más adelante. Esta variable no tiene ningún efecto en el caso de los hombres.

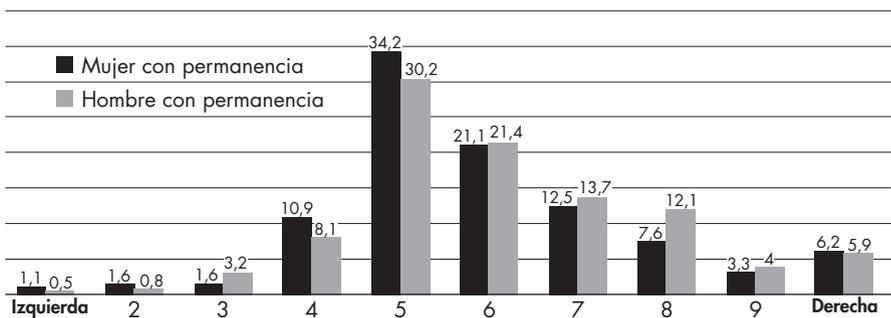
Esta relación merece una atención especial, dado que son los partidos de derecha, tal como se ha visto, los que promocionan más a las diputadas pertenecientes a sus partidos. En este sentido en la figura 1 se pueden ver, para las mujeres que han ocupado más de un período legislativo, estas dos tendencias en apariencia contradictorias y que están motivadas por el hecho de que los partidos de derecha promocionan entre sus filas a las diputadas más moderadas en términos ideológicos, tal como se puede ver en la figura 2, que contiene información acerca de la ubicación ideológica de los diputados y diputadas que han tenido continuidad en el seno de partidos de derecha.

Figura 1. Distribución de la autoubicación ideológica y de la ubicación del partido político de las diputadas que mantienen permanencia (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Proyecto de Élités Parlamentarias Latinoamericanas (PELA-USAL) del Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca.

Figura 2. Distribución ideológica de los diputados y diputadas pertenecientes a partidos de derecha que tienen permanencia en el cargo (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Proyecto de Élités Parlamentarias Latinoamericanas (PELA-USAL) del Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca.

Como se vio en el apartado anterior, los legisladores están casados o tienen pareja en una proporción muy superior a la de las legisladoras. La hipótesis de que la carga familiar no supone un obstáculo de igual relevancia para los hombres se ve confirmada en el análisis, ya que entre los varones casados o que conviven con sus parejas aumenta la probabilidad de continuidad legislativa. Sin embargo, entre las mujeres no es significativa esta asociación. Tampoco contar con más años incrementa la posibilidad de permanecer en el cargo para las políticas como lo hace, significativamente, en los hombres. La única variable relacionada con las características socio-demográficas, que muestra la misma dirección para hombres y mujeres, es el nivel educativo que, para ambos, aumenta la probabilidad de continuidad.

Mención especial merecen las dos variables introducidas en la regresión para el caso de las diputadas: la edad reproductiva y de crianza y las cuotas. La edad

Las diputadas tienen menos posibilidades de permanecer en el Legislativo y, las que lo logran, es más probable que provengan de partidos de derecha, que mantengan una posición ideológica moderada y que tengan familiares en política, lo cual les ha permitido conformar redes políticas.

reproductiva y de crianza, si bien no tiene fuerza estadística, su signo sí muestra una tendencia afín a la hipótesis sostenida, esto es, un descenso de la permanencia entre las mujeres con edades comprendidas entre los 19 y 45 años, evidenciando que la conciliación de la vida familiar y la carrera política resulta más difícil para las mujeres. Como se planteó

al inicio del artículo, la cuota es introducida en el análisis como una variable de control. No planteamos una hipótesis, al considerar que, si bien su efecto es innegable para la llegada de la mujer a los cargos representativos, no está tan clara su influencia en la continuidad legislativa de las mujeres que ya han llegado. El análisis estadístico revela que, en los casos donde se aplican cuotas, se ve reducida la probabilidad de la continuidad legislativa de la mujer. Por lo tanto, las cuotas no parecen incrementar la promoción de las mujeres por parte de los partidos políticos, aunque sí han sido y son imprescindibles para su entrada en el Parlamento. Este hallazgo requiere de un análisis más profundo, en el que se exploren los datos por país y de forma longitudinal; análisis que escapa al objeto del presente artículo.

Los datos expuestos en el trabajo muestran que, si bien los legisladores y las legisladoras comparten una serie de factores que ayudan a incrementar sus posibilidades de permanencia tales como un alto nivel educativo y el contar con una trayectoria al interior de la estructura partidista, son más las diferencias que las semejanzas en sus probabilidades de continuidad. El perfil del diputado que logra continuidad legislativa es el de un político que, además de tener un nivel educativo alto y contar con una carrera al interior del partido, no ha ocupado

cargos electivos, lleva años de trayectoria política, considera que su remuneración es suficiente y está casado. Por su parte, las diputadas tienen menos posibilidades de permanecer en el Legislativo y, entre aquellas que lo logran, además de por los citados factores compartidos con los varones, es más probable que provengan de partidos de derecha, que mantengan una posición ideológica moderada y que tengan familiares en política lo cual les ha permitido conformar redes políticas.

Conclusiones

Durante las tres últimas décadas, los países latinoamericanos han experimentado cambios legales e institucionales que dieron respuesta a las demandas de inclusión de las mujeres e incrementaron su presencia en las instituciones políticas. Esta presencia permite situar el foco de atención en la posibilidad que tienen las legisladoras no solo de llegar, sino también de desarrollar una carrera legislativa más larga que les permita afianzar su trayectoria al interior del Parlamento. Utilizando los datos del proyecto PELA-USAL desde el año 2000 hasta 2019, este trabajo ha analizado los factores que impactan en la posibilidad de mantener en el tiempo la carrera legislativa, así como explorar si la permanencia obedece a las mismas razones para los hombres y las mujeres.

A pesar de que la tasa de reelección legislativa es baja para los y las representantes de la región, las diferencias por género son claras: las mujeres se estrenan como legisladoras en mayor medida que los hombres y les cuesta más mantener continuidad en el Parlamento.

Uno de los principales hallazgos encontrados en este trabajo es que las variables señaladas por los autores como influyentes en las trayectorias legislativas varían por género y son pocos los factores, tradicionalmente abordados como explicativos de la carrera, que influyen en la posibilidad de continuidad de las mujeres. Tan solo contar con estudios universitarios y/o de posgrado y haber ocupado cargos partidistas incrementan la probabilidad de la permanencia para ambos sexos, siendo este último factor más relevante para la promoción de la carrera legislativa de las mujeres. Confirmando las evidencias halladas en otros trabajos, se ha encontrado que los diputados y las diputadas mantienen niveles de ambición similares, aunque el tipo de ambición difiere significativamente entre ellos. No obstante, el deseo de los y las representantes por continuar no incrementa su probabilidad de permanencia.

Tampoco la remuneración salarial y la percepción de que sus ingresos son superiores en relación con su situación anterior tienen fuerza explicativa para las legisladoras. De modo que, aunque son ellas quienes se muestran más satisfechas con los ingresos percibidos por su labor en el Parlamento, ello no hace que

se vean incrementadas sus posibilidades de continuidad, a diferencia de lo que sucede con sus pares hombres, ya que los que están satisfechos con su salario sí tienen más probabilidades de permanecer.

En lo que respecta a la carrera política, los datos reflejan que esta tiene una menor importancia en la continuidad legislativa de las mujeres que en la continuidad de sus homólogos. Ello es un indicio de que las élites del partido, como guardianes de la nominación, no promocionan en la misma medida a hombres y mujeres, aunque cuenten con similares trayectorias políticas. De modo que contar con una carrera política sólida y larga aumenta la posibilidad de continuidad en los hombres, pero no la de las mujeres, ya que estas dependen más de su partido que de su trayectoria política y son los partidos ubicados en la derecha los que, en mayor medida, promocionan a las mujeres de sus filas.

Las pautas culturales y las prácticas informales persisten en las instituciones políticas, de tal forma que se continúan reproduciendo relaciones asimétricas que impactan en el lugar subordinado que ocupa la mujer en la política.

Con relación a las variables sociodemográficas, los datos señalan coincidencias con las evidencias encontradas por otros trabajos, confirmando la llamada «brecha moderna de género», de modo que las legisladoras latinoamericanas son más de izquierda que los legisladores y tienen

más éxito que las mujeres de derecha en la entrada en el Parlamento. Sin embargo, la continuidad de la carrera legislativa de las diputadas es favorecida, en mayor medida, por los partidos de derecha que por los partidos de izquierda. Otras variables sociodemográficas que tienen un impacto diferente en la permanencia de los legisladores y las legisladoras son el tener familiares en política y el estado civil. Contar con familiares en política incrementa la probabilidad de permanencia legislativa solo para las diputadas, confirmando la hipótesis de que la influencia de las conexiones políticas familiares en la carrera política es más importante para las mujeres. Respecto al estado civil, el porcentaje de diputados casados o viviendo en pareja es muy superior al de las mujeres y, entre estos, se incrementan las posibilidades de continuar en su cargo mientras que el estado civil de las mujeres no está asociado de forma significativa a su promoción. Del mismo modo, las cargas familiares no suponen en absoluto un obstáculo para los hombres, lo que obliga a reflexionar sobre la necesidad de cambiar los tradicionales roles de género y expandir la igualdad formal a la vida cotidiana de las mujeres superando la división entre lo público y lo privado (Pateman, 1988) como espacios atribuidos (o atribuibles) a varones y mujeres, respectivamente.

A lo largo de estas páginas se ha puesto de relieve que la carrera política requiere una gran dedicación de tiempo que impide a las mujeres compaginar su labor parlamentaria con sus responsabilidades familiares, especialmente durante

la edad reproductiva o durante el período de crianza de los hijos, lo que puede retrasar tanto el ingreso de las mujeres en la política, como su permanencia. Y, a pesar de que la edad reproductiva de las legisladoras no resulta estadísticamente significativa, sí parece confirmar la hipótesis sostenida por la literatura, de modo que las mujeres que se encuentran en edad reproductiva presentan una tendencia menor a la permanencia en el Legislativo.

Los resultados de este trabajo ponen de relieve la necesidad de reflexionar acerca de por qué en la esfera pública, pese a contar con una legislación favorable como son las leyes de cuotas en la práctica totalidad de países de la región, sigue coartada la participación política efectiva de las mujeres. Si bien las cuotas han favorecido el incremento notable en los últimos años del número de mujeres en el Parlamento, no aumentan sus posibilidades de continuar en el Parlamento ni tampoco incrementan su promoción. Las pautas culturales y las prácticas informales persisten en las instituciones políticas, de tal forma que se continúan reproduciendo relaciones asimétricas que impactan en el lugar subordinado que ocupa la mujer en la política.

Referencias bibliográficas

- Abramson, Paul; Aldrich, John y Rohde, David. «Progressive Ambition among United States Senators: 1972-1988». *Journal of Politics*, vol. 49, n.º 1 (1987), p. 3-35.
- Acker, Joan. «Gendered Institutions. From Sex Roles to Gendered Institutions». *Contemporary Sociology*, vol. 21, n.º 5 (1992), p. 565-569.
- Aisenbrey, Silke; Evertsson, Marie y Grunow, Daniela. «Is There a Career Penalty for Mothers' Time Out? A Comparison of Germany, Sweden and the United States». *Social Forces*, vol. 88, n.º 2 (2009), p. 573-605.
- Albaine, Laura. «Obstáculos y desafíos de la paridad de género. Violencia política, sistema electoral e interculturalidad». *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 52, (2015), p. 145-162.
- Alcántara Sáez, Manuel. *El oficio de político*. Madrid: Tecnos, 2012.
- Archenti, Nélica y Albaine, Laura. «Los desafíos de la paridad de género. Tensión normativa y violencia política en Bolivia y Ecuador». *Punto Género*, n.º 3 (2013), p. 195-219.
- Archenti, Nélica y Tula, María Inés. *Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*. Buenos Aires: Heliasta, 2008.
- Archenti, Nélica y Tula, María Inés. «Cambios normativos y equidad de género. De las cuotas a la paridad en América Latina: los casos de Bolivia y Ecuador». *América Latina Hoy*, vol. 66, (2014), p. 47-68.

- Barragán Manjón, Mélaney. *Carreras políticas en países descentralizados*. Tesis doctoral, Universidad de Salamanca, 2016.
- Benton, Allyson. «The strategic struggle for patronage: political careers, state largesse, and factionalism in Latin American parties». *Journal of Theoretical Politics*, vol. 19, n.º 1 (2007), p. 55-82.
- Bjarnegård, Elin. *Gender, Informal Institutions and Political Recruitment. Explaining Male Dominance in Parliamentary Representation*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2013.
- Bjarnegård, Elin y Kenny, Meryl. «Revealing the “Secret Garden”: The Informal Dimensions of Political Recruitment». *Politics & Gender*, vol. 11, n.º 4 (2015), p. 748-753.
- Black, Gordon. «A Theory of Political Ambition: Career Choices and the Role of Structural Incentives». *American Political Science Review*, vol. 66, n.º 1 (1972), p. 144-159.
- Bledsoe, Timothy y Herring, Mary. «Victims of Circumstances: Women in Pursuit of Political Office». *American Political Science Review*, vol. 84, n.º 1 (1990), p. 213-223.
- Bonder, Gloria y Arboleda, María. *El liderazgo político de las mujeres en América Latina: un proceso en construcción: mapas de iniciativas y actores-as*. Argentina: AECID y PNUD, 2009.
- Borchert, Jens. «Professional politicians: Towards a comparative perspective», en: Borchert, Jens y Zeiss, Jürgen (eds.). *The political class in Advanced Democracies*. Oxford: Oxford University Press, 2003, p. 1-25.
- Borchert, Jens y Zeiss, Jürgen (eds.). *The political class in Advanced Democracies*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- Brace, Paul. «Progressive Ambition in the House: A Probabilistic Approach». *Journal of Politics*, vol. 46, n.º 2 (1984), p. 556-571.
- Broadbridge, Adelina y Hearn, Jeff. «Gender and management: New directions in research and continuing patterns in practice». *British Journal of Management*, vol. 19, n.º 1 (2008), p. 38-49.
- Caminotti, Mariana; Rotman, Santiago y Varetto, Carlos. «Carreras políticas y oportunidades «generizadas» en la Provincia de Buenos Aires, Argentina (1983-2007)». *POSTData Revista de Reflexión y Análisis Político*, vol. 16, n.º 2 (2011), p. 191-221.
- Carey, John M. *Term Limits and Legislative Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- Chasqueti, Daniel. *Parlamento y carreras legislativas en Uruguay: Un estudio sobre reglas, partidos y legisladores en las cámaras*. Tesis de doctoral, Universidad de la República, 2010.

- Cordero Vega, Rodrigo y Funk, Robert L. «La política como profesión: Cambio partidario y transformación social de la elite política en Chile, 1961-2006». *Política y gobierno*, vol. 18, n.º 1 (2011), p. 39-71.
- Dittmar, Kelly. *Navigating Gendered Terrain: Stereotypes and Strategy in Political Campaigns*. Filadelfia: Temple University Press, 2015.
- Ferreira Rubio, Delia M. *Financiación política y género en Iberoamérica. Encuentro de Mujeres Parlamentarias de América Latina y el Caribe*. Madrid: SEGIB, 2009.
- Fiorina, Morris P. *Representatives, roll calls, and constituencies*. Lexington: Lexington Books, 1974.
- Fox, Richard L. y Lawless, Jennifer. «Entering the Arena: Gender and the Initial Decision to Run for Office». *American Journal of Political Science*, vol. 48, n.º 2 (2004), p. 264-280.
- Fox, Richard; Lawless, Jennifer y Feeley, Courtney. «Gender and the Decision to Run for Office». *Legislative Studies Quarterly*, vol. 26, n.º 3 (2001), p. 411-435.
- Franceschet, Susan y Piscopo, Jennifer. «Sustaining Gendered Practices? Power, Parties, and Elite Political Networks in Argentina». *Comparative Political Studies*, vol. 47, n.º 1 (2014), p. 86-111.
- Fulton, Sarah; Maestas, Cherie; Maisel, Sandy y Stone, Walter. «The Sense of a Woman: Gender, Ambition, and the Decision to Run for Congress». *Political Research Quarterly*, vol. 59, n.º 2 (2006), p. 235-248.
- Galais, Carol; Öhberg, Patrik y Collier, Xavier. «Enduring at the top: Gender and political ambition of Spanish and Swedish MP's». *Politics & Gender*, vol. 12, n.º 3 (2016), p. 596-621.
- García Montero, Mercedes y Rodríguez, Cecilia. «Political paths and gender in Latin America. An analysis of the trajectories of legislative elites», en: Alcántara, Manuel; García Montero, Mercedes y Rivas Pérez, Cristina (eds.). *Politics and Political Elites in Latin America: Challenges and Trends*. Cham: Springer, 2020, p. 173-200.
- Goldin, Claudia y Polachek, Solomon. «Residual Differences by Sex: Perspectives on the Gender Gap in Earnings». *American Economic Review*, vol. 77, n.º 2 (1987), p. 143-151.
- Hinojosa, Magda y Vázquez Correa, Lorena. «Selección de candidaturas, partidos y mujeres en América Latina», en: Freidenberg, Flavia; Caminotti, Mariana; Muñoz-Pogossian, Betilde y Došek, Tomáš (eds.). *Mujeres en la política: Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*. Ciudad de México: IECM – UNAM, 2018, p. 35-68.
- Hochschild, Arlie y Machung, Anne. *The second shift: Working parents and the revolution at home*. Nueva York: Penguin Books, 1989.

- Htun, Mala. *El liderazgo de las mujeres en América Latina: Retos y tendencias*. New School University y Diálogo Interamericano, 2000.
- Htun, Mala. «Mujeres y poder político en Latinoamérica», en: Méndez-Montalvo, Myriam (ed.). *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*. Estocolmo: International IDEA, 2002, p. 19-44.
- Htun, Mala y Jones, Mark. «Engendering the right to participate in decision-making: electoral quotas and women's leadership in Latin America», en: Molyneux, Maxine y Craske, Nikki (eds.). *Gender and the politics of rights and democracy in Latin America*. Londres: Palgrave, 2002, p. 32-56.
- Htun, Mala y Piscopo, Jennifer. «Presence Without Empowerment? Women and Politics in Latin America and the Caribbean». *Conflict Prevention and Peace Forum*, (diciembre de 2010) (en línea) [Fecha de consulta: 12.06.2020] http://webarchive.ssrc.org/pdfs/Mala_Htun_and_Jennifer_M._Piscopo-Presence_without_Empowerment_CPPF_Briefing_Paper_Dec_2010_f.pdf
- Jones, Mark P.; Saiegh, Sebastian; Spiller, Pablo T. y Tommasi, Mariano. «Amateur legislators--professional politicians: The consequences of party-centered electoral rules in a federal system». *American Journal of Political Science*, vol. 46, n.º 3 (2002) p. 656-669.
- Josefsson, Cecilia. «Who benefits from gender quotas? Assessing the impact of election procedure reform on Members of Parliament's attributes in Uganda». *International Political Science Review*, vol. 35, n.º 1 (2014), p. 93-105.
- Krook, Mona L. «Why are Fewer Women than Men Elected? Gender and the Dynamics of Candidate Selection». *Political Studies Review*, vol. 8, n.º 2 (2010), p. 155-168.
- Krook, Mona L. y Norris, Pippa. «Beyond Quotas: Strategies to Promote Gender Equality in Elected Office». *Political Studies*, vol. 62, n.º 1 (2014), p. 2-20.
- Langston, Joy y Aparicio, Francisco. *The past as future: prior political experience and career choices in Mexico, 1997-2006*. Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Estudios Políticos, documento de trabajo, 2008.
- Lawless, Jennifer L., y Fox, Richard L. *It Takes a Candidate: Why Women Don't Run for Office*. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 2005.
- Leoni, Eduardo; Pereira, Carlos y Rennó, Lúcio. «Political Survival Strategies: Political Career Decisions in the Brazilian Chamber of Deputies». *Journal of Latin American Studies*, vol. 36, n.º 1 (2004), p. 109-130.
- Llanos, Beatriz y Roza, Vivian. *Partidos políticos y paridad: Un desafío de la democracia en América Latina*. Lima: BID e IDEA Internacional, 2015.
- Lovenduski, Joni. «Feminismo institucional género y Estado», en: Uriarte Bengoechea, Edurne y Elizondo Lopetegui, Arantxa (coord.). *Mujeres en política: análisis y práctica*. Barcelona: Ariel, 1997, p. 201-210.
- Lovenduski, Joni. *Feminizing politics*. Cambridge: Polity Press, 2005.

- Lundberg, Shelly y Rose, Elaina. «Parenthood and the earnings of married men and women». *Labour Economics*, vol. 7, n.º 6 (2000), p. 689-710.
- Mandel, Hadas y Semyonov, Moshe. «Family Policies, Wage Structures, and Gender Gaps: Sources of Earnings Inequality in 20 Countries». *American Sociological Review*, vol. 70, n.º 6 (2005), p. 949-967.
- Martínez Rosón, María del Mar. «Ambición política y lealtad: Influencia sobre el comportamiento político». *Política y gobierno*, vol. 18, n.º 2 (2011), p. 231-264.
- Mateos Díaz, Araceli. «Diferencia la variable género a la élite parlamentaria latinoamericana?». *América Latina Hoy*, vol. 16, (2009), p. 85-90.
- Mayhew, David. *Congress: The Electoral Connection*. Clinton, MA: The Colonial Press, 1974.
- Mincer, Jacob y Polachek, Solomon. «An Exchange: The Theory of Human Capital and the Earnings of Women: Women's Earnings Reexamined». *The Journal of Human Resources*, vol. 13, n.º 1 (1974), p. 118-134.
- Murray, Rainbow. «Second Among Unequals? A Study of Whether France's "Quota Women" are Up to the Job». *Politics & Gender*, vol. 6, n.º 1 (2010), p. 93-118.
- Palmer, Barbara y Simon, Dennis. «Political Ambition and Women in the U.S. House of Representatives, 1916-2000». *Political Research Quarterly*, vol. 56, n.º 2 (2003), p. 127-138.
- Pateman, Carole. *The Sexual Contract*. Londres: Polity Press, 1988.
- Pitkin, Hanna F. *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985.
- Rohde, David W. «Risk Bearing and Progressive Ambition: The Case of the Members of the U.S. House of Representatives». *American Journal of Political Science*, vol. 23, n.º 1 (1979), p. 1-26.
- Rosenbluth, Frances; Kalla, Josua y Teele, Dawn. *The Female Political Career*. Zurich: WIP, 2015.
- Roza, Vivian; Llanos, Beatriz y Garzón, Gisela. *Partidos políticos y paridad: la ecuación pendiente*. Lima: BID e IDEA International, 2010.
- Samuels, David. *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- Santana, Andrés y Aguilar, Susana. «Bringing Party Ideology Back In: Do Left-Wing Parties Enhance the Share of Women MPs?». *Politics & Gender*, vol. 15, n.º 3 (2018), p. 547-571.
- Sapiro, Virginia. «Private Costs of Public Commitments or Public Costs of Private Commitments? Family Roles Versus Political Ambition». *American Journal of Political Science*, vol. 26, n.º 2 (1982), p. 265-279.
- Sartori, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada*. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.

- Schlesinger, Joseph. *Ambition and Politics: Political Careers in the United States*. Chicago: Rand McNally & Co, 1966.
- Schwindt-Bayer, Leslie. «Social Backgrounds, Paths to Power and Political Ambition in Latin American Legislatures». *Politics & Gender*, vol. 7, n.º 1 (2011), p. 1-33.
- Siavelis, Peter y Morgenstern, Scott (eds.). *Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*. University Park: Pennsylvania State University Press, 2008.
- Squire, Peverill. «Member career opportunities and the internal organization of legislatures». *The Journal of Politics*, vol. 50, n.º 3 (1988), p. 726-744.
- Studlar, Donley T. y McAllister, Ian. «Political Recruitment to the Australian legislatures. Toward and Explanation of Women's Electoral Disadvantage». *The Western Political Quarterly*, vol. 44, n.º 2 (1991), p. 467-485.
- Uriarte Bengochea, Edurne. «El análisis de las elites políticas en las democracias». *Revista de estudios políticos*, n.º 97 (1997), p. 249-275.
- Uriarte Bengochea, Edurne y Ruiz, Cristina. «Mujeres y hombres en las élites políticas españolas ¿Diferencias o similitudes?». *REIS*, n.º 88 (1999), p.207-232.
- Valiente, Celia; Ramiro, Luis y Morales, Laura. «Mujeres en el Parlamento: un análisis de las desigualdades de género en el Congreso de los Diputados». *Revista de Estudios Políticos*, n.º 121, (2013), p. 179-208.
- Vergé, Tània. «Cuotas de género y reclutamiento político. Análisis del Parlament de Catalunya, 1980-2010». *Revista Española de Ciencia Política*, vol. 26, (2011), p. 87-104.

Anexo 1

El Proyecto de investigación de Élités Parlamentarias Latinoamericanas (PELA-USAL) del Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca se inició hace 25 años con el objetivo de estudiar a los diputados de 18 países de América Latina a quienes se ha venido entrevistando mediante un cuestionario, legislatura a legislatura, tras la renovación de la cámara de cada uno de los países de la región.

Las encuestas se realizan cara a cara por investigadores de la Universidad de Salamanca, generalmente en las oficinas de los diputados. El cuestionario que se aplica es un cuestionario estandarizado en todos los países de la región, lo que permite la comparación y la capacidad de generalización para todos los países de América Latina. El hecho de que el grueso del cuestionario de PELA-USAL sean preguntas cerradas facilita esa comparación.

Las muestras realizadas son representativas de los congresos que cubren alrededor del 85%-90% en congresos pequeños como el de Costa Rica y entre el 50 y 75% de la Cámara en el resto de los países, excepto en Argentina, México y Brasil donde, debido al tamaño de sus legislativos, las muestran alcanzadas oscilan entre el 20-25% de los miembros.

De este modo, a lo largo de estos 25 años, el proyecto PELA-USAL ha generado una rica evidencia empírica sobre las élites parlamentarias en América Latina con las opiniones, actitudes y preferencias de casi 9.000 parlamentarios. El diseño metodológico del proyecto permite que se puedan llevar a cabo estudios centrados en un país, estudios de carácter nacional o bien trabajos realizados desde una perspectiva comparada que analizan a los parlamentarios latinoamericanos en su conjunto, a nivel región. PELA-USAL también permite analizar cómo ha sido la evolución de las opiniones y percepciones de los legisladores a lo largo de estos 25 años, gracias a que el proyecto mantiene un núcleo de preguntas centrales dentro del cuestionario por las que se pregunta en todas las legislaturas, y a lo largo de todos estos años.

En el anexo 2 se puede ver la ficha técnica de los estudios analizados en este trabajo.

Anexo 2

Ficha técnica de los estudios del proyecto PELA-USAL analizados en este trabajo

Pais	Periodo legislativo (n.º de estudio)	Entrevistas realizadas	% sobre el total de la cámara	Fecha del trabajo de campo
Argentina	03-07 (51)	105	40,86	abril-junio 2004
	07-11 (67)	110	42,8	marzo-junio 2008
	09-13 (73)	70	27,24	marzo-julio 2010
	11-15 (87)	67	26,07	julio 2012-febrero 2013
	TOTAL	352		
Bolivia	02-06 (47)	80	61,54	julio-septiembre 2003
	06-10 (62)	98	75,38	agosto-septiembre 2006
	10-14 (81)	97	74,62	septiembre-octubre 2010
	15-20 (98)	93	71,54	noviembre-diciembre 2015
	TOTAL	368		
Brasil	03-07 (55)	134	26,12	julio-diciembre 2005
	07-11 (75)	129	25,15	julio-diciembre 2009
	11-14 (102)	123	24,6	julio-diciembre 2011
	TOTAL	386		
Chile	01-05 (42)	88	73,33	agosto-octubre 2002
	06-10 (60)	90	75	agosto-noviembre 2006
	10-14 (77)	86	71,67	junio-julio 2010
	14-18 (96)	68	43,87	octubre-noviembre 2015
	TOTAL	332		
Colombia	02-06 (46)	95	57,23	mayo-junio 2003
	06-10 (59)	107	64,46	agosto-septiembre 2006
	10-14 (83)	91	54,82	enero-abril 2011
	14-18 (95)	83	50,6	agosto-octubre 2014
TOTAL	445			

Costa Rica	02-06 (43)	51	89,47	mayo-junio 2002
	06-10 (56)	57	100	junio-julio 2006
	10-14 (78)	56	98,25	junio-julio 2010
	14-18 (93)	55	96,49	junio-julio 2014
	18-22 (108)	44	77,19	agosto-septiembre 2018
	TOTAL	263		
Ecuador	02-06 (45)	98	98	marzo-abril 2003
	09-12 (72)	95	76,61	septiembre-octubre 2009
	13-17 (90)	94	68,61	julio-agosto 2013
	17-21 (104)	88	64,23	junio-julio 2017
	TOTAL	375		
El Salvador	00-03 (27)	64	76,19	agosto-septiembre 2000
	03-06 (48)	80	95,24	agosto-septiembre 2003
	06-09 (58)	72	85,71	agosto-septiembre 2006
	09-11 (70)	68	80,95	junio-julio 2009
	11-15 (88)	65	77,38	septiembre-octubre 2011
	15-18 (106)	56	66,66	octubre-noviembre 2015
	TOTAL	481		
Guatemala	04-08 (52)	121	76,58	septiembre-octubre 2004
	08-12 (68)	97	61,39	abril-mayo 2008
	12-16 (85)	87	55,06	julio-agosto 2012
	16-20 (100)	78	49,37	agosto-septiembre 2016
	TOTAL	383		

Fuente: Elaboración propia.

FORO INTERNACIONAL

VOL. LXI

ABRIL-JUNIO, 2021

NÚM. 2

244

La gobernanza
global y regional de la Covid-19:
experiencias latinoamericanas y caribeñas

Presentación: *Élodie Brun y Thomas Legler*

Raúl Bernal-Meza

Laura Zamudio González

Thomas Legler

Kevin Parthenay

Deisy de Freitas Lima y Flávia Thedim

María Esther Coronado Martínez

José Briceño Ruiz

EL COLEGIO DE MÉXICO

¿Identidad de grupo, ideología o reconocimiento? El apoyo de los y las legisladoras a las cuotas de género en América Latina

Group identity, ideology or recognition? Lawmakers' support for gender quotas in Latin America

Asbel Bohigues

Investigador posdoctoral, Universidade Federal de Minas Gerais (Brasil).
asbogar@rpd.ufmg.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9875-7743>

Jennifer M. Piscopo

Profesora asociada de Ciencia Política, Occidental College (Estados Unidos).
piscopo@oxy.edu. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9043-1810>

Cómo citar este artículo: Bohigues, Asbel y Piscopo, Jennifer M. «¿Identidad de grupo, ideología o reconocimiento? El apoyo de los y las legisladoras a las cuotas de género en América Latina». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 127 (abril de 2021), p. 95-120. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2021.127.1.95

Resumen: La adopción y mejora de las leyes de cuotas de género depende de las élites políticas, pero ¿qué legisladores y legisladoras creen que las cuotas son necesarias? Para responder a esta pregunta, se utilizan datos de encuestas a élites de 13 parlamentos latinoamericanos. Los resultados son inesperados, tanto a nivel nacional como de partido: la fuerza de las cuotas ya existentes no correlaciona exactamente con el apoyo a las cuotas, y los partidos políticos no mantienen actitudes coherentes al respecto. En el nivel individual, se identifican tres grupos favorables a las cuotas: las mujeres, la izquierda y quienes reconocen el problema de la desigualdad de género. Al comparar la importancia de estos tres grupos, se observa que las legisladoras siempre estarán más a favor que los legisladores, independientemente de la ideología y del grado de reconocimiento del problema.

Abstract: *The adoption and improvement of gender quota laws depend on the political elites, but which lawmakers believe quotas are necessary? To answer this question, we use data from surveys of the elites in 13 Latin American parliaments. The findings are unexpected, both at national and party levels: the strength of already-existing quotas does not perfectly correlate with support for quotas, and the attitudes of political parties on the matter are not consistent. At the individual level, three pro-quota groups are identified: women, the left, and those who recognise the problem of gender inequality. When comparing the significance of these three groups, it is observed that women lawmakers will always be more supportive than men, regardless of ideology and the degree of recognition of the problem.*

Palabras clave: cuotas de género, élites, desigualdad de género, América Latina, mujeres parlamentarias

Key words: gender quotas, elites, gender inequality, Latin America, women MPs

Las cuotas de género son las reformas electorales más populares en el mundo en los últimos 30 años. Más de 75 países han adoptado leyes de cuotas de género, que obligan a los partidos políticos a presentar un determinado porcentaje de candidaturas femeninas o a reservar un cierto número de escaños legislativos para las mujeres (Hughes *et al.*, 2019). Existen cuotas de género desde España hasta Indonesia, en países democráticos, semidemocráticos y no democráticos, y en países ricos y pobres. En 1991, América Latina inició la actual oleada de cuotas, cuando Argentina adoptó una ley que establece que los partidos políticos nominen por lo menos a un 30% de mujeres y, desde entonces, se ha mantenido a la vanguardia (Htun y Jones, 2002; Piscopo, 2015; Schwindt-Bayer, 2018). A partir de 2015, todos los países latinoamericanos, salvo Guatemala y Venezuela, han implementado cuotas de género¹.

Al identificar qué legisladores y legisladoras apoyan las cuotas de género y cuáles no, en este artículo se ofrecen hallazgos claves sobre qué élites pueden impulsar los futuros éxitos o retrocesos de las cuotas en América Latina.

En América Latina, la adopción generalizada de cuotas de género sugiere que sus responsables políticos y ciudadanos han llegado a un consenso sobre el uso del poder del Estado para garantizar el derecho de la mujer no solo a elegir, sino también a ser elegida (Piscopo, 2015).

Sin embargo, las leyes de cuotas en la región difieren en diseño y, por tanto, en eficacia, lo que sugiere diferencias entre las preferencias de los legisladores. Por ejemplo, en Brasil y Panamá se han conservado lagunas legales que permiten a los partidos eludir el requisito (Freidenberg y Brown, 2019; Wylie, 2018), mientras que en Argentina solo cuatro diputados votaron en contra de elevar la cuota del 30% a la paridad de género (Infobae, 2017). A nivel individual, las legisladoras latinoamericanas señalan la continua resistencia a su inclusión política, a pesar de que la adopción de la cuota sugiere un apoyo a la democratización del poder político (Piscopo, 2015; Schwindt-Bayer, 2018). En este contexto, es importante entender qué élites políticas apoyan las cuotas de género para saber si los países pueden adoptar leyes más fuertes y vinculantes en el futuro o para proteger estas leyes de la derogación, a medida que más fuerzas conservadoras van ganando poder en la región. Además, los esfuerzos de las élites –o la falta de ellos– para promover la presencia de las mujeres en la política también mandan mensajes a la ciudadanía sobre si las mujeres tienen o no capacidad para gober-

1. El Consejo Nacional Electoral de Venezuela aplica una cuota del 50% al evaluar las listas de los partidos, pero esta norma no es obligatoria por ley y su aplicación no es transparente.

nar (Morgan y Buice, 2013). Aunque muchos otros factores determinan cuándo y por qué se adoptan y refuerzan las cuotas –o se debilitan o derogan–, las actitudes individuales de los parlamentarios y las parlamentarias hacia las cuotas son importantes para estos resultados.

Por consiguiente, al identificar qué legisladores y legisladoras apoyan las cuotas y cuáles no, en este artículo se ofrecen hallazgos claves sobre qué élites pueden impulsar los futuros éxitos o retrocesos de las cuotas en la región. Así, se explora la variación en las actitudes de las élites frente a las cuotas de género y, para ello, se utilizan los datos de la ronda de encuestas de 2015-2018 de la base de datos del Proyecto de Élités Parlamentarias Latinoamericanas del Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca (PELA-USAL). En las encuestas, se pidió a los y las legisladoras que indicaran su acuerdo o desacuerdo con la siguiente afirmación: «las cuotas son necesarias para aumentar el número de mujeres en el Parlamento». Para comprender quiénes manifestaron su apoyo, utilizamos preguntas que miden las características personales y políticas de los y las legisladoras, como el género y la ideología, respectivamente, así como otras que miden el reconocimiento del problema de la desigualdad de género por parte de los legisladores. En concreto, formulamos las siguientes dos preguntas: si los legisladores expresaban preocupación, es decir, si consideraban la desigualdad de género como un problema importante para el país; y si veían sesgo, esto es, si reconocían que las mujeres sufrían discriminación en sus carreras políticas. Son preguntas claves, porque no solo muestran si los legisladores prefieren la igualdad, sino que nos dicen cómo la perciben e interpretan.

Los resultados del estudio abordan dos cuestiones destacadas sobre el apoyo a las cuotas de género en América Latina. En primer lugar, encontramos que la adopción previa de cuotas no conlleva, en la actualidad, un acuerdo de la élite, a nivel nacional o de partido. En un análisis agregado del apoyo de los y las legisladoras a las cuotas de género por país, y luego por partido, no encontramos evidencias de que los países con cuotas fuertes o de larga duración tengan legisladores que en general sean más favorables a estas. Tampoco hay un consenso sobre las cuotas por partido, ya sea entre los partidos de los países con cuotas fuertes o entre los partidos de izquierda. Ello apunta a una importante variabilidad del apoyo a nivel individual, que no puede explicarse ni por la adopción previa de cuotas ni por la ideología de los partidos.

En segundo lugar, respecto a los determinantes individuales, tomamos como base los estudios sobre el apoyo de los ciudadanos a las cuotas (Barnes y Córdova, 2016), abordando la cuestión de si los votantes favorables a la igualdad deberían preferir a las mujeres (Keenan y McElroy, 2017) o a la izquierda (Htun y Power, 2006; Beauregard, 2018). En nuestro modelo mul-

tinivel, observamos que existen tres factores individuales que predicen dicho apoyo: la identidad de grupo (ser mujer), la ideología (ser de izquierdas) y el reconocimiento del problema (expresar preocupación y ver sesgo). Otros determinantes a nivel individual, como la trayectoria política, así como los antecedentes familiares, y a nivel nacional, como la proporción de mujeres que ya ocupan un escaño en el Parlamento, no tienen efecto. En cuanto a los efectos marginales, comprobamos que el género sí es importante, por encima

La identidad de grupo (ser mujer), la ideología (ser de izquierdas) y el reconocimiento de la desigualdad de género (expresar preocupación y ver sesgo) son los determinantes más destacados a nivel individual del apoyo de las élites latinoamericanas a las cuotas de género.

de la ideología y del reconocimiento: las mujeres de izquierda apoyan más las cuotas que los hombres de izquierda, y las mujeres *reconocedoras* apoyan más las cuotas que los hombres *reconocedores*. Incluso una mujer que no vea el sesgo de género apoyará más las cuotas que un hombre que tampoco lo vea. Estos

hallazgos subrayan la fuerza perdurable del vínculo entre la identidad de grupo y el favorecimiento de las políticas que benefician al propio grupo social.

Explicando los determinantes del apoyo de las masas y las élites a las mujeres legisladoras

Las cuotas de género son vistas como la «vía rápida» para elegir más mujeres (Dahlerup y Freidenvall, 2005), ya que su implementación aumenta rápidamente la representación descriptiva de la mujer, es decir, el número de mujeres en cargos públicos. Así, el apoyo a las cuotas de género debería configurarse a partir de las preferencias hacia la representación descriptiva de la mujer en general, así como de las creencias acerca de por qué las mujeres siguen estando infrarrepresentadas respecto a los hombres. Puede que estas actitudes no sean coherentes, porque las cuotas de género constituyen una forma de discriminación positiva, lo que significa que el Estado actúa de manera afirmativa de entrada para prevenir la discriminación, en lugar de sancionar a los malos actores cuando ya se ha producido la discriminación (Piscopo, 2015). Por eso, es posible que las personas deseen que haya más mujeres en los cargos públicos, pero que desaprobren la intervención del Estado (Batista y Porto, 2020); que no reconozcan

que las mujeres se enfrentan a discriminación en política (Dahlreup, 2018; Josefsson, 2020; Meier, 2012); o que reconozcan que son discriminadas, pero que sigan prefiriendo que avancen en la política «de forma natural», a medida que las actitudes sociales evolucionen con el tiempo (Dahlerup y Freidenvall, 2005).

Actitudes ante la representación descriptiva de la mujer

Ser mujer y ser feminista está relacionado con preferir que haya más mujeres en los cargos públicos (Rosenthal, 1995); una preferencia que surge del vínculo conceptual entre la representación descriptiva y sustantiva, ya que los votantes creen que los miembros de su grupo representarán mejor sus intereses (Clayton *et al.*, 2019). El vínculo descriptivo-sustantivo, en este caso, dirige especialmente las preferencias de las mujeres, es decir, que las encuestadas apoyarían candidaturas femeninas por razones políticas (Allen y Cutts, 2016; Espíritu Santo, 2016). Además, los y las votantes que tienen estudios superiores y valores de izquierda tienen mayor preferencia por las candidatas que por los candidatos (Dolan y Lynch, 2015). Los hombres y mujeres que consideran el dominio masculino en los cargos electos como un elemento *antidemocrático* apoyan el incremento de la representación descriptiva de las mujeres (Espíritu Santo, 2016). Del mismo modo, las creencias feministas (Campbell y Heath, 2017), pero también los estereotipos de género benevolentes –como la convicción de que las mujeres son emocionalmente más aptas para la política (Dolan y Sanbonmatsu, 2009)–, aumentan las preferencias por la representación descriptiva de la mujer. Igualmente, a medida que aumenta la desconfianza de la gente hacia las élites tradicionales, los votantes prefieren que haya más mujeres en los cargos públicos (Morgan y Buice, 2013) y, de hecho, los partidos postulan a más mujeres (Funk *et al.*, 2017; Valdini, 2019). En este sentido, la literatura enfatiza la importancia del género, la ideología de izquierda, los principios feministas y el sexismo benevolente.

Estos resultados provienen en gran parte de datos de encuestas experimentales o de observación realizadas con muestras de votantes, aunque los estudios centrados en las élites –si bien menos frecuentes– producen resultados similares. En España, las mujeres, la izquierda y los que sostienen estereotipos benevolentes –como la creencia de que las mujeres gobiernan con más delicadeza o sensibilidad– apoyan el aumento de la representación descriptiva de las mujeres (Pastor Yuste e Iglesias-Onofrio, 2018). Al mismo tiempo, muchas élites creen que la preferencia de la representación descriptiva de la mujer se hace a costa de que los más merecedores no lleguen a ocupar un cargo electo (Annesley *et al.*, 2019; Pastor Yuste e Iglesias-Onofrio, 2018). El argumento de que las cuotas de género socavan el mérito –a pesar de la ausencia de prue-

bas empíricas (O'Brien y Piscopo, 2018)– sugiere que el apoyo a las cuotas de género puede requerir más que una preferencia de partida por tener mujeres en la política.

Apoyo a las cuotas de género

Las cuotas de género, por su carácter, difieren de otras políticas de igualdad de género: en vez de considerar simplemente que ciertos comportamientos son ilegales –sujetos a sanción *después* de que se haya producido la infracción– exigen que el Estado adopte medidas positivas previas para evitar la discriminación antes de que esta se produzca (Piscopo, 2015). A pesar de esta importante diferencia, el apoyo a las cuotas de género es un tema poco estudiado. Análisis sobre casos en los países del Norte Global destacan factores determinantes similares a los que configuran la preferencia hacia una mayor representación descriptiva de las mujeres, incluidas la identidad de grupo, los valores feministas (Keenan y McElroy, 2017) y la ideología de izquierda (Beauregard, 2018). Si se observa el caso de las cuotas de género en los consejos de administración de las empresas, el apoyo parece mayor en los países con un alto respaldo a las políticas intervencionistas en general, y menor en los países en los que las mujeres parecen estar más integradas en el mercado laboral; es decir, donde las mujeres ya parecen encontrarse en una situación más equitativa respecto a los hombres, los ciudadanos expresan menos deseos de disponer de cuotas de género (Möhring y Teney, 2019).

En América Latina, el apoyo a las cuotas de género es más fuerte entre las mujeres y entre las personas de ambos sexos que apoyan la acción gubernamental para mejorar el bienestar de la ciudadanía (Barnes y Córdova, 2016), como en Brasil, donde el sexismo benevolente también es importante: las personas encuestadas que sostienen estereotipos de género que asocian a las mujeres con mayor compasión y honestidad tienen más probabilidades de apoyar las cuotas (Batista y Porto, 2020). Para los hombres, favorecer la intervención del Gobierno y/o creer que las mujeres son moralmente mejores puede inclinar la balanza hacia el apoyo a las cuotas de género, incluso después de controlar por ideología de izquierda. Por último, los pocos estudios que examinan las actitudes de las élites revelan la importancia que sigue teniendo la identidad de grupo (ser mujer) y la ideología de izquierda (Htun y Power, 2006; Dubrow, 2010; Xydias, 2014). Una dimensión adicional es la mayor conciencia de la forma en que la discriminación por motivos de género influye en la carrera política de la mujer.

En Uruguay, por ejemplo, las élites femeninas creen que su infrarrepresentación política es el resultado de un sesgo, mientras que los hombres explican que la ausencia de la mujer surge porque las mujeres y los hombres son diferentes

«por naturaleza» en rasgos como la ambición política (Josefsson, 2020). Una divergencia similar se observó en Bélgica, donde las mujeres ven discriminación y consideran necesarias las cuotas, y los hombres dudan de ambas: el 64% de las mujeres miembros de un partido convinieron que «en política, las mujeres tienen menos oportunidades que los hombres», en comparación con apenas el 10% de los hombres (Meier, 2012: 164); en consecuencia, el 68% de los hombres convinieron que «las cuotas son innecesarias porque las mujeres se abren camino sin ellas», en comparación con el 10% de las mujeres (ibídem). Incluso en la igualitaria Dinamarca, que carece de ley de cuotas de género, las parlamentarias eran más propensas que los parlamentarios a atribuir la infrarrepresentación política de las mujeres al sesgo de género (Dahlreup, 2018).

Al respecto, los estudios sobre las actitudes de las élites son importantes, ya que estas pueden no corresponder con los resultados de las políticas a nivel de país. Tanto Bélgica como Uruguay disponen de leyes de cuotas de género, pero persiste una resistencia a estas políticas a nivel individual entre las élites, especialmente entre los hombres. Aunque las actitudes de las élites hacia las cuotas no suelen medirse directamente, estas se deducen a partir de la composición de las legislaturas que adoptan las cuotas de género.

Ser mujer es más importante para apoyar las cuotas de género que ser de izquierdas o reconocer la desigualdad de género. Incluso las mujeres de derechas, las mujeres poco preocupadas por la desigualdad de género o las que no ven sesgo, serían más favorables que los hombres a las cuotas.

La literatura sobre la adopción de cuotas ha enfatizado las variables sistémicas, como el apoyo del Ejecutivo, la presión de los movimientos de mujeres y feministas, así como las ventanas de oportunidades creadas por la democratización (Htun y Jones, 2002; Krook, 2009; Towns, 2012). Estos factores explican por qué las legislaturas votan «sí» a las cuotas, pero no si los/las legisladores/as a nivel individual, y quienes siguen en el cargo, apoyan realmente las cuotas. En América Latina, las mujeres de la élite de los partidos elevaron los costes del desacuerdo para los oponentes a las cuotas (Valdini, 2019). Las feministas se apoyaron en los discursos sobre democracia e igualdad y argumentaron que los hombres sexistas o machistas pertenecían a épocas pasadas, predemocráticas o incluso feudales (Baldez, 2004; Towns, 2012; Piscopo, 2016b). Asimismo, en un principio, las mujeres de los partidos de derecha se opusieron públicamente a las cuotas, siguiendo la línea del partido, pero a medida que las reformas ganaron impulso y que el sexismo de los dirigentes de los partidos se hizo más patente, estas vieron las ventajas de sumarse a las coaliciones de cuotas (Baldez, 2004; Piscopo, 2016b; Hinojosa

et al., 2018). Con la popularización de las cuotas de género, sus partidarios se han sentido cómodos hablando de ellas, contrariamente a sus detractores, a los cuales les resulta más fácil guardar silencio. Esta dinámica puede explicar mejor por qué la ideología gubernamental no se corresponde con la adopción de las cuotas. Tanto los gobiernos de derecha como de izquierda de América Latina acabaron adoptando cuotas de género y aprobando reformas que las reforzaban (Funk *et al.*, 2017).

Predicción del apoyo de los y las legisladoras latinoamericanas a las cuotas

La adopción casi universal de las leyes de cuotas de género en América Latina implica que las élites políticas aceptan externamente la acción afirmativa (Piscopo, 2015). De hecho, las críticas públicas a la paridad de género suelen silenciarse (Annesley *et al.*, 2019: 204; Piscopo, 2016a). Sin embargo, aunque las élites políticas ofrezcan una respuesta políticamente correcta en público, pueden mantener otras opiniones en privado. A partir de la literatura examinada, tres factores a nivel individual parecen estar sistemáticamente relacionados con el apoyo a la representación descriptiva de la mujer y a las cuotas: el género, la ideología y el reconocimiento de la desigualdad y del sesgo de género.

En este sentido, cabe destacar, en primer lugar, que la identidad de grupo importa. Las mujeres, más que los hombres, están a favor de aumentar la representación descriptiva de la mujer y de adoptar cuotas de género. Dado que se cree que los representantes del grupo pueden formular políticas que beneficien al grupo, las mujeres pueden preferir las cuotas de género debido al vínculo entre la representación descriptiva y sustantiva, o porque perciben las cuotas como correctivos justos de la discriminación de género, que además resultan útiles para avanzar en sus propias carreras políticas.

Hipótesis 1 (H1). Las parlamentarias apoyan las cuotas de género más que los parlamentarios.

En segundo lugar, la ideología importa. Los legisladores de izquierda apoyan más las cuotas, sin importar su género (Htun y Powers, 2006). El apoyo ciudadano a las cuotas de género también parece ser mayor en aquellos países con normas fuertes que favorecen la acción gubernamental (Barnes y Córdova, 2016; Möhring y Teney, 2019), una ideología tradicionalmente asociada a la izquierda.

Hipótesis 2 (H2): Los diputados y las diputadas de izquierda apoyan más las cuotas de género que los diputados no de izquierda.

En tercer lugar, si (o no) y cómo los legisladores reconocen que las cuestiones relativas a la desigualdad importan. Como punto de partida, los legisladores necesitan expresar su preocupación por la importancia del problema. Una prueba más sólida es no solo expresar preocupación, sino también ver cómo ese sesgo (más que las diferencias *naturales* entre mujeres y hombres) contribuye a la desigualdad. La gente puede atribuir la infrarrepresentación política de la mujer a una discriminación sistemática o a las diferencias en las ambiciones o los intereses políticos de la mujer (Josefsson, 2020). Quienes ven un sesgo deberían favorecer especialmente las cuotas de género, ya que reconocen un fallo del sistema, y las cuotas son una respuesta sistémica.

Hipótesis 3 (H3): El apoyo a las cuotas de género será mayor entre aquellos que consideran que la desigualdad de género es un problema importante en el país.

Hipótesis 4 (H4): El apoyo a las cuotas de género será mayor entre aquellos que ven sesgo en la carrera política de las mujeres.

Por último, la identidad de grupo podría ser más importante que la ideología y el reconocimiento. Muchas mujeres de derecha en América Latina acabaron por unirse a las coaliciones en favor de las cuotas (Baldez, 2004; Piscopo, 2016b; Hinojosa *et al.*, 2018). Además, es probable que las mujeres, más que los hombres, vean un sesgo en las carreras políticas (Dahlerup, 2018; Josefsson, 2020; Meier, 2012).

Hipótesis 5 (H5): Las mujeres apoyarán las cuotas más que los hombres, incluso cuando se encuentren en una situación similar a estos en términos de ideología y reconocimiento.

Enfoque metodológico

Con el fin de explorar los factores que determinan el apoyo individual de los y las legisladoras a las cuotas de género, se han usado los datos de encuestas de la base de datos del Proyecto de Élités Parlamentarias Latinoamericanas del Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca (PELA-USAL). Los cuestionarios se administraron durante los primeros meses de la legislatura, mediante entrevistas presenciales con legisladores de la cámara baja o del Parlamento unicameral. Estos se eligieron aleatoriamente entre los partidos políticos, y las respuestas se ponderaron en función del tamaño de los partidos en el Parlamento. Desde 2015, PELA-USAL ha incluido una serie de preguntas sobre la desigualdad de género a los legisladores, entre las que se encuentra «si las cuotas son necesarias para aumentar el número de mujeres en el Parlamento», en cuyas opciones de respuesta 1 equivale a «totalmente en desacuerdo» y 5 equivale a «totalmente de acuerdo».

Es importante destacar que las encuestas de PELA-USAL son anónimas, ya que, como muestran Robertson *et al.* (2018), las personas se sienten más cómodas cuando las encuestas se realizan de esta forma. Además, las no anónimas están sujetas a un sesgo de deseabilidad social que podría subestimar o sobreestimar ciertas respuestas. Así, los legisladores entrevistados por PELA-USAL expresan sus opiniones sin la presión ni la limitación de los electores o de los líderes y miembros de sus partidos (Saiegh, 2009). Por lo que, dada la presión pública para apoyar las cuotas de género (Baldez, 2004; Towns, 2012), este anonimato limitó la tendencia de los legisladores a dar la respuesta políticamente correcta. Además, los legisladores encuestados cuyos partidos obtuvieron cinco escaños o menos no se identificaron por partido, sino que se agruparon en la categoría de «otros».

Tabla 1. Encuestas por países del PELA-USAL incluidas en este estudio (2015-2018)

País	Legislatura	Año del trabajo de campo	Número de encuestados	% Cámara
Bolivia	2015-2020	2015	93	71,5
Colombia	2018-2022	2018	69	40,1
Costa Rica	2018-2022	2018	44	57,1
Ecuador	2017-2021	2017	88	64,2
El Salvador	2018-2021	2018	79	94,0
Guatemala	2016-2020	2016	78	48,7
Honduras	2018-2022	2018	92	71,9
México	2015-2018	2016	100	20,0
Nicaragua	2017-2022	2017	59	64,1
Perú	2016-2021	2018	73	56,2
Rep. Dominicana	2016-2020	2017	61	32,1
Uruguay	2015-2020	2015	69	60,7
Venezuela	2016-2021	2016	67	40,1

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Proyecto de Élités Parlamentarias Latinoamericanas (PELA-USAL) del Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca.

Nuestra muestra cubre los 13 países latinoamericanos donde la encuesta PELA-USAL incluyó la pregunta sobre las cuotas de género (véase tabla 1). En el momento de realizar el trabajo de campo, seis países habían elegido a su órgano legislativo aplicando la paridad de género (Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México y Nicaragua); cinco habían aplicado cuotas de género de entre

el 30% y el 40% (Colombia, El Salvador, República Dominicana, Perú y Uruguay), y dos carecían de ley de cuotas (Guatemala y Venezuela), lo que refleja la variedad de tipos de cuotas presentes actualmente en América Latina. Se observa que la paridad predomina en la región y los únicos casos de paridad que faltan en la muestra son Argentina y Panamá. Asimismo, la muestra es variada en cuanto a tiempos, ya que incluye países que adoptaron por primera vez las cuotas en los años noventa –Bolivia, Costa Rica y Ecuador– y países que no adoptaron sus cuotas de género hasta finales de los 2000 o principios de los 2010 –El Salvador, Nicaragua y Uruguay–.

Obtuvimos nuestras mediciones de todas las variables independientes a partir de los datos del PELA-USAL, incluidas nuestras características principales: el género, la ideología y el reconocimiento de la desigualdad de género. El género se midió según el sexo de los legisladores (1=mujer, 0=hombre) y para la ideología utilizamos la propia ubicación de los legisladores en el eje tradicional izquierda-derecha (de 1=izquierda a 10=derecha).

Varias preguntas del conjunto de datos del PELA-USAL nos permitieron evaluar el reconocimiento de la desigualdad de género por parte de los parlamentarios. Por su parte, la nueva serie de preguntas sobre las actitudes de género incluye una pregunta respecto a si «el Estado debe implementar políticas públicas para reducir las desigualdades entre hombres y mujeres», pero esta mostró poca variación, ya que el 80% o más de los legisladores estaba de acuerdo en los 13 países. Por consiguiente, la excluimos, porque la pregunta podía referirse a muchas políticas diferentes, desde la prevención de la violencia sexual hasta la adopción de la igualdad salarial, y ninguna decía mucho sobre el reconocimiento por parte de los y las legisladoras de la desigualdad de género en sí misma. En su lugar, optamos por dos preguntas diferentes: si los legisladores pensaban que las desigualdades entre hombres y mujeres eran un problema importante en el país (de 1=nada importante a 10=muy importante) y si los legisladores estaban de acuerdo o en desacuerdo en que las mujeres tenían las mismas oportunidades para acceder a puestos de poder dentro de los partidos políticos (de 1=de acuerdo a 5=en desacuerdo)². Así, si los legisladores señalaban la desigualdad de género como un problema importante, es que estaban preocupados, y si no estaban de acuerdo en que las mujeres tenían las mismas oportunidades, es que estaban viendo un sesgo. Esta última pregunta en particular ponía el acento en las interpretaciones opuestas entre mujeres y hombres sobre por qué las mujeres siguen estando infrarrepresentadas en la política (Dahlerup, 2018; Josefsson,

2. Nota: estos valores están codificados a la inversa respecto de la encuesta original de PELA-USAL.

2020; Meier, 2012). Ambas preguntas correlacionan un 0,15, indicando que de hecho están midiendo actitudes diferentes.

Estas cinco variables constituyen nuestro principal conjunto de variables independientes para comprobar nuestras hipótesis sobre el apoyo a las cuotas entre los y las parlamentarias latinoamericanas. Además, añadimos otras variables de control a nivel individual. En primer lugar, si los legisladores creían que los hombres eran mejores líderes políticos que las mujeres (*mejores líderes*). Si un/a legislador/a no estaba de acuerdo, no sabemos si es por ser un sexista benevolente (creer que las mujeres son moralmente superiores) o igualitario (creer que las mujeres son tan capaces como los hombres), pero al menos podemos captar la ausencia de sexismo hostil (creer que los hombres son mejores). En segundo lugar, utilizamos una medida adicional de ideología: la preferencia por una economía regulada ya sea por el Estado o por el mercado (de 1=Estado a 10=mercado). Por último, incluimos una extensa serie de variables de control: estado civil (1=casado, 0=resto); edad (medición de intervalo); nivel de estudios del legislador, y también del padre y de la madre (de 1=sin estudios a 6=posgrado); religiosidad (de 0=ateo a 5=creyente que asiste a servicios religiosos más de una vez por semana); legislador en su primer mandato (1=sí, 0=no); presencia del legislador en el partido gobernante (oposición=1, Gobierno=0); y apoyo a la democracia (escala de cuatro puntos en respuesta a la afirmación «las elecciones son siempre el mejor mecanismo para expresar las preferencias políticas», donde 1=totalmente en desacuerdo y 4=totalmente de acuerdo).

A nivel nacional, incluimos dos variables³: en primer lugar, controlamos el porcentaje de legisladoras en la cámara baja o cámara única en el momento del trabajo de campo, ya que la presencia de más o menos mujeres podía influir en la percepción de los legisladores sobre la necesidad de las cuotas; en segundo lugar, incluimos una escala para medir la fuerza de las leyes de cuotas que, en los 13 países, refleja variaciones clave en este ámbito. Al respecto, consideramos las leyes de cuotas fuertes, que tienen umbrales altos (las que están en un 40% o superior, lo que significa que están en paridad o se acercan a ella); los mandatos de posición de los nombres de las mujeres en las listas proporcionales (lo estándar sería la paridad vertical, es decir, la alternancia de los nombres de hombres y mujeres en la lista), y la exigencia de cumplimiento por parte de las autoridades electorales (normalmente los partidos no pueden presentarse a las elecciones si no cumplen con la cuota correctamente). Según la escala creada por Funk *et al.* (2017), los países reciben un punto por cada uno de los siguientes aspectos: por

3. Los resultados de modelos alternativos con diferentes variables de nivel agregado (por ejemplo, la calidad de la democracia) no difieren significativamente.

tener una cuota, establecer el umbral en el 40% o superior, incluir un mandato de posición e incluir mecanismos que obligan al cumplimiento. El resultado es una escala de 0 (sin cuota) a 4 (la cuota más fuerte posible)⁴. En nuestra muestra, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Honduras y México obtienen una puntuación de 4: sus cuotas se establecen en paridad, exigen la alternancia de nombres de hombres y mujeres en la lista electoral y sus tribunales electorales niegan el registro a los partidos que no cumplen estos requisitos⁵.

Por último, la variable dependiente –el apoyo a las cuotas– se mide como una escala de acuerdo a cinco puntos que recodificamos a tres valores: desacuerdo (1-2), neutralidad (3) y acuerdo (4-5). Como consecuencia, realizamos una regresión logística ordinal multinivel de efectos mixtos, con los legisladores agrupados por países. Antes de pasar a estos resultados, examinamos si el apoyo de los legisladores a nivel nacional o de partido se correspondía con las leyes de cuotas de los países o los valores de izquierda de los partidos.

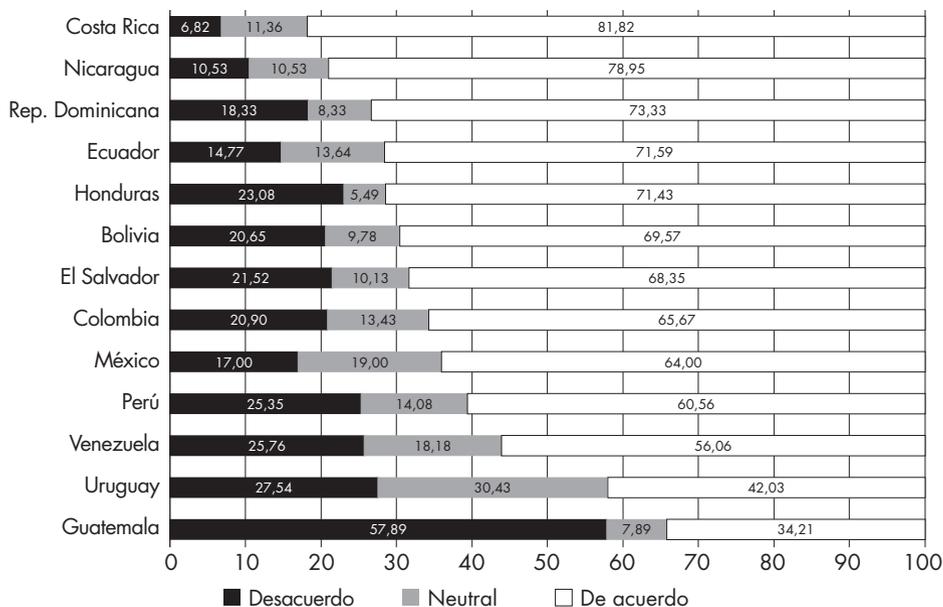
Apoyo a las cuotas en los distintos países y partidos

El grado de apoyo a las cuotas de género cambia en los distintos países de América Latina. La figura 1 muestra el porcentaje de legisladores a favor, en contra y los que se definen neutrales. Los legisladores de Costa Rica y Nicaragua, seguidos de los de República Dominicana, Ecuador y Honduras, muestran casi un consenso en el apoyo a las cuotas de género que no parece estar relacionado con la antigüedad de las cuotas: Costa Rica, Ecuador y República Dominicana aplicaron las cuotas por primera vez en los noventa, pero Nicaragua no aprobó su primera ley de cuotas hasta 2012.

4. Actualizamos los valores de Funk *et al.* para que coincidieran con la fuerza de la ley de cuotas del país cuando se realizó el trabajo de campo (véase la tabla 1).

5. La ley de cuotas de Honduras solo se aplica en las primarias de los partidos, y el país no cuenta con un sistema de representación proporcional con listas cerradas y bloqueadas. Sin embargo, en 2017, las autoridades electorales emitieron normas que aplicaban la «paridad con alternancia» en las primarias de los partidos y en los partidos en las elecciones generales, si (i) no celebraban primarias o (ii) se presentaban en alianza. Dichas normas son lo suficientemente enérgicas como para codificar a Honduras como 4. Como prueba de solidez, repetimos los modelos con Honduras codificada como 3 y los resultados no cambiaron significativamente en el nivel nacional o individual.

Figura 1. Apoyo a las cuotas en 13 países de América Latina (2015-2018)



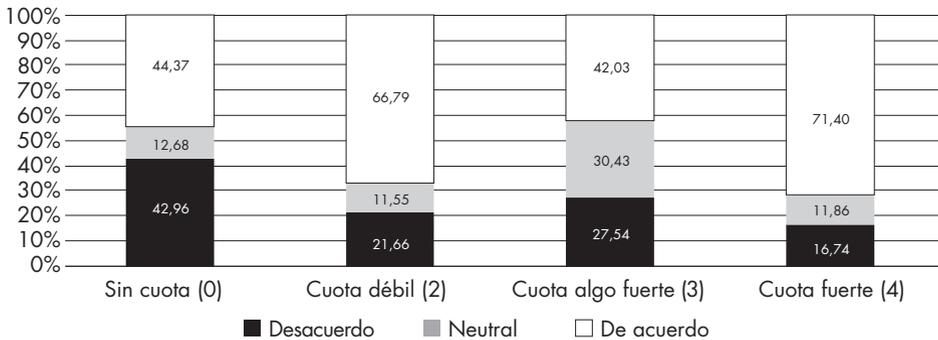
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Proyecto de Élités Parlamentarias Latinoamericanas (PELA-USAL) del Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca.

En general, más del 50% de los legisladores apoyan las cuotas en todos los países, salvo en Uruguay y Guatemala, donde también se retrasaron en su adopción. Y mientras Guatemala sigue negándose, Uruguay adoptó su primera (aunque muy débil) cuota en 2009. El poco apoyo de la élite parlamentaria en Guatemala y Uruguay se contradice, al menos en el segundo caso, con los resultados obtenidos en encuestas a ciudadanos, quienes mostraron un mayor apoyo a las cuotas en los países con buena gobernanza (Barnes y Córdova, 2016). Mientras Guatemala encaja (baja gobernanza y poco apoyo), Uruguay no (alta gobernanza y poco apoyo). La mayoría de los legisladores uruguayos rechazan las cuotas o se mantienen neutrales y, en el caso de Guatemala, casi el 60% de los legisladores las rechazan de manera abrumadora. En cambio, Costa Rica y Nicaragua muestran el apoyo más alto y las cuotas más fuertes, lo que sugiere que el apoyo a las cuotas puede tener correlación con una ley de cuotas fuerte.

La figura 2 explora más a fondo esta posible relación, al presentar el apoyo de los y las legisladoras a las cuotas de género en función de la fuerza de la ley de cuotas en el país. Desde esta perspectiva, la asociación entre el apoyo de los parlamentarios y

la fuerza de la actual ley de cuotas no parece tan clara. Ambos extremos se comportan en principio como se esperaba: en los países sin leyes de cuotas encontramos el apoyo más bajo (Venezuela y Guatemala) y en los que tienen leyes de cuotas fuertes, el más alto (Costa Rica y Nicaragua, y también México, Bolivia, Ecuador y Honduras). Sin embargo, las categorías intermedias no se comportan como se esperaba: el apoyo es 24 puntos porcentuales *más bajo* en los países con cuotas moderadamente fuertes (puntuación de cuota=3) que en los países con cuotas débiles (puntuación de cuota=2). Este último grupo incluye a Colombia, República Dominicana, El Salvador y Perú. Y en el grupo de cuotas moderadamente fuertes, que refleja la segunda y actualizada ley de cuotas de Uruguay, casi un tercio de los parlamentarios se mantienen neutrales sobre la necesidad de cuotas. En conjunto, las figuras 1 y 2 sugieren que, aparte de los casos de ausencia de cuotas y algunos casos de cuotas fuertes, la presencia de una ley de cuotas no puede explicar toda la variación de las actitudes de los legisladores actuales.

Figura 2. Apoyo a las cuotas en relación con la fuerza de la ley de cuota en 13 países de América Latina (2015-2018)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Proyecto de Élités Parlamentarias Latinoamericanas (PELA-USAL) del Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca.

Continuando con un análisis agregado, exploramos si la variación se explica por la ideología de partido. En la tabla 2 se muestran los principales partidos políticos de cada país⁶, y el porcentaje de «de acuerdo, neutralidad y desacuerdo»

6. Con más de cinco escaños y más de cinco entrevistados.

respecto a las cuotas. Los partidos están ordenados según la posición izquierda-derecha de los legisladores en las encuestas del PELA-USAL: de izquierda (arriba) a derecha (abajo). Las partes destacadas en gris indican los partidos en los que dos tercios o más de sus miembros adoptan una posición clara sobre las cuotas de género, ya sea a favor o en contra.

A primera vista, la mayoría de los partidos latinoamericanos carecen de opiniones coherentes sobre las cuotas de género. Cuando existe consenso, una mayoría abrumadora de los miembros del partido son favorables. De manera similar a los resultados a nivel nacional, los tres países con mayor apoyo (Costa Rica, Nicaragua y República Dominicana) tienen partidos en todo el espectro ideológico que están claramente a favor de las cuotas de género. Y Guatemala, que presenta el apoyo más bajo, también cuenta con el único partido de América Latina (Libertad Democrática Renovada [LIDER]) cuyos miembros coinciden en su rechazo a las cuotas. Sin embargo, una vez más, la relación positiva entre la fuerza de las leyes de cuotas y el alto apoyo aparece en algunos casos, pero no en todos. Guatemala no dispone de cuotas y a los partidos guatemaltecos no les gustan las cuotas; Costa Rica y Nicaragua tienen cuotas fuertes, y a los partidos les gustan las cuotas. En cambio, México y Uruguay tienen cuotas fuertes y moderadamente fuertes, respectivamente, pero no registran consenso entre las élites al respecto. Por lo tanto, en los partidos políticos de toda la región existe una división interna con relación a las cuotas.

La tabla 2 también indica que la ideología de partido no puede explicar totalmente el apoyo a las cuotas de género. Los partidos de izquierda (los que tienen una puntuación de 4 o menos en la escala ideológica de 10 puntos) están marcados en negrita, aunque no todos los países cuentan con partidos claramente de izquierda. En muchos partidos de izquierda no hay consenso y sus miembros no aprueban ni desaprueban las cuotas, como lo demuestran el Partido de la Revolución Democrática (PRD) de México y el Frente Amplio (FA) de Uruguay. Y entre los partidos de derecha, muchos legisladores sí expresan consenso: más de dos tercios de los legisladores de Restauración Nacional (RN) de Costa Rica, del Partido Nacional (PN) de Honduras y del Partido de Concertación Nacional (PCN) de El Salvador coinciden en que las cuotas son necesarias. En muchos partidos, un número significativo de legisladores (>33%) expresa actitudes neutrales respecto a las cuotas de género, incluyendo partidos de derecha (Primero Justicia [PJ] de Venezuela) y partidos de izquierda (FA de Uruguay, nuevamente). Los resultados de Uruguay confirman los hallazgos de trabajos que subrayan la gran reticencia de las élites uruguayas a adoptar y posteriormente reformar la ley de cuotas (Johnson, 2018). No es que la izquierda uruguaya se oponga a las cuotas, sino que más de un tercio de los legisladores se muestran neutrales.

Tabla 2. Apoyo a las cuotas (%) por partido en 13 países de América Latina (2015-2018)

Pais	De acuerdo (4-5)	Partido político	Desacuerdo (1-2)	Neutral (3)	De acuerdo (4-5)
Costa Rica	81,82	PAC	0,00	0,00	100,00
		PLN	7,14	7,14	85,71
		RN	11,11	11,11	77,78
		PUSC	14,29	14,29	71,43
Nicaragua	78,95	FSLN	12,20	9,76	78,05
		Partido Liberal	0,00	16,67	83,33
Rep. Dominicana	73,33	PRM	17,39	8,70	73,91
		PLD	20,00	12,00	68,00
Ecuador	71,59	Alianza-PAIS	6,98	11,63	81,40
		SUMA-CREO	21,74	13,04	65,22
		PSC	22,22	33,33	44,44
Honduras	71,43	LIBRE	4,00	4,00	92,00
		PL	42,86	4,76	52,38
		PN	25,71	5,71	68,57
Bolivia	69,57	MAS	17,86	3,57	78,57
		UD	21,43	17,86	60,71
		PDC	37,50	25,00	37,50
El Salvador	68,35	FMLN	9,52	4,76	85,71
		GANA	11,11	22,22	66,67
		PCN	0,00	22,22	77,78
		ARENA	34,29	8,57	57,14
Colombia	65,67	PL	33,33	25,00	41,67
		Verde	0,00	16,67	83,33
		CR	0,00	9,09	90,91
		P de la U	20,00	0,00	80,00
		CD	26,67	13,33	60,00
México	64	PRD	25,00	16,67	58,33
		PRI	14,00	26,00	60,00
		PAN	26,09	13,04	60,87
Perú	60,56	FA	0,00	16,67	83,33
		Nuevo Perú	0,00	16,67	83,33
		APP	16,67	33,33	50,00
		PPK	36,36	0,00	63,64
		Fuerza Popular	30,56	11,11	58,33
Venezuela	56,06	PSUV	5,88	0,00	94,12
		AD	20,00	10,00	70,00
		UNT	14,29	42,86	42,86
		VP	33,33	11,11	55,56
		PJ	37,50	37,50	25,00
Uruguay	42,03	FA	21,05	36,84	42,11
		PC	37,50	25,00	37,50
		PN	33,33	23,81	42,86
Guatemala	34,21	FCN	50,00	25,00	25,00
		UNE	52,94	5,88	41,18
		TODOS	40,00	10,00	50,00
		LIDER	66,67	0,00	33,33

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Proyecto de Élités Parlamentarias Latinoamericanas (PELA-USAL) del Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca.

En conjunto, los datos muestran diferentes niveles de apoyo a las cuotas por países y por partidos. No se observa una correspondencia consistente entre el apoyo a las cuotas, por un lado, y la fuerza de las cuotas a nivel nacional y la ideología izquierda-derecha a nivel de partido, por otro. Este análisis apunta a explicaciones a nivel individual de los y las legisladoras.

Determinantes individuales de los y las legisladoras para el apoyo a las cuotas

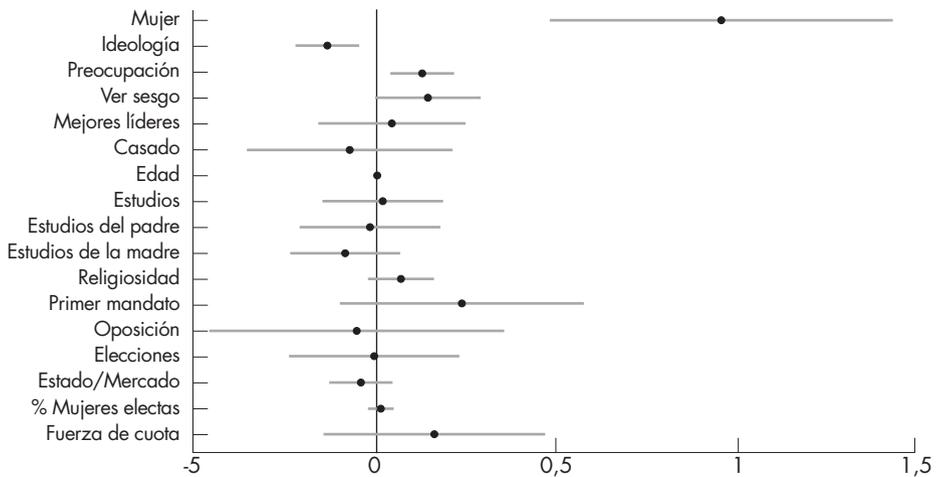
Para entender los determinantes del apoyo a nivel individual, combinamos los datos del PELA-USAL con las dos medidas a nivel nacional (fuerza de la cuota y proporción de mujeres legisladoras) y realizamos una regresión logística ordinal multinivel de efectos mixtos. La figura 3 muestra esta regresión con los coeficientes para cada variable representados con intervalos de confianza del 95%. Los resultados respaldan nuestras hipótesis según las cuales el acuerdo con las cuotas es más fuerte entre las mujeres (H1), la izquierda (H2) y los que reconocen la desigualdad de género, incluidos los legisladores que expresan su preocupación por que la desigualdad de género es un problema importante (H3) y los legisladores que creen que las mujeres se enfrentan a un sesgo dentro de los partidos políticos (H4). Ninguna de las variables de control tiene efectos significativos en el apoyo individual de los y las legisladoras a las cuotas de género. No importan los orígenes políticos ni familiares, ni la opinión de estos sobre si los hombres son mejores líderes políticos. La fuerza de las leyes de cuotas tampoco influye en la posición de los y las legisladoras respecto a las cuotas, ni la proporción actual de mujeres que de hecho ocupan escaños en la legislatura, lo que deja la explicación del apoyo a las cuotas en el nivel individual, como preveían nuestras hipótesis.

En general, los legisladores que más apoyan las cuotas son las mujeres (0,95, $p < 0,01$) y los de ideología de izquierda (-0,13, $p < 0,01$), pero no los estadistas (de la variable Estado/Mercado). También quienes apoyan las cuotas son los *reconocedores*, es decir, los que creen que la desigualdad de género es un problema nacional importante (0,13, $p < 0,01$) y los que ven que las mujeres no tienen las mismas oportunidades que los hombres dentro de los partidos políticos (0,14, $p < 0,1$).

En la H5, teorizamos una interacción entre estos últimos factores, es decir, que las mujeres de izquierda apoyarían más las cuotas que sus pares varones, y que las mujeres podrían expresar más su preocupación por la desigualdad de

género y ver más el sesgo que los hombres. Los efectos marginales de la ideología y el reconocimiento según el género ponen a prueba la H5 y, por lo tanto, contestan una pregunta importante: ¿a qué legislador/a deberían aspirar a elegir aquellos que defienden las cuotas? Si bien algunos estudios señalan el importante papel que desempeñaron las legisladoras en las rondas anteriores de adopción de cuotas (Krook, 2009; Piscopo, 2016b; Towns, 2012), otros sostienen que elegir izquierdistas puede ser importante para obtener el apoyo a las cuotas (Htun y Power, 2006; Beauregard, 2018).

Figura 3. Determinantes individuales del apoyo a las cuotas por parte de los y las legisladoras de 13 países de América Latina (2015-2018)



Nota: Modelo de regresión logística ordenada multinivel con efectos mixtos. 790 observaciones en grupos que corresponden a los 13 países. Respuestas individuales ponderadas por el tamaño del partido.

Fuente: Elaboración propia.

La figura 4 presenta el apoyo a las cuotas de género pronosticado sobre los valores crecientes de la ideología (de izquierda a derecha), la preocupación por la desigualdad de género (de ninguna a gran importancia) y la percepción del sesgo dentro de los partidos políticos (de acuerdo a en desacuerdo que las mujeres tienen las mismas oportunidades). Cada panel revela la abrumadora importancia de la identidad de grupo de los legisladores, pues las mujeres son sistemáticamente más favorables que los hombres en todos los casos. En cada valor de ideo-

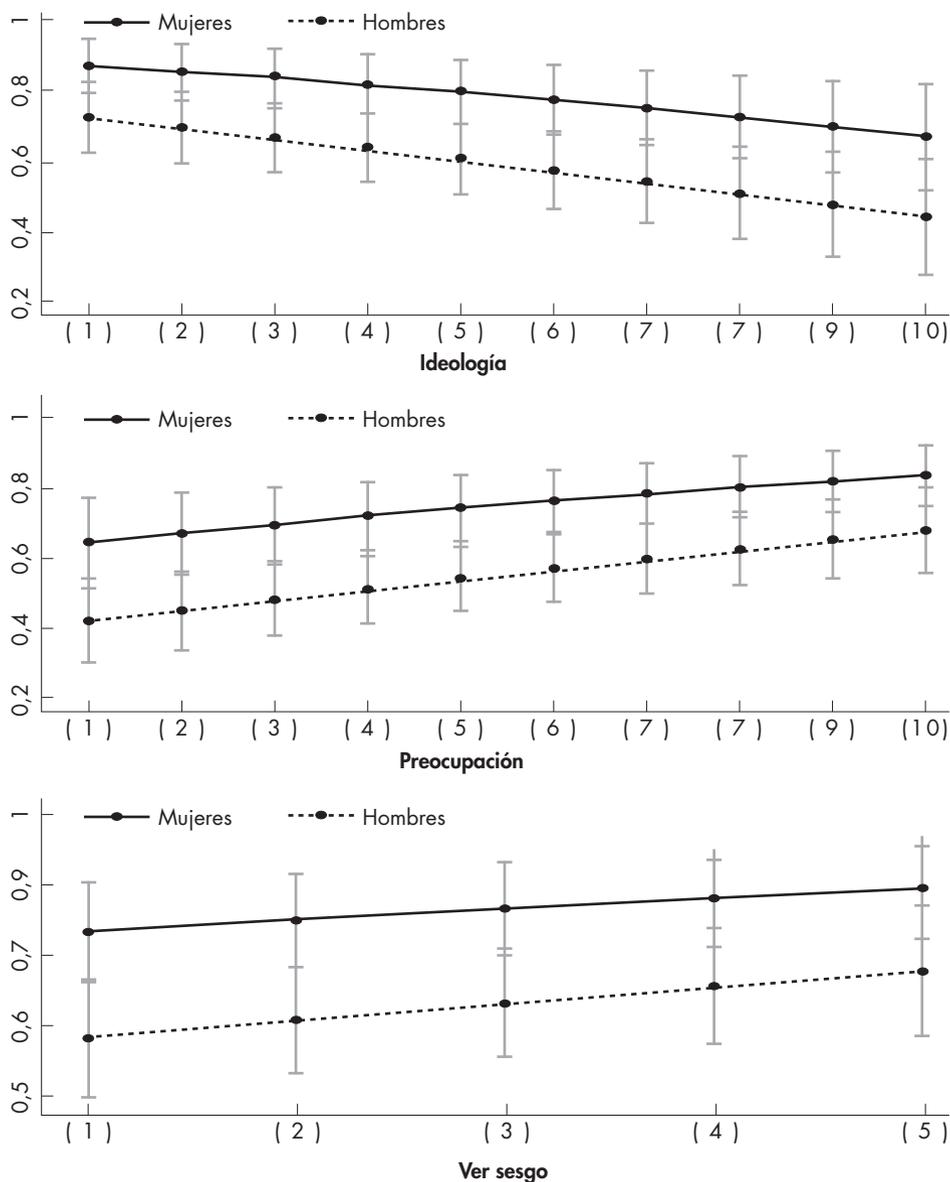
logía, preocupación y percepción del sesgo, las mujeres están más a favor que los hombres. La brecha es menos pronunciada entre los legisladores de izquierda, pero sigue siendo apreciable.

Además, los efectos marginales muestran un mayor grado de coherencia entre las mujeres que entre los hombres, tal y como demuestra la pendiente más pronunciada al predecir el apoyo a las cuotas entre los hombres en comparación al de las mujeres en las tres condiciones. Por ejemplo, hay una diferencia de 19 puntos de extrema izquierda a extrema derecha (1 versus 10) entre las mujeres, mientras que esa diferencia para hombres es de 27 puntos. Una divergencia similar entre mujeres y hombres aparece sobre los niveles de preocupación por la desigualdad de género: diferencia de 19 puntos entre las mujeres, y 26 entre los hombres. Por último, pasar de no ver sesgo a ver mucho sesgo aumenta el apoyo a las cuotas en 9 puntos para las mujeres, y 12 para los hombres.

Estas comparaciones se centran en la brecha de género entre mujeres y hombres, ya que se da el mismo valor para ideología, preocupación o reconocimiento del sesgo. Otra comparación revisa los valores, para ver si es predecible que un hombre con determinada ideología o creencia apoye más las cuotas de género que una mujer con *distinta* ideología o creencia. Encontramos esta circunstancia en dos casos: a) un hombre de extrema izquierda (ideología=1) tiene un 73% de probabilidades de apoyar las cuotas de género, en comparación con una mujer de extrema derecha que tiene un 68% de probabilidades (ideología=10) o un 70% de probabilidades (ideología=9); b) se prevé que el hombre más preocupado por la desigualdad de género (importancia=10) apoye las cuotas de género más que la mujer menos preocupada (importancia=1 o 2): él tiene un 71% de probabilidades de apoyar las cuotas de género mientras que ella tiene solo el 67 o el 70% de probabilidades de expresar su apoyo, respectivamente.

En cualquier otra comparación entre mujeres y hombres con valores diferentes, las mujeres siguen siendo más favorables que los hombres. Incluso una mujer de derechas en la posición 9 en el eje de ideología 1-10 apoyará más las cuotas de género que un hombre de izquierdas en la posición 2. Las diferencias en las probabilidades pronosticadas son pequeñas, pero existen. Más importante aún, respecto al sesgo, las mujeres son sistemáticamente más favorables que los hombres, ya que ninguna combinación muestra a los hombres como más favorables. Incluso una mujer que niegue el hecho de que las mujeres realmente encuentran más dificultades en su carrera política, se prevé que apoyará más las cuotas que un hombre que reconoce plenamente este hecho (un 78% frente a un 71%). Sigue existiendo un fuerte vínculo entre la identidad de grupo y las políticas de apoyo que benefician al propio grupo, en este caso, las mujeres que apoyan las cuotas de género.

Figura 4. Efectos marginales en el apoyo a cuotas por género en 13 países de América Latina (2015-2018)



Resultado pronosticado: de acuerdo en la necesidad de cuotas. Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones

Las cuotas de género siguen siendo la reforma electoral más popular y significativa de los últimos 30 años (Hughes *et al.*, 2019; Krook 2009; Piscopo 2015). Las investigaciones anteriores se centraron en gran medida en la opinión pública de los ciudadanos y mostraron qué ciudadanos y en qué contextos apoyaban la adopción de cuotas. El presente estudio desplaza el centro de atención de los ciudadanos a los legisladores y las legisladoras. Los resultados sugieren que la adopción generalizada de cuotas no conlleva un consenso generalizado al respecto entre las actuales élites políticas, al menos no cuando los legisladores pueden expresar sus verdaderas opiniones sobre el asunto, como en las encuestas del PELA-USAL.

La abrumadora importancia de la identidad de grupo en la configuración del apoyo a las cuotas de género de los y las legisladoras pone de relieve el vínculo entre la identidad de grupo y la representación política.

Encontramos que la identidad de grupo, la ideología y el reconocimiento de la desigualdad de género son los determinantes más destacados a nivel individual del apoyo de las élites latinoamericanas a las cuotas de género. Estos tres factores predicen mejor si los legisladores consideran que las cuotas son necesarias, más que otros aspectos de sus trayectorias personales y profesionales e, incluso, más que la fuerza de la ley de cuotas existente o el número de mujeres presentes en el Parlamento. En cuanto a la fuerza de las cuotas, algunos países se comportan como se esperaría (cuotas fuertes = apoyo fuerte; inexistencia de cuotas = apoyo débil), pero otros no. En el caso de las mujeres parlamentarias, la ausencia de un efecto para esta variable destaca nuestra principal conclusión: no es la proporción de mujeres legisladoras la que hace que los parlamentos apoyen más las cuotas de género, sino el hecho de que las mujeres legisladoras individualmente sean más favorables.

Además, ser mujer es más importante para apoyar las cuotas que ser de izquierdas o reconocer la desigualdad de género. Los que aspiran a tener más leyes de cuotas de género y que estas sean más fuertes pueden votar por candidatas/os mujeres, de izquierdas, o reconocedores/as, pero nuestros resultados muestran que, si tuvieran que elegir uno, deberían priorizar a las mujeres. Entre las élites de izquierdas, las que se preocupan por la igualdad de género y las que ven el sesgo, son las mujeres las que siguen apoyando las cuotas de género, más que los hombres.

El anonimato de las encuestas PELA-USAL ha podido ayudar a explicar el importante papel de la identidad de grupo en nuestros hallazgos. Los datos recogidos predicen que incluso las mujeres de derechas, las mujeres poco preocupadas por la desigualdad de género o las que no vean sesgo, serían más favorables

que los hombres en las mismas situaciones. Si hubiera deseabilidad social en las respuestas de los legisladores (es decir, que sus respuestas no fueran anónimas), probablemente observaríamos a más hombres «de acuerdo», o a más mujeres de derecha «en desacuerdo», dada la presión que reciben para seguir las líneas de los partidos o para dar la respuesta políticamente correcta.

La abrumadora importancia de la identidad de grupo en la configuración del apoyo a las cuotas de los y las legisladoras pone de relieve el vínculo entre la identidad de grupo y la representación política. Incluso si las instituciones y la oportunidad atenúan el vínculo entre la representación descriptiva y sustantiva en la práctica, los miembros de los grupos sociales (como las mujeres) apoyan las políticas que benefician a su grupo social (como las cuotas de género). No obstante, este vínculo no significa que los legisladores hombres no puedan ser aliados en el camino hacia la igualdad de género. Las cuotas de género son un tipo particular de política de igualdad de género que podría desplazar a los legisladores hombres y, en última instancia, socavar su poder político (Piscopo, 2015; Valdini, 2019). En futuras investigaciones sobre las opiniones de las élites deberían examinarse otros tipos de apoyo a las políticas de igualdad de género, como el aborto, los cuidados de niños y niñas y la igualdad salarial, así como otras formas de discriminación positiva, ya que ofrecerían un panorama más completo de las medidas de igualdad de género que las élites apoyan o no.

Referencias bibliográficas

- Allen, Peter y Cutts, David. «Exploring sex differences in attitudes towards the descriptive and substantive representation of women». *The British Journal of Politics and International Relations*, vol. 18, n.º 4 (2016), p. 912-929.
- Annesley, Claire; Beckwith, Karen y Franceschet, Susan. *Cabinets, Ministers, and Gender*. Nueva York: Oxford University Press, 2019.
- Baldez, Lisa. «Elected Bodies: The Gender Quota Law for Legislative Candidates in Mexico». *Legislative Studies Quarterly*, vol. 29, n.º 2 (2004), p. 231-258.
- Barnes, Tiffany y Córdova, Abby. «Making Space for Women: Explaining Citizen Support for Legislative Gender Quotas in Latin America». *The Journal of Politics*, vol. 78, n.º 3 (2016), p. 670-686.
- Batista Pereira, Frederico y Porto, Nathália. «Gender Attitudes and Public Opinion towards Electoral Gender Quotas in Brazil». *Political Psychology*, vol. 41, n.º 5 (2020), p. 887-899.
- Beauregard, Katrine. «Partisanship and the gender gap: support for gender quotas in Australia». *Australian Journal of Political Science*, vol. 53, n.º 3 (2018), p. 290-319.

- Campbell, Rosie y Heath, Oliver. «Do Women Vote for Women Candidates? Attitudes toward Descriptive Representation and Voting Behavior in the 2010 British Election». *Politics & Gender*, vol. 13, n.º 2 (2017), p. 209-231.
- Clayton, Amanda; O'Brien, Diana y Piscopo, Jennifer M. «All Male Panels? Representation and Democratic Legitimacy». *American Journal of Political Science*, vol. 63, n.º 1 (2019), p. 113-129.
- Dahlerup, Drude. «Gender Equality as a Closed Case: A Survey among the Members of the 2015 Danish Parliament». *Scandinavian Political Studies*, vol. 41, n.º 2 (2018), p.188-209.
- Dahlerup, Drude y Freidenvall, Lenita. «Quotas as a 'fast track' to equal representation for women: Why Scandinavia is no longer the model». *International Feminist Journal of Politics*, vol. 7, n.º 1 (2005), p. 26-48.
- Dolan, Kathleen y Lynch, Timothy. «Making the connection? Attitudes about Women in Politics and Voting for Women Candidates». *Politics, Groups, and Identities*, vol.3, n.º 1 (2015), p. 111-132.
- Dolan, Kathleen y Sanbonmatsu, Kira. «Gender Stereotypes and Attitudes toward Gender Balance in Government». *American Politics Research*, vol. 37, n.º 3 (2009), p. 409-428.
- Dubrow, Joshua. «The importance of party ideology: Explaining parliamentary support for political party gender quotas in Eastern Europe». *Party Politics*, vol. 17, n.º 5 (2010), p. 561-579.
- Espírito-Santo, Ana. «Citizens' attitudes towards descriptive representation: The case of women in Portugal». *European Journal of Women's Studies*, vol. 23, n.º 1 (2016), p. 43-59.
- Freidenberg, Flavia y Araúz, Harry Brown. «La representación política de las mujeres en Panamá: una propuesta para superar el dilema de coordinación entre las primarias y la paridad.» *Derecho Electoral*, vol. 27, n.º 1 (2019), p. 5-25.
- Funk, Kendall D.; Hinojosa, Magda y Piscopo, Jennifer M. «Still Left Behind: Gender, Political Parties, and Latin America's Pink Tide». *Social Politics*, vol. 24, n.º 4 (2017), p. 399-424.
- Hinojosa, Magda; Piscopo, Jennifer M.; Siavelis, Peter y Thomas, Gwynn. «Lessons from a Late Adopter: Chile's Electoral Reforms and Women's Representation». *Congreso Mundial de la International Political Science Association*, paper, Brisbane, Australia, (22-26 de Julio de 2018).
- Htun, Malay y Jones, Mark P. «Electoral Quotas and Women's Leadership in Latin America», en: Craske, Nikki y Molyneux, Maxine (eds.). *Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America*. Nueva York: Palgrave, 2002, p. 32-56.

- Htun, Mala y Power, Timothy. «Gender, Parties, and Support for Equal Rights in the Brazilian Congress». *Latin American Politics and Society*, vol. 48, n.º 4 (2006), p. 83-104.
- Hughes, Melanie; Paxton, Pamela; Clayton, Amanda y Zetterberg, Pär. «Global Gender Quota Adoption, Implementation, and Reform». *Comparative Politics*, vol. 51, n.º 2 (2019), p. 219-238.
- Infobae. «Diputados aprobó la ley de paridad de género en listas electorales». *Infobae.com*, (11 de noviembre de 2017) (en línea) [Fecha de consulta: 22.06.2020] <https://www.infobae.com/politica/2017/11/23/diputados-aprobo-la-ley-de-paridad-de-genero-en-listas-electorales/>
- Johnson, Niki. «Marginalization of Women and Male Privilege in Political Representation in Uruguay», en: Schwindt-Bayer, Leslie (ed.). *Gender and Representation in Latin America*. Nueva York: Oxford University Press, 2018, p. 175-195.
- Josefsson, Cecilia. «How candidate selection structures and genders political ambition: illustrations from Uruguay». *European Journal of Politics and Gender*, vol. 3, n.º 1 (2020), p. 61-78.
- Keenan, Lisa y McElroy, Gail. «Who supports gender quotas in Ireland?». *Irish Political Studies*, vol.32, n.º 3 (2017), p. 382-403.
- Krook, Mona Lena. *Quotas for Women in Politics*. Nueva York: Oxford University Press, 2009.
- Meier, Petra. «Paradoxes in the Meanings of Quotas in Belgium», en: Franceschet, Susan, Krook; Mona Lena y Piscopo, Jennifer M. (eds.). *The Impact of Gender Quotas*. Nueva York: Oxford University Press, 2012, p. 157-172.
- Möhring, Katja y Teney, Céline. «Equality prescribed? Contextual determinants of citizens' support for gender boardroom quotas across Europe». *Comparative European Politics*, vol. 17, n.º 6 (2019), p. 1-30.
- Morgan, Jana y Buice, Melissa. «Latin American Attitudes toward Women in Politics: The Influence of Elite Cues, Female Advancement, and Individual Characteristics». *American Political Science Review*, vol. 107, n.º 4 (2013), p. 644-662.
- O'Brien, Diana y Piscopo, Jennifer M. «Electing Women to National Legislatures», en: Alexander, Amy; Jalalzai, Farida y Bolzendahl, Catherine (eds.). *Measuring Women's Political Empowerment across the Globe*. Londres: Palgrave Macmillan, 2018, p. 139-163.
- Pastor Yuste, Raquel y Iglesias-Onofrio, Marcela. «¿Solo importa el género? Análisis de las percepciones de los parlamentarios españoles sobre la representación política descriptiva y sustantiva». *Política y Sociedad*, vol. 55, n.º 1 (2018), p. 135-159.

- Piscopo, Jennifer M. «States as Gender Equality Activists: The Evolution of Quota Laws in Latin America». *Latin American Politics and Society*, vol. 57, n.º 3 (2015), p. 27-49.
- Piscopo, Jennifer M. «Democracy as Gender Balance: The Shift from Quotas to Parity in Latin America». *Politics, Groups, and Identities*, vol. 4, n.º 2 (2016a), p. 214-230.
- Piscopo, Jennifer M. «When Informality Advantages Women: Quota Networks, Electoral Rules and Candidate Selection in Mexico». *Government & Opposition*, vol. 51, n.º 3 (2016b), p. 487-512.
- Robertson, Ronald E; Tran, Felix W.; Lewark, Lauren N. y Epstein Robert. «Estimates of Non-Heterosexual Prevalence: The Roles of Anonymity and Privacy in Survey Methodology». *Archives of Sexual Behavior*, vol. 47, n.º 4 (2018), p. 1.069-1.084.
- Rosenthal, Cindy. «The Role of Gender in Descriptive Representation». *Political Research Quarterly*, vol. 48, n.º 3 (1995), p. 599-611.
- Saiegh, Sebastian. «Recovering a Basic Space from Elite Surveys: Evidence from Latin America». *Legislative Studies Quarterly*, vol. 34, n.º 1 (2009), p. 117-145.
- Schwindt-Bayer, Leslie (ed.). *Gender and Representation in Latin America*. Nueva York: Oxford University Press, 2018.
- Towns, Ann. «Norms and Social Hierarchies: Understanding International Policy Diffusion “From Below”». *International Organization*, vol. 66, n.º 2 (2012), p. 179-209.
- Valdini, Melody Ellis. *The Inclusion Calculation: Why Men Appropriate Women’s Representation*. Nueva York: Oxford University Press, 2019.
- Wylie, Kristin. *Party Institutionalization and Women’s Representation in Democratic Brazil*. Nueva York: Cambridge University Press, 2018.
- Xydias, Christina. «Women’s Rights in Germany: Generations and Gender Quotas». *Politics & Gender*, vol. 10, n.º 1 (2014), p. 4-32.

Traducción del original en inglés: Emma Girau Cuxac, de *Interpretación y Traducción*, y redacción CIDOB.

Los techos de cristal en los partidos políticos latinoamericanos

Glass ceilings in Latin American political parties

Irene Delgado

Catedrática de Ciencia Política y de la Administración, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Idelgado@poli.uned.es.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4324-8968>

Cómo citar este artículo: Delgado, Irene. «Los techos de cristal en los partidos políticos latinoamericanos». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 127 (abril de 2021), p. 121-146. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2021.127.1.121

Resumen: Las cuotas de género han alterado sustancialmente la distribución de mujeres en los parlamentos de América Latina, así como las pautas de reclutamiento de los partidos. No obstante, aún existe un vacío en el análisis del impacto de este fenómeno en el interior de los partidos. La presente investigación analiza datos de la élite parlamentaria latinoamericana con el objetivo de prestar una especial atención a la valoración de las mujeres electas respecto de las dinámicas de equilibrio de género en el interior de sus partidos políticos. Se constata que existe un techo de cristal que impide que estas ocupen puestos de relevancia en la toma de decisiones dentro del partido, reduciéndose el marco de oportunidades para ascender dentro de la organización.

Palabras clave: partidos políticos, América Latina, élites políticas, brecha de género, techo de cristal

Abstract: Gender quotas have substantially changed the distribution of women in Latin American parliaments, as well as party recruitment guidelines. However, little analysis has been made of the impact of this phenomenon within the parties. This research analyses data from the Latin American parliamentary elite with the aim of giving particular attention to the assessment of elected women in relation to the gender balance dynamics within their political parties. It is shown that a glass ceiling prevents them from occupying major decision-making roles within the party, reducing the opportunities for rising within the organisation.

Key words: political parties, Latin America, political elites, gender gap, glass ceiling

Este trabajo se enmarca en el proyecto de investigación RTI2018-094972-B-I00 «El rol representativo de mujeres y hombres en los parlamentos latinoamericanos», financiado por el Ministerio de Innovación, Ciencia y Universidades de España (investigadores principales: Dr. Manuel Alcántara y Dra. Mercedes García Montero).

Introducción: la percepción de los y las legisladoras sobre los techos de cristal en los partidos políticos

¿Cuál es la percepción de los y las legisladoras latinoamericanas sobre los techos de cristal en los partidos políticos? La selección de miembros en los partidos políticos es un campo de estudio de amplias dimensiones y de complejo acceso. Como guardianes de la entrada a la esfera pública, los partidos políticos juegan un papel determinante en el número de mujeres que acceden a las asambleas legislativas. Sin embargo, también se ven condicionados por el contexto institucional en el que operan (Roza, 2010). Afortunadamente, hoy en día, los datos revelan que se han superado numerosos obstáculos que se identificaron a mediados del siglo pasado y que interrumpían la llegada de las mujeres a los órganos de toma de decisiones de carácter político. Si comparamos algunas cifras advertimos que, aun a pesar de que existe un techo de cristal en algunos países, en una gran mayoría se están rompiendo barreras. Ya no es noticia que una mujer sea elegida presidenta en el contexto latinoamericano, o que se hayan aprobado normas para impulsar el equilibrio de género en los órganos legislativos, como de hecho ocurre en la mayoría de los países de la región.

No obstante, la ausencia de mujeres en los procesos y procedimientos de toma de decisiones de carácter político es aún consecuencia de la inclusión tardía de las mujeres en la ciudadanía, lo que significa un déficit importante de algunas democracias. Este fenómeno, que se localiza en zonas geográficas tales como América Latina, Asia, Oriente Medio o África, dejó al descubierto que la sola incorporación de la igualdad de género como premisa en los textos normativos no era suficiente para que su cumplimiento se hiciera efectivo o tuviera un impacto real (PNUD, 2015). La implementación de cuotas, en sus diversas modalidades, ha tenido como efecto un rápido incremento de la presencia femenina en las asambleas legislativas¹.

América Latina es un escenario que confirma el aumento en un corto período de tiempo de la representación descriptiva de las mujeres en los

1. Dahlerup y Friedenvall (2005: 27) describen dos patrones de crecimiento en los países en los que se han introducido las cuotas de género: uno en el que se advierte una tendencia incremental (*incremental track*) y otro que se traduce en una tendencia acelerada (*fast track*).

parlamentos. Argentina fue pionera en el establecimiento de este tipo de medidas de carácter legislativo. Adoptó en 1991 una ley de cuotas que generó un efecto *contagio* en los países cercanos. Así, desde entonces, la mayoría de los países latinoamericanos, con ritmos diferentes, han aprobado mecanismos de cuotas de género en sus legislaciones internas: Argentina, México, Costa Rica y Paraguay en 1996; Bolivia, Brasil, Ecuador, Panamá, República Dominicana y Perú en 1997; Venezuela en 1998; Honduras y Chile en el 2000, o Uruguay en 2009. Los efectos en el incremento de la representación descriptiva han sido relevantes. Bolivia es el tercer país del mundo con el mayor número de diputadas, con un 53%. Le sigue México con un 48% y a continuación se sitúa Nicaragua con un 47,2%, antecedido a Suecia, país pionero en consolidar la presencia de mujeres en las instituciones representativas² y situado en el séptimo puesto del *ranking* mundial (IPU, 2020).

La ausencia de mujeres en los procesos y procedimientos de toma de decisiones de carácter político es aún consecuencia de la inclusión tardía de las mujeres en la ciudadanía. La implementación de cuotas ha tenido como efecto un rápido incremento de la presencia femenina en las asambleas legislativas. América Latina es un ejemplo de ello.

Datos y metodología

La mayor parte de las investigaciones sobre representación de mujeres en América Latina han puesto el foco en la dimensión representativa, tanto en su vertiente descriptiva como, aunque en menor medida, en su vertiente simbólica. Ahora bien, son escasos los estudios que profundizan en las percepciones y valoraciones de las diputadas latinoamericanas y que completan los análisis descriptivos. Trasladamos el foco de atención a su valoración sobre las dificultades percibidas dentro de su partido político para alcanzar puestos de poder. El presente trabajo toma a la élite parlamentaria latinoamericana como unidad de análisis con el objetivo de estudiar cómo esta percibe el acceso de las mujeres a puestos de poder político y en la toma de decisiones en los partidos políticos. Con ello se pretende determinar el alcance de la percepción de la brecha de género dentro de estas organizaciones. El material empírico para el análisis procede de la base de datos del Proyecto

2. El partido socialdemócrata sueco introdujo cuotas de género en 1993 y, en 1997, los Verdes optaron por adoptar también esta medida.

Élites Parlamentarias en América Latina (PELA-USAL), del Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca (España), que recoge información de las actitudes y opiniones de los diputados de 18 países latinoamericanos³: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. En cuanto al marco temporal, los datos cubren desde 1995 hasta 2020, incluyendo a los representantes de todas las legislaturas desde la primera hasta la séptima oleada de entrevistas. Las preguntas de los cuestionarios seleccionadas son las relativas a las percepciones sobre los techos de cristal en los partidos políticos. Para confirmar la validez de las hipótesis que formulamos, relacionadas con las oportunidades y los obstáculos que deben superarse para acceder a cargos políticos, contrastamos un modelo multivariable que ayuda a conocer los principales factores que inciden en estas valoraciones de la élite latinoamericana.

La estructura del trabajo se compone de cuatro apartados. En primer lugar, se abordan el marco y los elementos que configuran la estructura de oportunidades de las candidatas, analizando en particular el impacto de las cuotas de género, tanto legislativas como de partido, y su incidencia en la configuración de los parlamentos latinoamericanos. Con ello se pretende conocer la evolución y las etapas por las que la región ha transitado, advirtiendo dos ritmos diferentes. En segundo lugar, se examinan las valoraciones que sobre sus partidos políticos realiza la élite parlamentaria, comparando las opiniones vertidas entre diputados y diputadas, y cuantificando la brecha existente en relación con las variables que se incluirán en los modelos estadísticos. En tercer lugar, se plantean una serie de hipótesis que se vinculan con los aspectos desarrollados en las secciones anteriores y se seleccionan las variables que se incluirán en el análisis multivariado. Por último, tras la discusión de los resultados, se presentan las conclusiones del estudio ofreciendo futuras líneas de investigación.

3. Este proyecto es una de las contribuciones más notorias en el campo de las élites políticas en América Latina. Las encuestas se realizan cada vez que la cámara baja de un país renueva a sus integrantes tras las elecciones, de modo que para cada país existen varias olas de entrevistas. Para más información remitimos a la siguiente web: www.oir.org.es/pela/. Fuente: Alcántara, Manuel (dir.). «Proyecto Élite Latinoamericanas (PELA-USAL)». Universidad de Salamanca (1994-2018).

Transformación del escenario político: impulso de la representación descriptiva

La mayor parte de las investigaciones recientes sobre la representación política de las mujeres en América Latina se centra en los efectos de los diseños institucionales, particularmente en el éxito de las cuotas de género, para impulsar su representación descriptiva. Los efectos que ha generado la adopción de estas medidas son diversos, como resultado de la combinación de factores políticos, sociales y económicos que operan en el escenario electoral (Archenti y Tula, 2014). Una explicación de interés vincula el impacto de las cuotas con el diseño institucional, específicamente, con las características del sistema electoral. Así, la estructura de las candidaturas, la magnitud del distrito y el grado de proporcionalidad del sistema se convierten en factores influyentes para la presencia de las mujeres en el Parlamento (Matland y Brown, 1992; Norris, 1985; Rule, 1981). Numerosos estudios han confirmado que los sistemas proporcionales favorecen, en mayor medida que los mayoritarios, el acceso a los cargos representativos de las mujeres (Jones, 2004; Kittilson, 2006; McAllister y Studlar, 2002); sin embargo, la simple distinción entre sistemas mayoritarios y sistemas proporcionales elude efectos que producen otros elementos del sistema electoral (Inglehart y Norris, 2003: 141). Por ejemplo, la combinación entre sistema electoral proporcional y distrito plurinominal ofrece mayores oportunidades de acceso a la política a las mujeres; y cuanto mayor es el tamaño del distrito, menor es el umbral que las mujeres han de superar para ser elegidas (Engström, 1987; Rule, 1987; Welch y Studlar, 1990). De hecho, en distritos plurinominales de alta magnitud los partidos tienden a confeccionar listas más paritarias. También es cierto que los distritos de alta magnitud suelen encontrarse en zonas urbanas, por lo que, en este sentido, es complejo distinguir el impacto de la magnitud electoral respecto de otros factores de tipo económico, social o cultural (Schmidt, 2008: 193). Asimismo, el tipo de lista conlleva importantes consecuencias para la efectividad de una ley de cuotas. Los sistemas de listas cerradas presentan mayores ventajas al garantizar un mínimo de representación de mujeres frente a los sistemas de lista abierta, que no proporcionan tales garantías (Krook, 2004). Otro factor político que se ha comprobado que afecta significativamente al porcentaje de mujeres en el Parlamento de un país es el tamaño de la asamblea. Este elemento es importante porque cuantos más escaños tenga el Parlamento de una nación, mayores serán las posibilidades de que una mujer ocupe alguno (Oakes y Almquist, 1993).

América Latina es un escenario adecuado para contrastar este fenómeno de combinación de elementos institucionales que impulsan la dimensión represen-

tativa de género, al coexistir diversos sistemas electorales con tipos de listas diferentes, así como tamaños de asambleas desiguales. En aquellos países donde las listas de candidatos para ocupar escaños parlamentarios son abiertas –como en Perú, Ecuador, Panamá y Brasil–, la promoción de las candidaturas femeninas se deja en manos de los electores y, generalmente, se ha reproducido la cultura política dominante, es decir, se favorece a las candidaturas masculinas. En cambio, en el resto de los países de la región, las listas cerradas de candidatos dejan a la decisión de las maquinarias internas de los partidos la selección de los candidatos; aunque esto tampoco ha ofrecido garantías de igualdad, dado el predominio tradicional de los hombres en sus órganos de decisión. De tal manera, si no existe una disposición expresa para la ubicación de las candidaturas femeninas en las listas electorales, el objetivo principal de las cuotas de hacer efectiva la presencia de mujeres en los parlamentos tiende, lamentablemente, a diluirse. Y, de hecho, también se aprecia que, a pesar de que algunos países tienen conformadas asambleas con un número elevado de diputados, no parece que sea una variable determinante para incluir un mayor número de diputadas entre sus miembros.

El año en que las mujeres obtuvieron el derecho al voto en cada país parece ser un factor político con efectos sobre la presencia de mujeres en las legislaturas (Kenworthy y Malami, 1999). Y, hasta hace relativamente poco tiempo, era más probable afirmar que las mujeres estaban presentes en las asambleas legislativas de los países en los que los ciudadanos gozaban de mayores niveles de derechos y libertades democráticas que en los países en los que los derechos y libertades civiles estaban más reprimidos (Adams, 2006). Sin embargo, estos elementos parecen no tener tanta influencia hoy en día, pues advertimos que, entre los 20 países con mayor presencia de mujeres en los legislativos, se encuentran algunos con regímenes autoritarios. En América Latina, donde las variaciones de los niveles de calidad de la democracia son muy amplias, seis países se sitúan a la cabeza del *ranking* mundial de presencia de mujeres en las instituciones representativas, pero con desigual avance en índices de democracia. Uruguay, por ejemplo, tiene una puntuación media del Índice EIU de Democracia de 8,4 (de una escala de 0 a 10), la más alta entre los países de América Latina, y, aunque se ubica en el puesto 15 de la clasificación global de democracia, no se encuentra entre los países con mayor número de mujeres en el cómputo mundial (ocupa el puesto 98 de la clasificación según este aspecto). Por el contrario, Cuba, con una clasificación de 2,9 en el Índice EIU, podría considerarse un régimen autoritario en el que los derechos de los ciudadanos están muy restringidos; sin embargo, destaca por superar el umbral del 50% de presencia de mujeres en su Parlamento integrado por 605 miembros. La distribución gráfica tomando en consideración el índice de calidad de la democracia demuestra la relación existente entre estas dos variables y sitúa a los países bajo las coordenadas de estas dos dimensiones (véase figura 1).

Tabla 1. Presencia de mujeres en las cámaras bajas en América Latina (2014-2019)

Países	% mujeres	Puesto ranking mundial	Tipo de cuotas de mujeres	Sistema electoral*	Tipo de lista	Tamaño cámara	IDD-Lat 2016**	ID 2019***
Cuba	53,2 (2018)	2º	No	-	-	605	-	2,9
Bolivia	53,0 (2019)	3º	Ley de cuotas	Mixto	Cerrada	130	5,2	4,8
México	48,2 (2018)	5º	Ley de cuotas	Mixto	Cerrada	500	4,4	6,1
Nicaragua	47,2 (2016)	6º	Ley de cuotas	RP	Cerrada	92	2,7	3,5
Costa Rica	45,6 (2018)	10º	Ley de cuotas	RP	Cerrada	57	8,5	8,1
Argentina	40,9 (2019)	19º	Ley de cuotas	RP	Cerrada	257	5,1	7,0
Ecuador	39,4 (2017)	27º	Ley de cuotas	RP	Abierta	137	5,3	6,3
El Salvador	33,3 (2018)	40º	Cuotas de partido	RP	Cerrada	84	4,0	6,1
Perú	30,0 (2016)	52º	Ley de cuotas	RP	Abierta	130	6,5	6,6
Chile	22,6 (2017)	87º	Ley de cuotas	RP	Abierta	155	10,0	8,1
Panamá	22,5 (2019)	88º	Ley de cuotas	Mixto	Abierta	71	6,3	7,0
Venezuela	22,2 (2015)	90º	Ley de cuotas	Mixto	Abierta/ Cerrada	167	2,0	2,9
Uruguay	21,2 (2019)	94º	Ley de cuotas	RP	Cerrada	99	9,4	8,4
Honduras	21,1 (2017)	96º	Ley de cuotas	RP	Abierta	128	1,6	5,4
Guatemala	19,0 (2019)	117º	No	RP	Cerrada	160	0,9	5,2
Colombia	18,3 (2019)	119º	Ley de cuotas	RP	Abierta/ Cerrada	172	3,0	7,1
Paraguay	16,2 (2018)	129º	Ley de cuotas	RP	Cerrada	80	3,2	6,2
Brasil	14,6 (2018)	140º	Ley de cuotas	RP	Abierta	513	2,8	6,9

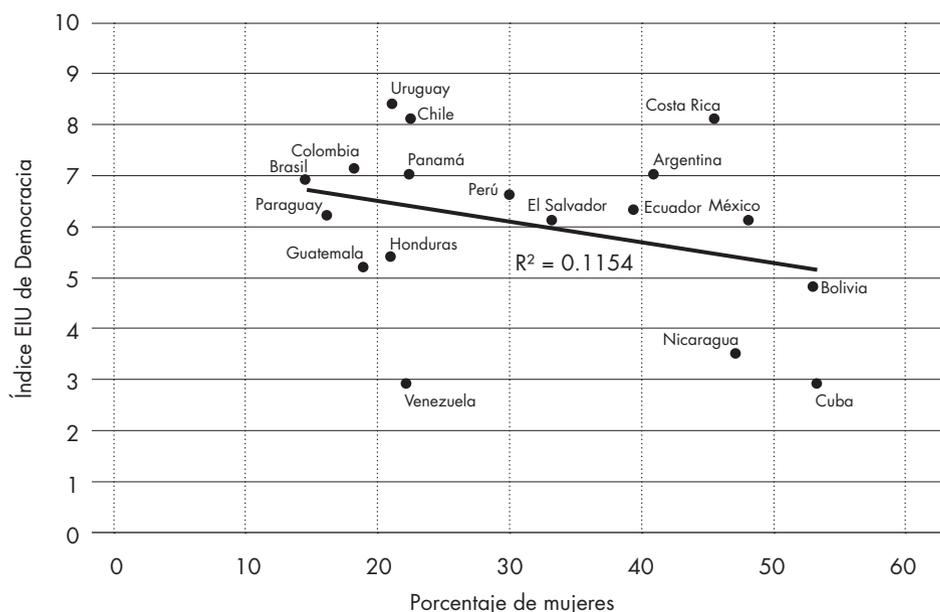
* RP: sistema proporcional; SM: sistema mayoritario.

** Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (escala de 0 a 10).

*** Índice EIU de Democracia (escala de 0 a 10).

Fuente: Elaboración propia con datos de IDEA (www.quotaproject.org), CEPAL (www.oig.cepal.org), Unión Interparlamentaria (www.ipu.org), IID-Lat (www.idd-lat.org) y The Economist Intelligence Unit (www.eui.com).

Figura 1. Situación de los países de América Latina según el Índice EIU de Democracia y la presencia de mujeres en los legislativos latinoamericanos (2020)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de IPU (2020).

A pesar de las posibles barreras que frenan o condicionan la presencia de mujeres en los parlamentos de la región, en términos globales, las cifras no han dejado de crecer y mostrar una tendencia al alza que supera, hoy en día, los avances registrados en el continente europeo. De hecho, datos actuales muestran que seis países latinoamericanos se sitúan entre las 20 democracias con mayor número de diputadas del *ranking* mundial (IPU, 2019). El análisis de la evolución de las cifras no está exento de generar preocupación, al advertirse que las cuotas generan un techo de cristal para las propias mujeres, provocado por el hecho de que los partidos incluyen el porcentaje mínimo de mujeres en las listas electorales solo para cumplir escrupulosamente con la normativa. También en este proceso se corre el riesgo de que la selección de candidatas se circunscriba a unos determinados círculos y estas queden vinculadas estrechamente a sus reclutadores para ser más manipulables, de manera que su presencia en el escenario político sea más una fachada que una participación efectiva en las actividades políticas. Evidentemente, en los parlamentos que se han

nutrido de diputadas bajo la modalidad de cuotas de asientos reservados, este fenómeno se evidencia con mayor nitidez (Cowley y Childs, 2003; Nanivadekar, 2006). Ahora bien, para aportar luz a este fenómeno se debe trasladar el foco de atención hacia los partidos políticos, que son los actores que *modelan* la presencia de mujeres en el seno de sus organizaciones y disponen de margen de actuación para la selección de las candidatas que integran las listas electorales.

El partido político como actor facilitador de las oportunidades individuales

Las cuotas de género han alterado los mecanismos de reclutamiento y selección de candidatos, modificando las estrategias de los partidos políticos. Los *selectorados* de los partidos se ven inmersos en procesos condicionados por reglas formales y reglas informales⁴. El marco legal y las instituciones formales conducen a los partidos a adaptarse a los marcos, pero no todos lo hacen de la misma forma. Además, las reglas institucionales formales interactúan con elementos del contexto donde se aplican y conviven con variables sistémicas de carácter partidista. Por tanto, la desigual presencia de mujeres en los legislativos podría tener su origen en el proceso de reclutamiento, selección y ubicación de las candidatas dentro de los partidos políticos. Estos establecen un férreo control de entrada (*gatekeepers*) en sus estructuras internas y no han incorporado a las mujeres en igualdad de condiciones que los hombres en los órganos internos. De hecho, se les obstaculiza el acceso a los puestos dirigentes, de ahí que la mayoría de los partidos, sobre todo en el ámbito latinoamericano, mantengan estructuras de poder masculinizadas y la presencia de mujeres en los liderazgos partidistas sea reducida (Llanos y Roza, 2015). A pesar de estos obstáculos, que son comunes en muchas democracias actuales, los avances de las mujeres comienzan a vislumbrarse de forma tímida. Ahora bien, si las candidatas han logrado un escaño en el Parlamento, debemos conocer si los obstáculos tienen relación con las dinámicas internas de los partidos políticos. Al respecto, sostenemos que el análisis de la dimensión descriptiva es tan solo la culminación de una trayectoria ligada a las organizaciones partidistas y modelada por las reglas formales.

4. El *selectorado* puede estar compuesto desde el electorado en su conjunto hasta un líder de partido no elegido (Norris, 1993 y 1996).

Lovenduski y Norris (1993) identifican tres tipos de factores para analizar el reclutamiento político: los de carácter sistémico, los vinculados a la organización de los partidos políticos y los de índole individual. Como ya hemos señalado en el apartado anterior, la literatura se ha centrado profusamente en el estudio de los factores sistémicos, y solo algunos trabajos han intentado medir los efectos positivos que tiene el pertenecer a partidos, por lo general de centroizquierda, sobre la elección de candidatas (Matland y Studlar, 1996; Jones, 2004). Son, por tanto, más escasos los estudios centrados en el ámbito partidista, es decir, en los efectos que los procesos de selección interna de candidatos ejercen sobre la carrera política de las mujeres (O'Brien y Piscopo, 2017). Pero, sin duda, el gran vacío se sitúa en el análisis del marco de oportunidades individuales que restringen o impulsan el salto a la política⁵. Variables no solo de carácter sociodemográfico,

Las cuotas de género han alterado los mecanismos de reclutamiento y selección de candidatos, modificando las estrategias de los partidos políticos. Pero cuando las mujeres se incorporan a la política, existen grandes obstáculos institucionales para que ocupen puestos en las estructuras organizativas de los partidos.

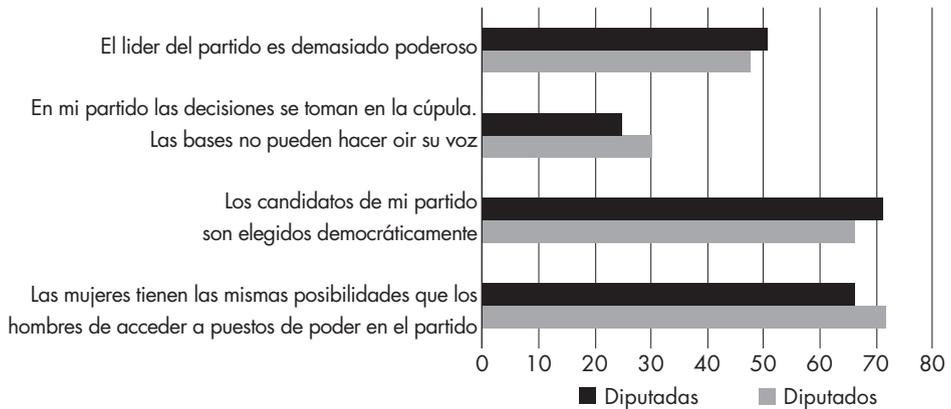
como el origen social, los antecedentes familiares o la educación, sino también relacionadas con la trayectoria política o con posibles incentivos para dedicarse profesionalmente a ella, las cuales se configuran como elementos que seleccionan a los individuos que denotan vocaciones políticas y, por tanto, conforman el grupo de posibles elegidos para formar

parte de las candidaturas y alcanzar un puesto de representación político. Abundante literatura pone de manifiesto que las prácticas informales y normas no escritas tienden a beneficiar a los hombres, a pesar de la existencia de medidas de discriminación positiva (Kenny, 2007; Krook, 2006 y 2009). Cualquier evaluación de este tipo debe reconocer las diferencias estructurales que impone la división del trabajo en determinadas sociedades, así como también el inicio de las carreras políticas de las mujeres en las bases de organizaciones de los partidos o en movimientos sociales afines (Saint-Germain, 1993; Schwindt-Bayer, 2010). Para llegar al Parlamento, las candidatas suelen necesitar más experiencia política que los hombres y no son lo suficientemente valoradas como para situarse dentro de la élite dirigentes de los partidos (Murray, 2010; Verge, 2011). Sin embargo, estas diferencias pueden llegar a ser menos pronunciadas a medida que las cuotas de género impulsan la presencia de mujeres en los parlamentos (Caminotti y Piscopo, 2019).

5. Estos factores los recoge Pippa Norris (1997: 2) en lo que denomina «embudo de la causalidad».

Cuando las mujeres se incorporan a la política, incluso con objetivos diferentes, existen grandes obstáculos institucionales para que ocupen puestos en las estructuras organizativas de los partidos. Diversas investigaciones en el contexto europeo contabilizaron más mujeres en las organizaciones internas de partidos de izquierdas (O'Neill y Stewart, 2009; Kittilson, 1999), lo que ha generado un proceso de mimetismo sobre el resto de los partidos de ideología cercana. Actualmente, este fenómeno no puede apreciarse con claridad en el contexto latinoamericano. Los estudios realizados no permiten distinguir si partidos de izquierdas que incorporan a mayor número de mujeres en las listas adoptan esta estrategia impulsados por una mayor presencia de mujeres entre sus élites, o bien por percibir una mayor predisposición de los electores a votar mujeres (Alles, 2014; Barragán y Bohigues, 2018; Llanos y Roza, 2018).

Figura 2. Grado de acuerdo manifestado por los y las legisladoras latinoamericanas respecto al acceso, la selección y la toma de decisiones en los partidos (1995-2020)*



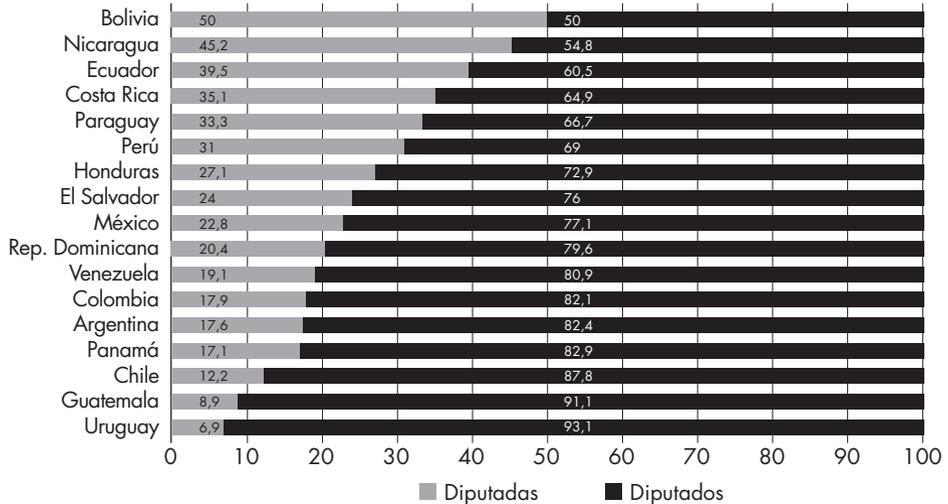
* Los porcentajes corresponden a las categorías «De acuerdo» y «Muy de acuerdo» de la variable.
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del PELA-USAL.

Si nos fijamos en las valoraciones de las diputadas latinoamericanas (véase la figura 2), en conjunto, estas manifiestan que han hecho frente a más dificultades para alcanzar puestos de poder dentro del partido y que no han dispuesto de las mismas facilidades que los diputados, con una diferencia porcentual de 5,4 puntos respecto a los diputados. No es de extrañar, sin

embargo, que la valoración de los diputados sobre este aspecto difiera sustancialmente. Pero aún más, las diferencias de opinión entre diputados y diputadas también se aprecian respecto de la organización interna y la toma de decisiones dentro de los partidos políticos. La figura 2 ilustra la intensidad de la desigualdad que presentan estas respuestas. Asimismo, los datos reflejan que, al contrario de lo podríamos esperar, las diputadas valoran el proceso democrático de selección de candidatos por encima de la apreciación que sobre este indicador ofrecen los diputados, con una diferencia de 4,8 puntos. Una explicación a este fenómeno puede encontrarse en el hecho de que las diputadas han superado obstáculos para integrarse en las listas, quizás gracias a la implementación de las cuotas y, por tanto, destacan en mayor medida que los diputados el carácter democrático de la selección. Sin embargo, cuando ha de valorarse al líder y a su actuación dentro el partido, los resultados difieren respecto de lo señalado por los diputados, pues se detecta una brecha de 5,3 puntos. Para ellas el dirigente del partido tiene mucho poder dentro de sus estructuras orgánicas, aunque no siempre consideran que sus decisiones sean tomadas únicamente por aquel.

La promoción de mujeres dentro de las esferas de la élite de los partidos es compleja y los obstáculos con los que se encuentran son de naturaleza diversa. El análisis por países (véase la figura 3) muestra la opinión compartida por todas las diputadas latinoamericanas respecto de las dificultades en la promoción interna dentro de las estructuras partidistas, con la excepción de la opinión de las diputadas bolivianas. Los datos manifiestan con diversa intensidad esta valoración. Advertimos que, aun tratados en conjunto, la homogeneidad en la respuesta de los diputados es el rasgo dominante. Frente a esta valoración, también todas las diputadas perciben mayores obstáculos en su promoción interna, siendo más destacada esta problemática en el caso de las diputadas guatemaltecas, chilenas y uruguayas. Esta percepción mantiene coherencia con estudios que reconocen que los partidos políticos chilenos son un obstáculo a la representación femenina (Franceschet, 2005). En términos generales, en el contexto latinoamericano los partidos hasta fechas recientes se han resistido a la adopción de cuotas legislativas de género, generando dinámicas de exclusión que se han visto exacerbadas por los procesos de negociación para la selección de candidatos de las coaliciones electorales. Por lo tanto, no podemos afirmar que sociedades más educadas y urbanizadas, con mayores niveles de modernización –como la chilena y la uruguaya– sean más propensas a considerar la igualdad de género como un valor en sí dentro de los partidos y, consecuentemente, para acceder a cargos públicos. Quizás se deberían explorar otras vías relacionadas con la cultura política del país, aunque estos elementos presentan dificultades analíticas (Allés, 2007).

Figura 3. Grado de acuerdo manifestado por los y las legisladoras latinoamericanas respecto a los obstáculos para alcanzar el poder dentro del partido (1995-2020)*



* La pregunta se formula de la forma siguiente: «Las mujeres tienen las mismas posibilidades que cualquiera de acceder a puestos de poder y toma de decisiones dentro del partido». La categoría de respuesta seleccionada es: «muy de acuerdo».

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del PELA-USAL.

De otra parte, la consecuencia de la baja participación de las mujeres en puestos de decisión dentro de las estructuras de los partidos puede generar que sus intereses no sean tomados en consideración en la elaboración de las agendas. Si no se alcanza el umbral del 30%, definido como «masa crítica», existen dificultades para impulsar acciones que favorezcan la representación de los intereses de las mujeres dentro de las organizaciones partidistas. Además, su actividad legislativa puede verse aún más restringida por las dinámicas institucionales. En consecuencia, tanto las estrategias políticas como la actividad parlamentaria dependen de las directrices de los partidos políticos y, en contextos de partidos altamente disciplinados, las diputadas disponen incluso de menor autonomía para actuar sobre temas que no son considerados prioridades del partido; de ahí que sea poco probable que las diputadas colaboren transversalmente con diputadas de otros grupos parlamentarios.

Lo que es indudable es que en América Latina la manera más habitual de convertirse en parlamentario es formar parte de un partido. La pertenencia a los partidos políticos facilita el camino para alcanzar un puesto en las candidaturas y, consecuentemente, el acceso al órgano representativo. Como sabemos, el análisis

de las trayectorias políticas es un aspecto importante que proporciona información acerca del comportamiento de los representantes en la arena legislativa y en el desempeño de su actividad como diputados. Así, las parlamentarias latinoamericanas, entendidas como grupo, establecen en mayor medida vínculos con organizaciones o movimientos de defensa de oportunidades de género o relacionadas con temas tradicionalmente asociados a la familia (Childs, 2001; Childs y Withey, 2004; Tamerius, 1995). En general, el acceso a cargos de representación se ve facilitado por la experiencia adquirida en organizaciones partidistas para la mayoría de los diputados latinoamericanos, sin discriminación de género. Más de la mitad de la clase política latinoamericana inicia sus carreras políticas en partidos políticos, lo que sitúa a los partidos como elementos facilitadores de cargos públicos (Wolinetz, 2007: 147). Pero, más aún, la trayectoria puede iniciarse en el ámbito subnacional. De hecho, una de cada cuatro diputadas latinoamericanas, y esta misma proporción de diputados, ha ocupado, previamente a obtener su acta de diputado, el cargo de concejal en un Ayuntamiento⁶. En términos de aspiraciones, de ascenso o progreso, los cargos de nivel municipal son la esfera de promoción para acceder a

Tanto las estrategias políticas como la actividad parlamentaria dependen de las directrices de los partidos políticos y, en contextos de partidos altamente disciplinados, las diputadas disponen incluso de menor autonomía para actuar sobre temas que no son considerados prioridades del partido.

puestos de poder político del ámbito nacional, tanto para los diputados como para las diputadas latinoamericanas, a pesar de algunas diferencias causadas por los contextos regionales⁷.

Estos datos sin embargo son poco reveladores respecto de las variaciones que se producen entre países con rasgos institucionales y sociopolíticos diversos, con desigual nivel de institucionalización de partidos y con distintos procesos de selección de miembros por las organizaciones partidistas. Es probable que la brecha de género en las valoraciones se advierta con más intensidad en unos países y con menor en otros. Por este motivo, consideramos necesario aportar más luz sobre estas cuestiones y proponemos realizar un análisis multivariable

6. Sin embargo, los datos de PELA-USAL nos descubren que solo la mitad de las mujeres respecto a la proporción en hombres ha sido alcaldesa de un municipio, un 8% frente al 16%.

7. En Colombia, Batlle (2016) constata que en el nivel subnacional las mujeres tienen más barreras para acceder a cargos políticos que en el nivel nacional. Las dinámicas políticas locales o la lejanía respecto de los centros de poder político dificultan la integración de mujeres y, por ende, su presencia en los cargos de representación.

que establezca controles en las opiniones de los diputados y las diputadas latinoamericanas para determinar con precisión los elementos subyacentes en las dinámicas internas de los partidos.

Una mirada más amplia hacia el interior de los partidos

El objetivo de esta sección es comprobar algunos de los argumentos que hasta ahora se han ido presentando. Para ello, la mejor forma de constatar el impacto de los factores analizados sobre las dificultades de las diputadas en el seno de las organizaciones partidistas es mediante la estimación de modelos estadísticos multivariantes. En particular, se pretende analizar los efectos de la brecha de género en la valoración sobre el acceso a cargos de poder y sobre la toma de decisiones en el interior de los partidos políticos latinoamericanos. Todos los trabajos académicos revisados constatan la existencia de barreras establecidas en el seno de los partidos políticos, las cuales se han visto superadas por la adopción de medidas legislativas que han dado como resultado el incremento de mujeres en los parlamentos. Pero las cuotas pueden llegar a generar un techo de cristal para las propias mujeres, así como provocar que los partidos se limiten a seleccionar el porcentaje mínimo de mujeres establecido, sin impulsar mayores cuotas de presencia femenina en su seno. Asimismo, es posible que las cuotas promuevan la elección de mujeres que actúan como *sustitutas* de sus familiares, o que estén estrechamente vinculadas a sus reclutadores. Atendiendo a esta literatura, se plantea como hipótesis que *las diputadas sin familia en política y sin experiencia tienen mayor probabilidad de percibir obstáculos para acceder a puestos de poder político dentro del partido que los diputados*. Además, se ha constatado que las mujeres tienden a acceder a posiciones de liderazgo en contextos de baja popularidad del partido (Trimble y Arscott, 2003: 71), por lo que se formula otra hipótesis: *pertenecer al partido del Gobierno ofrece mayor probabilidad de que las diputadas confirmen dichos obstáculos y denoten mayor dificultad para ocupar cargos dentro del partido*.

Uno de los temas recurrentes en la literatura reciente son los efectos generados por las cuotas de género. En la primera sección de este trabajo se ha constatado el impulso de la presencia de mujeres en los parlamentos latinoamericanos. Y es que las cuotas representan medidas de acción positiva sustentadas en el supuesto de que existe un desequilibrio que impide una igualdad de oportu-

nidades efectiva entre grupos e individuos (Ríos y Villar, 2006). Estas medidas atienden más al proceso de selección de candidatos que al número de mujeres realmente elegidas. Generalmente, la centralización del proceso de elaboración de candidaturas dota a la dirección central del partido de la capacidad para coordinar estos procesos de selección. Por lo tanto, al amparo de esta literatura y de los efectos de las cuotas de género se formula la siguiente hipótesis: *existe mayor probabilidad entre las diputadas de considerar que las mujeres tienen mayores dificultades para ocupar cargos dentro del partido*. Dado que nuestra unidad

Las cuotas pueden llegar a generar un techo de cristal para las propias mujeres, así como provocar que los partidos se limiten a seleccionar el porcentaje mínimo de mujeres establecido, sin impulsar mayores cuotas de presencia femenina en su seno.

de análisis es la élite parlamentaria, es decir, aquellas diputadas que han obtenido representación, estas podrán sentir que se ha cumplido con la legislación (leyes de cuotas), de ahí que se sientan satisfechas con el proceso de selección. Es cierto que, bajo este supuesto, no se controla el número de mujeres situadas en los

órganos directivos del partido; pero también es sabido que la presencia de mujeres en estas posiciones facilita la implementación de acciones positivas y asegura la supervisión de los procesos de reclutamiento (Kittilson, 2006)⁸, lo cual se convierte en elementos facilitadores de la presencia de mujeres en el ámbito parlamentario.

Con el objetivo de corroborar estas hipótesis planteadas, estimamos un modelo logístico binario que incluye los 18 países latinoamericanos analizados en las distintas oleadas de los estudios. Para ello operacionalizamos la variable dependiente dicotómica que, en los análisis bivariados, ofrecía una mayor diferencia en la valoración emitida entre las diputadas y los diputados latinoamericanos, esto es, la variable relacionada con el acceso al poder dentro del partido: «Las mujeres tienen las mismas posibilidades que los hombres de acceder a puestos de poder dentro del partido». El modelo considera como variables independientes el sexo, donde 1 significa mujer y 0 hombre; incluimos la edad del diputado en años; también la ideología, siendo 1 izquierda y 10 derecha; si tiene familiares en política, donde 0 representa que ningún familiar ha ocupado un cargo político y 1 que algún familiar ha desempeñado cargo político; la percepción del grado de poder que tiene el líder dentro del partido, donde 1 significa que tiene mucho poder y 0 que no

8. Como no se dispone de esa información, trataremos de controlar los efectos que este fenómeno pudiera generar sobre la relación entre las variables del análisis.

tiene mucho o casi ningún poder; partido en el Gobierno, donde 1 representa que los entrevistados pertenecen al partido que gobierna y 0 cuando forman parte de partidos de la oposición, y, por último, incluimos la experiencia política, donde 0 significa que no ha ocupado un escaño en anteriores legislaturas y 1 significa que no es la primera vez que ocupa el escaño.

Para controlar el efecto del contexto del país en la opinión de los diputados, introducimos las siguientes variables: en primer lugar confeccionamos una variable binaria que identifica si el país pertenece al grupo que implementó cuotas en los años noventa, esto es, la primera oleada de cuotas (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela), frente a los que implementaron cuotas en los años 2000 (Chile, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Uruguay), incluyendo en este grupo a Guatemala, que no ha adoptado ninguna medida de este tipo. Una segunda variable binaria tomó en consideración si al menos un partido político había adoptado medidas que impulsó a la presencia de mujeres en su organización interna, considerando que esto ofrece mayores posibilidades de lograr un cargo del partido a las mujeres⁹. Por último, a fin de controlar si las valoraciones de la élite parlamentaria se veían afectadas por la fortaleza de las organizaciones partidistas en el escenario parlamentario, incluimos como variable sistémica el índice de fragmentación parlamentaria. Para controlar los índices de desigualdad del país, incorporamos el Índice de Gini y, finalmente, para explorar las percepciones de determinados grupos de legisladoras, se incluyeron una serie de interacciones con la variable género: diputadas con experiencia política, con familiares en política, que perciben un alto grado de concentración de poder del líder del partido, y oficialistas. Dado que se introdujo esta serie de variables sistémicas, no fue necesario añadir efectos fijos por país, porque ya se reflejaban en el modelo las posibles diferencias a nivel agregado.

El modelo confirma que la experiencia política es un buen predictor de las diferencias observadas respecto de las desiguales posibilidades percibidas entre diputados y diputadas de acceder al poder dentro del partido político. Se observa, además, que esta valoración destaca en gran medida en contextos partidistas de concentración de poder del líder del partido. Esta característica organizativa del partido es una variable con influencia estadísticamente contrastada en el análisis de los datos. Aunque pudiéramos pensar que este factor está limitado por la implementación de legislación que favorece la presencia de las mujeres en el ámbito legislativo y pudiera haber obligado a que la centralización de la selección se equilibrase, los espacios de toma de poder siguen estando controlados por los líderes, la mayoría de ellos hom-

9. Tomamos en consideración los señalados en Hinojosa y Vázquez (2018: 40-43).

bres. Sin extraer de los datos información sobre el tipo de liderazgo, cabe proyectar que la centralidad en la toma de decisiones se relaciona con liderazgos fuertes. Solo si fuese posible detectar un liderazgo de tipo transformacional enfocado a cambios sustantivos en la comunidad política, podríamos intuir que la brecha de género tendería a reducirse (siempre y cuando otros factores coadyuvaran a ello). No obstante, en el contexto latinoamericano, emerge con dificultad este modelo dada la elevada fragmentación partidista que se advierte en los parlamentos como consecuencia de la débil institucionalización de los actores políticos.

Tabla 2. Percepciones sobre la brecha de género en el interior de los partidos latinoamericanos (1995-2020)

	Posibilidades de acceso a puestos de poder en el partido
Variables sociodemográficas y políticas	
Sexo	-0,369 (0,115)***
Edad	-0,123 (0,051)*
Ideología	-0,256 (0,173)
Experiencia política	0,178 (0,071)***
Familia política	-0,365 (0,158)*
Concentración de poder	0,611(0,199)***
Partido en el Gobierno	-0,296 (0,052)
Variables sistémicas	
Fragmentación	-1,729 (0,029)**
1ª oleada de cuotas	1,415 (0,012)***
Partidos con cuotas	0,373 (0,028)**
Índice <i>Gini</i>	0,878 (0,021)**
Interacciones	
Sexo x experiencia política	0,287 (0,020)**
Sexo x familia política	-0,276 (0,031)***
Sexo x concentración de poder	-0,988 (0,042)**
Sexo x partido en el Gobierno	-0,610 (0,009)***
Constante	-2,598 (0,134)***
R2 de Cox y Snell	0,241
R2 de Nagelkerke	0,358
Observaciones	3.648

Niveles de significación estadísticos: *** $p < 0,001$; ** $p < 0,01$; * $p < 0,05$; + $p < 0,1$

Las entradas de la tabla son coeficientes estandarizados. Los errores estándar figuran entre paréntesis.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del PELA-USAL.

Desde otra perspectiva, conviene considerar el hecho de que conseguir representación en el Parlamento puede convertirse en un acicate para adquirir experiencia y escalar posiciones dentro de las organizaciones partidistas. Es sabido que el apoyo económico es un factor determinante para impulsar la presencia de las mujeres en los partidos. Desde el punto de vista de la capacitación, algunos partidos ofrecen recursos para lograr reducir la brecha educativa de las candidatas, aunque del lado del reclutamiento pueden incluso existir algunos candidatos más convenientes que otros para los fines del partido. No obstante, también es cierto que la probabilidad de escalar a puestos de toma de decisión en contextos de alta fragmentación limita el marco de oportunidades de las mujeres.

Por otra parte, se observan diferencias de género respecto de las dificultades de acceso a cotas de poder dentro del partido, las cuales se explican por la experiencia adquirida en países con una mayor trayectoria en la adopción de cuotas. En países socializados en esta cultura de equidad, se reduce ligeramente la percepción de brecha de género, aunque ello quede condicionado por su desarrollo económico o

Parece que el sistema de cuotas que ha facilitado el acceso al Parlamento de un número importante de mujeres no es una experiencia que se traslade al interior de los partidos políticos.

social, como lo demuestra el coeficiente positivo de la variable en la regresión. Si bien es cierto que aún dominan en el contexto latinoamericano sociedades patriarcales en las que la masculinización de la esfera política limita la presencia de mujeres dentro de los partidos con repercusión en las asambleas legislativas, incluso a pesar de la adopción de medidas de acción positiva. En este ámbito, el predominio de líderes de partido masculinos limita las posibilidades de ascenso de las mujeres en estas organizaciones. Asimismo, en contra de lo que cabría esperar, la influencia de la ideología del partido no es un predictor para determinar diferencias en las valoraciones de la clase política hacia el protagonismo del líder en el seno de la organización. Existen otros elementos ahondan en esa brecha de género. Dos variables que aumentan significativamente la probabilidad de valorar de forma diferente la toma de decisiones en el partido son la experiencia en política y tener familiares en política. Ambas son coherentes con estudios que vinculan las trayectorias políticas como un proceso variable en el tiempo, con miras a la progresión, y determinado por estrategias de capitalización y mecanismos de continuidad (Alcántara, 2013).

Las interacciones ayudan a comprender mejor el fenómeno de la brecha de género en el interior de los partidos latinoamericanos, y permiten tipificar a las parlamentarias al considerar posibles combinaciones. Cabe señalar que el hecho de que las diputadas tengan experiencia política es un buen predictor de la valoración de ascenso al poder dentro del partido. Indudablemente, el conocimiento

de la organización, la actividad desarrollada en ella, junto con el éxito al obtener un escaño facilitan el acceso a posiciones de decisión. Las mayores dificultades parecen provenir de la estructura organizativa interna. El grupo de diputadas que advierten del poder del líder del partido se muestra estadísticamente significativo, pero con un coeficiente negativo. Así, la mayor centralización en la toma de decisiones en el líder del partido, dejando escaso margen de participación a otros miembros, supone una desventaja para alcanzar puestos de responsabilidad. En este sentido, parece que el sistema de cuotas que ha facilitado el acceso al Parlamento de un número importante de mujeres no es una experiencia que se traslade al interior de los partidos políticos. No ha permeado esa cultura en la organización, ni siquiera valorando las ventajas competitivas que adquirirían los partidos respecto a los ciudadanos y en relación con la posible captación de votos del electorado femenino. Las estructuras de los partidos siguen manteniendo un control férreo de su *selectorado* y se mueven bajo coordenadas de predominio masculino. Por último, el grupo de diputadas que han pertenecido a los partidos que forman el Gobierno, también se muestra estadísticamente significativo y con coeficiente negativo. Este grupo tiende a percibir que las mujeres tienen menos posibilidades de ocupar puestos en los partidos, quizás por haber formado parte del Ejecutivo; un aspecto que debe ser analizado con más profundidad. En cualquier caso, las variables de control se mantienen estadísticamente significativas en el modelo y muestran coeficientes elevados. Por último, la interpretación de estos resultados está sustentada en un ajuste del modelo razonablemente adecuado en función de las variables explicativas seleccionadas que proceden de la literatura analizada.

Conclusiones

El objetivo de este trabajo se circunscribe al análisis de los techos de cristal dentro de las organizaciones partidistas en América Latina. La literatura ha puesto de manifiesto que, en el contexto de las asambleas legislativas, las medidas legislativas adoptadas para la confección equilibrada de candidaturas entre hombres y mujeres ha significado un impulso a su presencia en los parlamentos. No obstante, aún son escasos los análisis que ponen el foco de atención en el interior de los partidos, en los actores que, guiados por prácticas informales o culturas dominantes, no ponen en práctica estas mismas lógicas para favorecer la presencia de mujeres en los puestos de dirección de la organización. Aunque estas dinámicas resultan más complejas de analizar, los hallazgos de este trabajo aportan un halo de luz para conocer de primera mano la valoración que sobre

este aspecto realiza la élite parlamentaria. La sensibilidad hacia esta temática es mayor entre diputadas que entre diputados, algo que a simple vista parece una obviedad. Pero, para lograr una mayor sensibilización sobre el tema y reducir la brecha de género dentro de los partidos, conviene impulsar la presencia de legisladoras más sensibles a esta temática. Y mantener el predominio de los hombres en las asambleas legislativas no ayuda a ello, dada su actitud menos permisiva a perder la hegemonía dentro del partido.

Diputadas que han labrado su trayectoria política dentro del partido, que no han tenido ayuda de familiares y que además no forman parte de partidos en el Gobierno son el grupo que *interesa* tener en los parlamentos para incrementar la sensibilidad hacia estos temas. Los diputados más reacios y, por tanto, menos proclives a tomar medidas para facilitar un equilibrio en el seno de las organizaciones partidistas, negando una indiscutible realidad, son los de partidos que han formado parte del Gobierno y con claros vínculos familiares en política. Esta clasificación, que puede haber dejado fuera algún otro factor explicativo que podrá testarse en futuras investigaciones, ayuda a conocer qué tipo de representantes serían de interés para impulsar una mayor sensibilización hacia la desigualdad de género y favorecer la reducción de la brecha de género existente en el interior de los partidos políticos latinoamericanos.

Se constata que hay más mujeres que antes en política, pero existe un techo de cristal que impide que estas ocupen puestos de relevancia en la toma de decisiones dentro del partido. Los motivos son resultado de las barreras que existen dentro de las organizaciones partidistas.

En definitiva, constatamos que hay más mujeres que antes en política, pero existe un techo de cristal que impide que estas ocupen puestos de relevancia en la toma de decisiones dentro del partido. Los motivos por los que esta discriminación sigue ocurriendo son resultado de las barreras que existen dentro de las organizaciones partidistas, debido a sus reglas tanto formales como informales para seleccionar candidatos. Las segundas son más relevantes, ya que discriminan sistemáticamente a las mujeres y están mucho más enquistadas en las sociedades latinoamericanas que en las europeas. El predominio de relaciones personales en los partidos latinoamericanos, junto con partidos estructuralmente sesgados hacia los hombres, reduce el marco de oportunidades de ascenso a las mujeres dentro de la organización. Solo, posiblemente, en el caso de liderazgos más jóvenes se reduce la brecha de género, tal y como se ha advertido en Europa (Coller *et al.*, 2020). Las dinámicas en la adopción de decisiones en el partido ofrecen un espacio en el que seguir avanzando en un futuro.

A nuestro juicio, en consonancia con el escenario que delimita el análisis, la creciente presencia de diputadas en los parlamentos latinoamericanos en el curso

de las dos últimas décadas ha sido fruto de la combinación de reglas institucionales formales que interactúan con la configuración de la competencia partidista (fragmentación, coherencia ideológica, liderazgo, etc.), junto con algunas *tímidas* transformaciones en el interior de los partidos, que sin duda están lejos de ser las apropiadas en pleno siglo XXI. Estos elementos, que crean la estructura de oportunidades para que exista una oferta de candidatos con intención de acceder a la política y obtengan representación, se ven descompensados. Así, podemos afirmar que aún existe mucho camino por recorrer para que la brecha de género se reduzca en el seno de las organizaciones. En definitiva, el poder posicional en los partidos facilita el camino de una carrera política, pero el progreso de las mujeres dentro de estas organizaciones es todavía un «proceso controvertido, lento, desigual e incompleto» (Kittilson, 2013: 546), que solo podrá ser superado si se continúa manteniendo la presencia de mujeres en los legislativos. Esta presencia crea un ambiente favorable que acabará permeando a los partidos políticos. Lo que desconocemos es el tiempo que será necesario emplear para confirmar que los partidos políticos latinoamericanos se han sensibilizado hacia este tema y adoptan medidas impulsoras de acceso a las mujeres a cargos de responsabilidad dentro de sus organizaciones.

Referencias bibliográficas

- Adams, Susan. «Influences upon parity: an analysis of factors affecting female representation in national legislatures». *The International Journal of Diversity in Organisations, Communities and Nations*, vol. 5, n.º 6 (2006), p. 75-86.
- Alcántara, Manuel. «De políticos y política: profesionalización y calidad en el ejercicio público». *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 21, n.º 41 (2013), p. 19-44.
- Alles, Santiago. «¿Hacia la consolidación política? Cambios en la estructura de oportunidades electorales de las mujeres en Argentina». *América Latina Hoy*, n.º 47 (2007), p.123-154.
- Alles, Santiago. «Ideología partidaria, competencia electoral y elección de legisladoras en cinco democracias latinoamericanas: Argentina, Brasil, Chile, Perú y Uruguay, 1980-2013». *América Latina Hoy*, n.º 66 (2014), p. 69-94.
- Archenti, Nélica y Tula, María Inés (coords.). *La representación imperfecta. Logros y desafíos de las mujeres políticas*. Buenos Aires: Eudeba, 2014.
- Barnes, Tiffany D. *Gendering legislative behavior. Institutional constraints and collaboration*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.
- Barragán, Melany y Bohigues, Asbel. «New political parties in Latin America: a new way of selection and new elite profiles». En: Coller, Xavier; Cordero,

- Guillermo y Castillo, Antonio Jaime (eds.). *The selection of politicians in time of crisis*. Oxon: Routledge, 2018, p. 165-188.
- Batlle, Margarita. «Partidos políticos y participación de las mujeres en Colombia: ¿hacia estructuras más inclusivas?». En: Freidenberg, Flavia y Muñoz-Pogossian, Betilde (eds.). *Reformas a las organizaciones de partidos en América Latina (1978-2015)*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú y OEA, 2016, p. 235-259.
- Caminotti, Mariana y Piscopo, Jennifer M. «Neither penalised nor prized: feminist legislators, women's representation and career paths in Argentina». *Journal of Politics in Latin America*, vol. 1, n.º 2 (2019), p. 181-203.
- Childs, Sarah. «Women MPs in the House of Commons: a women's style of politics?». *Annual meeting of the American Political Science Association*, San Francisco, (30 agosto-2 septiembre), 2001.
- Childs, Sarah y Withey, Julie. «Women representatives acting for women: sex and the signing of early day motions in the 1997 British parliament». *Political Studies*, vol. 52, n.º 3 (2004), p. 552-564.
- Coller, Xavier, Cordero, Guillermo y Jaime, Antonio M. (eds.). *The Selection of Politicians in Times of Crisis*. Londres: Routledge, 2020.
- Cowley, Philip y Childs, Sarah. «Too spineless to rebel? New Labour's women MPs». *British Journal of Political Science*, vol. 33, n.º 3 (2003), p. 345-365.
- Dahlerup, Drude y Friedenvall, Lenita. «Quotas as a 'fast track' to equal representation for women». *International Feminist Journal of Politics*, vol. 7, n.º 1 (2005), p. 26-48.
- Engström, Richard L. «District magnitude and the election of women to the Irish Dail». *Electoral Studies*, vol. 6, n.º 2 (1987), p. 123-132.
- Franceschet, Susan. *Women and politics in Chile*. Boulder, CO.: Lynne Rienner Publishers, 2005.
- Hinojosa, Magda y Vázquez, Lorena. «Selección de candidaturas, partidos y mujeres en América Latina». En: Freidenberg, Flavia; Caminotti, Mariana; Muñoz-Pogossian, Betilde y Došek, Tomáš (eds.). *Mujeres en la política. Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*. México: UAM, 2018, p. 35-68.
- Inglehart, Ronald F. y Norris, Pippa. *Rising tide: gender equality and cultural Change*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- IPU-Inter-Parlamentary Union / Unión Interparlamentaria. *Women in National Parliaments. Database*. IPU, (2019) (en línea) [Fecha de consulta: 18.03.2020] <https://data.ipu.org/women-ranking?month=4&year=2020>
- Jones, Mark P. «Quota legislation and the election of women: learning from the Costa Rican experience». *The Journal of Politics*, vol. 66, (2004), p. 1.203-1.223.

- Kenny, Meryl. «Gender, institutions and power: a critical review». *Politics*, vol. 27, n.º 2 (2007), p. 91-100.
- Kenworthy, Lane y Malami, Melissa. «Gender inequality in political representation: a worldwide comparative analysis». *Social Forces*, vol. 78, (1999), p. 235-269.
- Kittilson, Miki C. «Women's representation in Parliament: the role of political parties». *Party Politics*, n.º 5 (1999), p. 79-98.
- Kittilson, Miki C. *Challenging parties, challenging parliaments: women and elected office in contemporary Western Europe*. Columbia: The Ohio State University Press, 2006.
- Kittilson, Miki C. «Party politics». En: Waylen, Georgina; Celis, Karen, Kantola, Johanna y Weldon, S. Laurel (eds.). *The Oxford Handbook of Gender and Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2013, p. 536-553.
- Krook, Mona L. «Gender quotas as a global phenomenon: actors and strategies in quota adoption». *European Political Science*, vol. 3, n.º 3 (2004), p. 59-65.
- Krook, Mona L. «Reforming representation: the diffusion of candidate gender quotas worldwide». *Politics and Gender*, vol. 2, n.º 3 (2006), p. 303-327.
- Krook, Mona L. *Quotas for Women in Politics: Gender and Candidate Selection Reform Worldwide*. Nueva York: Oxford University Press, 2009.
- Llanos, Beatriz y Roza, Vivian. *Partidos políticos y paridad. Un desafío de la democracia en América Latina*. Perú: BID e IDEA, 2015.
- Llanos, Beatriz y Roza, Vivian. «Más poder, menos mujeres: desigualdades de género en los partidos políticos latinoamericanos». En: Freidenberg, Flavia; Caminotti, Mariana; Muñoz-Pogossian, Betilde y Došek, Tomáš (eds.). *Mujeres en la política. Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*. México: UAM, 2018, p. 69-98.
- Lovenduski, Jon y Norris, Pippa (eds.). *Gender and Party Politics*. Londres: Sage, 1993.
- Matland, Richard E. y Brown, Deborah. «District magnitude's effect on female representation in State legislatures». *Legislative Studies Quarterly*, vol. 17, n.º 4 (1992), p. 469-492.
- Matland, Richard E. y Studlar, Donley T. «The contagion of women candidates in single-member district and proportional representation electoral systems: Canada and Norway». *Journal of Politics*, vol. 58, n.º 3 (1996), p. 707-733.
- McAllister, Ian y Studlar, Donley T. «Electoral systems and women's representation: a long-term perspective». *Representation*, vol. 39, n.º 1 (2002), p. 3-14.
- Murray, Ralph. «Second among equals? A study of whether France's quota women are up to the job». *Politics and Gender*, vol. 6, n.º 1 (2010), p. 93-118.
- Nanivadekar, Medha. «Are quotas a good idea? The Indian experience with reserved seats for women». *Politics and Gender*, vol. 2, n.º 1 (2006), p. 119-128.

- Norris, Pippa. «Women's legislative participation in Western Europe». *West European Politics*, vol. 8, n.º 4 (1985), p. 90-101.
- Norris, Pippa. «Conclusions: Comparing Legislative Recruitment». En: Lovenduski, Jon y Norris, Pippa (eds.). *Gender and Party Politics*. Londres: Sage, 1993.
- Norris, Pippa. «Legislative Recruitment». En: LeDuc, Laurence; Niemi, Richard G. y Norris, Pippa (eds.). *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*. Londres: Sage, 1996, p. 184-215.
- Norris, Pippa. *Passages to Power. Legislative recruitment in advanced democracies*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- O'Brien, Diana Z. y Piscopo, Jennifer M. «Electing Women to National Legislatures», en: Alexander, Amy C.; Bolzendahl, Catherine y Jalalzai, Farida (eds.). *Measuring Women's Political Empowerment across the Globe: Strategies, Challenges, and Future Research*, Nueva York: Palgrave Macmillan, 2017, p. 139-163.
- O'Neill, Brenda y Stewart, David K. «Gender and political party leadership in Canada». *Party Politics*, vol. 15, n.º 6 (2009), p. 737-757.
- Oakes, Ann y Almquist, Elizabeth. «Women in national legislatures: a cross-national test of macrostructural gender Theories». *Population Research Policy and Review*, vol. 12, n.º 1 (1993), p. 71-81.
- PNUD-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Mujeres y política. Un panorama sobre la adopción de las cuotas de género y sus efectos en América Latina y Colombia*. Bogotá: Colombia, 2015.
- Ríos, Marcela y Villar, Andrés. *Cuotas de género. Democracia y representación*. Santiago de Chile: Flacso-Chile e IDEA, 2006.
- Roza, Vivien. *Gatekeepers to power: party-level influences on women's political participation in Latin America*. Tesis doctoral, Universidad de Georgetown, 2010 (en línea) <https://repository.library.georgetown.edu/bitstream/handle/10822/553105/rozaVivian.pdf%3Bjsessionid%3DDDC22C396D5AE0B34960A670387D269A4?sequence%3D1>
- Rule, Wilma. «Why women don't run: the critical contextual factors in women's legislative recruitment». *Western Political Quarterly*, vol. 34, n.º 2 (1981), p. 60-77.
- Rule, Wilma. «Electoral systems, contextual factors and women's opportunity for election to Parliament in twenty-three democracies». *Western Political Quarterly*, vol. 40, n.º 3 (1987), p. 477-498.
- Saint-Germain, Michelle A. «Paths to power of women legislators in Costa Rica and Nicaragua». *Women's Studies International Forum*, vol. 16, n.º 2 (1993), p. 119-138.
- Schmidt, Gregory D. «The election of women in list PR systems: testing the conventional wisdom». *Electoral Studies*, vol. 28, n.º 2 (2008), p. 190-203.

- Schwindt-Bayer, Leslie A. *Political Power and Women's Representation in Latin America*. Nueva York: Oxford University Press, 2010.
- Tameruis, Karin L. «Sex, gender and leadership in the representation of women». En: Duerst-Lahti, Georgia y Kelly, Rita M. (eds.). *Gender power, leadership and governance*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1995, p. 93-112.
- Trimble, Linda y Arscott, Jane. *Still counting: Women in politics across Canada*. Peterborough: Broadview, 2003.
- Verge, Tania. «Cuotas de género y reclutamiento político. Análisis del Parlament de Catalunya, 1980-2010». *Revista Española de Ciencia Política*, n.º 26 (2011), p. 87-104.
- Welch, Susan y Studlar, Donley T. «Multi-member districts and the representation of women: evidence from Britain and the Unites States». *The Journal of Politics*, vol. 52, n.º 2 (1990), p. 391-412.
- Wolinetz, Steven B. «Más allá del partido *catch-all*». En: Montero, José Ramón, Gunther, Richard y Linz, Juan José (eds.). *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*. Madrid: Trotta, 2007, p. 127-164.

¿Hace la diferencia ser diputada? Percepciones sobre género, derechos y libertades en América Latina

Does being a female member of parliament make a difference? Perceptions of gender, rights and freedoms in Latin America

Salvador Martí i Puig, Macià Serra y Gemma Ubasart-González*

Cómo citar este artículo: Martí i Puig, Salvador; Serra, Macià y Ubasart-González, Gemma. «¿Hace la diferencia ser diputada? Percepciones sobre género, derechos y libertades en América Latina». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 127 (abril de 2021), p. 147-172. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2021.127.1.147

Resumen: El artículo explora la percepción de las élites parlamentarias de 17 países latinoamericanos sobre cuestiones morales y relativas al género a través de encuestas realizadas entre 2012 y 2019. En concreto, analiza la opinión respecto a la desigualdad entre hombres y mujeres, las políticas públicas para reducirlas, la posibilidad de hacer carrera dentro del partido, el aborto y el matrimonio homosexual. El análisis muestra las diferencias entre países y si las variables de género, ideología del partido o edad contribuyen a explicar las respuestas. Los hallazgos apuntan que en muchos países el género contribuye a explicar la opinión sobre la desigualdad entre hombres y mujeres y, en menor medida, el matrimonio igualitario. La ideología es la variable que más influye en la percepción de las otras tres cuestiones. En las conclusiones se reflexiona sobre representación partidaria y descriptiva según los temas y países.

Palabras clave: América Latina, élites políticas, actitudes políticas, desigualdad de género, aborto, matrimonio igualitario

Abstract: *The paper explores the perceptions of the parliamentary elites in 17 Latin American countries on moral and gender issues through surveys conducted between 2012 and 2019. In particular, it analyses opinions on inequality between men and women, public policies to reduce it, the possibility of building a career within the party, and abortion and same-sex marriage. The analysis shows the differences between countries and whether gender, party ideology and age variables help explain the answers. The findings suggest that in many countries gender is a factor in explaining the differing opinions on the inequality between men and women and, to a lesser extent, same-sex marriage. Ideology is the variable that influences the perception of the other three issues. The conclusions reflect on programmatic and descriptive representation for each topic and country.*

Key words: *Latin America, political elites, political attitudes, gender inequality, abortion, equal marriage*

* **Salvador Martí i Puig**, catedrático de Ciencia Política, Universitat de Girona (salvador.marti@udg.edu), ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4464-4452>; **Macià Serra**, investigador y profesor de Ciencia Política, Universitat de Girona (macia.serra@udg.edu), ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4158-042X>; **Gemma Ubasart-González**, profesora de Ciencia Política, Universitat de Girona (gemma.ubasart@udg.edu), ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2957-0766>.

Introducción: un estudio sobre las percepciones de los y las parlamentarias en América Latina

¿Hace la diferencia ser diputada, joven o de un partido de izquierda en temas tan sensibles como son las desigualdades de género y las políticas públicas para combatirlos, la interrupción del embarazo o el matrimonio igualitario? Esta es la pregunta que explora el presente artículo a partir de encuestas realizadas a diputados y diputadas en 17 países de América Latina. Si bien los movimientos feministas y LGTBI han luchado por introducir una mirada violeta a la vida política desde el último tercio del siglo xx, no es hasta la actualidad que esta adquiere la categoría de preocupación cuasihegemónica y que requiere ser problematizada desde la esfera pública y política. Ahora bien, en las cuestiones que incumben a esta agenda, ¿existen diferencias según género, edad o ideología?

En este sentido, este artículo sigue la línea de los trabajos realizados recientemente sobre la presencia de diferencias entre hombres y mujeres parlamentarios al interior y entre formaciones políticas. Tal como exponen Suárez-Cao *et al.* (2019: 34), se trata de una indagación de interés porque presenta un dilema respecto a las dos lógicas de la representación, es decir, la partidaria, que presupone que las organizaciones se conectan de manera programática con la ciudadanía (Kitschelt, 1999), y la descriptiva, que vincula a las mujeres con su electorado femenino (Mansbridge, 1999). Eso es, la preponderancia de la ideología en el primer caso, y la de identidad de género en el segundo, a la hora de moldear las percepciones. En concreto, este trabajo pretende explorar las opiniones sobre las desigualdades de género, el aborto y el matrimonio igualitario en América Latina a partir de la encuesta sobre élites parlamentarias (PELA-USAL)¹ realizada por el Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca. Con esta pretensión, el estudio profundiza en la opinión de los y las parlamentarias de la mayoría de los países latinoamericanos con los datos de las últimas encuestas (las últimas olas), generados entre 2012 y 2019. Así, se trata de muestras tendencialmente representativas en las que se utiliza el país como unidad análisis. Asimismo, se identifican las tendencias generales en toda América Latina, a la vez que también se da cuenta de algunas lógicas de opinión de los representantes políticos, específicas y singulares de países y conjuntos de países, vinculadas a

1. Proyecto Élités Latinoamericanas de la Universidad de Salamanca (PELA-USAL).

la historia, la cultura política, los debates presentes fruto de la acción de movimientos sociales y grupos de interés, así como a la relación entre élites y votantes.

Cuestiones teóricas y metodológicas

Existen diversos trabajos que demuestran la presencia de diferencias de género en las percepciones sobre temas con gran carga moral como son la legalización del cannabis, el aborto, el matrimonio paritario o la pena de muerte (Azpuru, 2017; Desposato y Norrander, 2009; Lovenduski y Norris, 2003; Suárez-Cao *et al.*, 2019). Suárez-Cao *et al.* (2019), por ejemplo, investigaron si existían brechas de género entre los y las diputadas de los tres partidos de la derecha en Chile² según sus características individuales, tales como la edad, la religión, la educación, la membresía del partido y la ideología. Por su parte, Alcántara Sáez y Rivas Pérez (2013) exploraron la opinión sobre el aborto en élites políticas de países latinoamericanos, señalando hasta qué punto la religión, la ideología, la edad y el género eran relevantes a la hora de predecir dichas opiniones.

Específicamente, este trabajo examina las siguientes cuestiones: respecto a las políticas públicas de género y de cuotas, si se puede rebatir la tesis de Barnes y Cassese (2017) de que «en promedio, entre la muestra de personas altamente ideologizadas que son integrantes de los partidos por un proceso de autoselección, no hay opiniones divergentes entre hombres y mujeres»; en el resto de preguntas relacionadas con temas referidos a la los derechos y las libertades, si se mantiene la tesis de Barnes y Cassese (2017) o si, como indican Suárez-Cao *et al.* (2019: 43), las mujeres están más a favor de dichos temas, como la despenalización del aborto y el matrimonio paritario; por último, también se abordan, comparativamente, las diferencias entre los países, reflexionando, respecto a las preguntas formuladas, acerca de si hay patrones claros entre la opinión de las élites de países y regiones.

A nivel metodológico, con el fin de realizar una mirada comparativa, se ha procedido a poner en relación la media de cada uno de los 17 países que se incluyen en la base de datos respecto a las siguientes cinco cuestiones que tienen que ver con temáticas vinculadas al género y la política: a) la percepción de las desigualdades entre hombres y mujeres, b) la opinión sobre la necesidad de impulsar políticas públicas para reducir la brecha de género, c) la igualdad de oportunidades para ocupar responsabilidades dentro de los partidos, d) la defensa del derecho

2. Unión Demócrata Independiente (UDI), Renovación Nacional (RN) y Evópoli.

de la interrupción voluntaria del embarazo y e) la aceptación del matrimonio igualitario. Así pues, se utiliza la encuesta sobre élites parlamentarias PELA-USAL para poder comparar agregados de legisladores y legisladoras tomando como unidad el país.

Para completar el análisis, se llevó a cabo un estudio centrado en 12 países³ a partir de la profundización del papel que adoptan variables como la edad, el género y la ideología del partido al que pertenecen los y las parlamentarias en la modulación de sus percepciones y opiniones. Se procedió a realizar distintas pruebas: correlación de Pearson para la edad, comparación de medias (t-test) para el género y comparación de medias (ANOVA) para la ideología del partido (clasificando a los partidos como de izquierda, de centro y de derecha)⁴. A lo largo del texto, se consideran las relaciones estadísticamente significativas entre variables.

El trabajo se estructura de la siguiente forma: en primer lugar, se valora la percepción que tienen los y las parlamentarias de la importancia de la desigualdad de género, así como también el grado de creencia sobre la necesidad de emprender políticas públicas para reducirla; en segundo lugar, se profundiza sobre el acceso de las mujeres a la actividad pública a través de los partidos políticos; en tercer lugar, se reflexiona sobre la valoración del aborto, una cuestión defendida históricamente por el movimiento feminista y actualmente en la agenda pública y política en muchos países de la región; en cuarto lugar, se analiza la opinión en torno al matrimonio igualitario, y, finalmente, se cierra el texto con unas conclusiones tentativas, a modo de invitación a futuras investigaciones.

Las percepciones sobre las desigualdades de género y la necesidad de políticas públicas

La entrada del debate alrededor de las desigualdades de género en la agenda pública se produce de manera inicial a nivel internacional en el momento de la eclosión de los nuevos movimientos sociales en los años sesenta y seten-

3. De los 17 países estudiados, se consideran solo 12 para el análisis estadístico por limitaciones presentes en la N. Se han tenido en cuenta aquellos países que presentan más de 65 casos de estudio. Véase anexo 1 al final del artículo.

4. Con un nivel de significación del 0,05.

ta del siglo pasado. El feminismo y las luchas LGTBI, junto con el ecologismo y el pacifismo, devinieron banderas de disputa política. Ahora bien, en la región de América Latina no es hasta los años noventa, con el surgimiento de una ola movilizadora autóctona, que se incardina la cuestión feminista a otras demandas como el indigenismo o la lucha por los derechos de la naturaleza. También resulta importante destacar la introducción de la perspectiva de género en el trabajo que venían realizando organismos internacionales y organizaciones sociales de cooperación al desarrollo. Finalmente, y ya en plena *ola rosa*⁵, la cuestión no estuvo exenta de avances en distintas políticas económicas, sociales y culturales, pero también de disputas por la concreción que debían tomar estas (Panizza, 2009). Diversos proyectos de transformación socioeconómica han ido dialogando con la disputa feminista y LGTBI, lo que ha generado importantes innovaciones tanto a nivel de reconocimiento simbólico, como en el campo de las políticas públicas, aunque también se han experimentado contradicciones y enfrentamientos (Corrales, 2020).

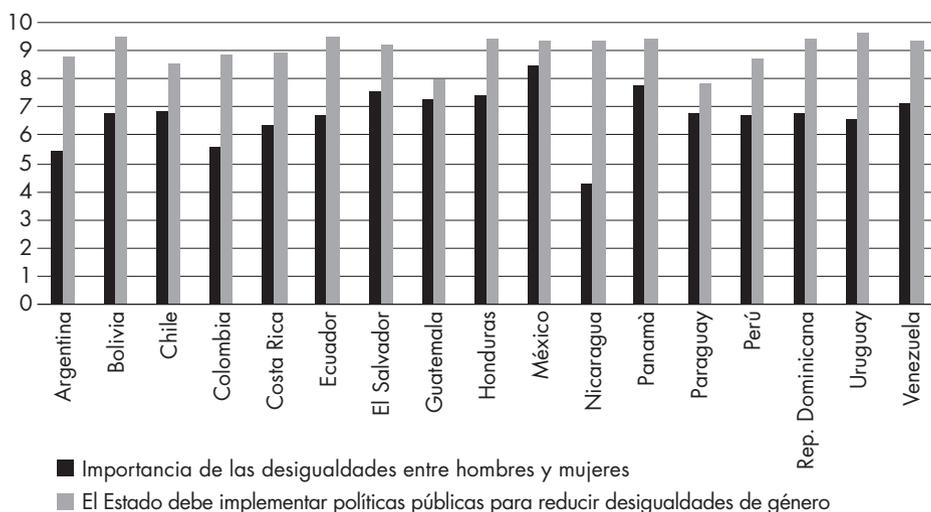
En los últimos años, el nuevo impulso a nivel internacional que ha experimentado la temática feminista ha centrado la cuestión en muchas esferas públicas latinoamericanas y, de manera generalizada, la cuestión ha entrado en agenda. En este contexto, las parlamentarias entrevistadas consideran la importancia de la desigualdad de género y comparten la necesidad de que se desarrollen políticas públicas que avancen en la igualdad entre hombres y mujeres. Así pues, la preocupación por la brecha de género ha devenido hegemónica⁶.

En los 17 países analizados, se presenta un apoyo abrumador a la necesidad de desarrollar políticas públicas para reducir las desigualdades de género. La mayor parte de los países registran la media del indicador entre el 8,5 y el 9,5.

5. Por *ola rosa* se entiende aquel período, a partir del cambio de milenio, que abarca un giro a la izquierda de una parte importante de gobiernos de la región latinoamericana.

6. Debe alertarse que, en los últimos años, ha surgido una nueva corriente política vinculada a la *alt right* o derecha radical que incorpora a su programa la lucha contra la «ideología de género» (Cannon, 2019), con el presidente de Brasil, Jair Bolsonaro, o Jeanine Áñez, expresidenta de Bolivia, como máximos exponentes. Ahora bien, este fenómeno aparecido recientemente difícilmente puede ser captado por un estudio sobre las élites políticas que abarca entrevistas que van de 2012 a 2019.

Figura 1. Sobre la desigualdad de género y la necesidad de políticas públicas para subsanarlo*



* Encuesta a parlamentarios y parlamentarias de 17 países de América Latina. Rango de puntuación del 1 al 10: «si considera menos o más importante la cuestión».

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Proyecto de Élités Parlamentarias Latinoamericanas (PELA-USA) del Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca.

Como puede observarse en la figura 1, la mayoría de agregaciones de parlamentarios (por países) registran una puntuación entre 6 al 8 en relación con la primera cuestión (importancia de las desigualdades entre hombres y mujeres)⁷. Fuera de este rango, destaca un grupo de tres países en que la media no alcanza el 6: las élites políticas de Argentina (5,41) y Colombia (5,59) consideran que la cuestión de las desigualdades de género tiene ligeramente menos importancia que sus homólogos en el resto de países; y en Nicaragua, la media no llega al 5 (4,3). En la parte baja del rango apuntado (6 y 7), se encuentra otro grupo formado por los países andinos (Bolivia, Ecuador y Perú), los del Cono Sur (Uruguay, Paraguay y Chile), además de Costa Rica, República Dominicana y Venezuela. En un tercer grupo, con valoraciones entre 7 y 8, se encuentran los parlamentarios de los países centroamericanos, es decir, El Salvador, Guatemala y Honduras. Más allá del 8, se encuentra México

7. De una puntuación del 1 al 10 respecto a si lo consideran poco o muy importante.

(8,47), donde sus élites parlamentarias consideran que las desigualdades entre hombres y mujeres son un problema más importante que las élites del resto de la región. En este país, seguramente, la cuestión de la violencia machista y la problemática de los feminicidios ha dado una centralidad mayor a esta cuestión (Fregoso, 2001; Segato, 2016).

Vinculada con esta preocupación, se presenta en los 17 países analizados un apoyo abrumador a la necesidad de desarrollar políticas públicas para reducir las desigualdades de género. La mayor parte de los países registran la media del indicador entre el 8,5 y el 9,5. Solo en dos países la media no alcanza el 8, pero se queda muy cerca: Paraguay (7,87) y Guatemala (7,97). Chile y Perú superan por poco el 8, y se trata de países donde los gobiernos han sido relativamente continuistas respecto al pasado. En cambio, en el otro extremo, Ecuador y Bolivia se encuentran en la parte más alta del rango. Los gobiernos progresistas han desarrollado una agenda relevante de políticas de igualdad. Además, el desarrollo de servicios sociales públicos de salud o educación, así como de programas específicos de mejora de la calidad del mercado de trabajo, han tendido a reducir algunas brechas de género.

¿Distintas opiniones según edad, género y partido?

A partir del estudio centrado en los 12 países seleccionados, para proceder al análisis estadístico, a continuación se examinará si la edad, el género o la ideología del partido en el que militan los y las parlamentarias son variables relevantes a la hora de responder las dos preguntas antes apuntadas.

En primer lugar, la valoración de la importancia de las desigualdades de género se ve moldeada por el hecho de si se es hombre o mujer. Así pues, y a través de una prueba de comparación de medias (t-test), la relación entre la variable en cuestión y el género resulta estadísticamente significativa para la mitad de los casos estudiados, esto es: Argentina, El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Uruguay. La relevancia de las variables de edad e ideología del partido no resulta tan evidente. En el caso de la edad, solamente se encuentra una correlación (de Pearson) negativa en los casos de El Salvador y Perú. Y en cuanto a la ideología del partido, utilizando también una prueba de comparación de medias (ANOVA), solamente se encuentra relación significativa en los casos de Bolivia, Chile y Ecuador (véase el anexo 2).

En segundo lugar, sobre la necesidad de hacer políticas públicas de lucha contra la desigualdad entre hombres y mujeres, se trata de una opinión principalmente moldeada por la variable de la ideología del partido (de derecha, de centro o de izquierda). Se encuentra una relación entre variables estadís-

ticamente significativa para un tercio de los casos: Chile, Ecuador, Honduras y Uruguay. Las y los parlamentarios que militan en partidos de izquierda están más de acuerdo con esta afirmación que los de derechas⁸. Chile y Ecuador repiten el mismo resultado que en la opinión de la importancia del género. En el momento en que se hace la encuesta, en Chile estaba empezando el segundo Gobierno de Michelle Bachelet (2014) y en Ecuador terminaba el último mandato de Rafael Correa (2017). Respecto a la relación de la variable de estudio con la edad, solamente es estadísticamente significativa en el caso de Honduras y México (a más edad, menos apoyo a la necesidad de políticas públicas para reducir las desigualdades de género). Lo mismo sucede con el género, que solo lo es en el caso de Bolivia y Uruguay (este último también repetiría): las mujeres valoran más la necesidad de tomar medidas al respecto (véase el anexo 2).

Teniendo en cuenta la limitación de las muestras con las que trabajamos (N relativamente pequeñas), el género aparece como una variable relevante a la hora de percibir las desigualdades entre hombres y mujeres. Esto podría estar dando cuenta de una cierta lógica de representación descriptiva que vincula a las mujeres con su electorado femenino (Htun y Piscopo, 2014). Estos datos también se alinean con los hallazgos de Lovendusky y Norris (2003) cuando exponen que hay diferencias de opinión sobre la desigualdad de género entre hombres y mujeres dentro de los partidos, más allá de la ideología de estos. De distinta manera, en la opinión sobre la implementación de políticas públicas para reducir las desigualdades entre hombres y mujeres, la variable de género operaría en menos casos, siendo la ideología la variable más relevante, siempre vinculando el impulso de las políticas públicas con las formaciones de izquierdas. Estos hallazgos a nivel agregado son interesantes, pues parecería que las diputadas son —en su mayoría— más conscientes del problema de la desigualdad, si bien a la hora de implementar políticas para luchar contra ella lo que prima es la ideología partidaria. ¿Se podría hablar de una cierta disonancia cognitiva parcial? ¿Será que siendo mujer se es consciente de la desigualdad, pero solo el encuadre ideológico genera la voluntad de hacer políticas de transformación? Es un dilema para explorar.

8. Ahora bien, en el caso de Honduras y Uruguay, el segundo grupo en apoyar la afirmación son los parlamentarios que militan en formaciones de derechas (no de centro).

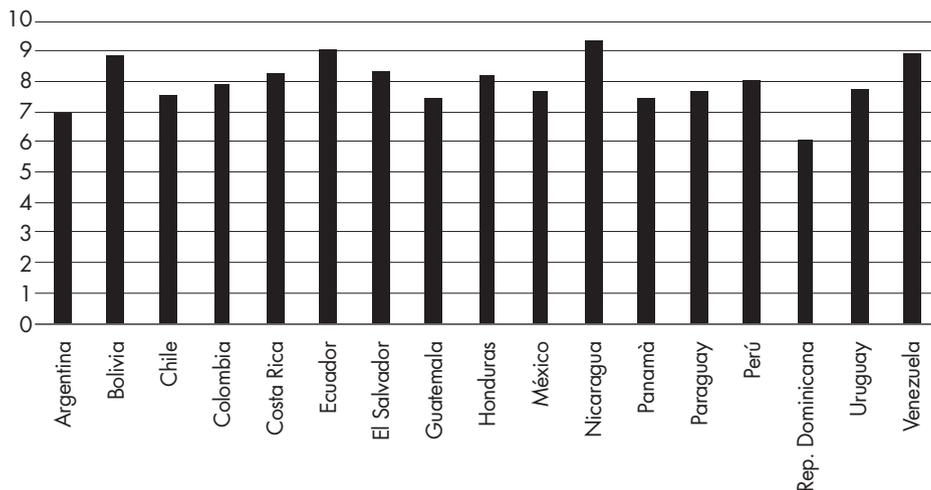
Las percepciones sobre el acceso de las mujeres al poder en los partidos políticos

A diferencia del apartado anterior, donde se preguntaba a los y las parlamentarias acerca de la importancia de las desigualdades entre hombres y mujeres en general, sin circunscribirla a ningún ámbito social o político, en esta sección se estudia la percepción de las desigualdades dentro de los partidos políticos; en concreto, el grado de acuerdo con la afirmación: «Las mujeres tienen las mismas posibilidades de acceder a puestos de poder»⁹. Es una cuestión que remite a la desigualdad de género en los partidos políticos a través de la propia experiencia, dado que casi la totalidad de los parlamentarios y parlamentarias han desarrollado una intensa vida partidaria antes de alcanzar un escaño en el Parlamento nacional y siguen participando en ella durante su mandato (véase la figura 2).

En la mayoría de los casos, la media se encuentra en el rango entre 7 y 9; por lo tanto, los y las parlamentarias no presentan demasiada crítica a la afirmación. Por debajo de estas cifras solo hay los casos de la Argentina (6,92) y la República Dominicana (6,04), donde las élites perciben mayor desigualdad de género dentro de los partidos. Le siguen en la parte baja del rango Guatemala (7,46), Panamá (7,48) y Chile (7,5). En el otro extremo, se encuentran los cuatro países que –en el momento de las encuestas– pertenecían a la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA): Ecuador (9,04), Nicaragua (9,38), Venezuela (8,94) y Bolivia (8,82). Esta coincidencia no es azarosa, por lo que es plausible señalar que las respuestas de los y las diputadas están mediadas por la percepción *ideológica* de que el «nuevo modelo político» de los regímenes del ALBA, así como las formaciones políticas progresistas, suponen un incremento de la igualdad entre hombres y mujeres, y por lo tanto, cierta paridad a la hora de realizar carrera política. Sin embargo, cuando la izquierda llega al poder, no endurece sistemáticamente las leyes de cuotas ni los partidos proponen más mujeres candidatas (Funk *et al.*, 2017). Las dificultades de realizar carrera política también pueden depender del contexto para escoger a los y las candidatas de los partidos. Las mujeres suelen tener más posibilidades en momentos de desencanto político y corrupción, porque el estereotipo las asocia a la honestidad (ibídem, 2019).

9. La pregunta se formula de la siguiente manera: «Sobre la democracia interna de su partido, hasta qué punto está de acuerdo o en desacuerdo con esta afirmación. Utilice la escala de 1 “muy en desacuerdo” a 5 “muy de acuerdo”: Las mujeres tienen las mismas posibilidades que cualquiera de acceder a puestos de poder y toma de decisiones dentro del partido». En el presente trabajo, para facilitar la comparabilidad, se utiliza la escala de 1-10.

Figura 2. Percepción dentro de los partidos: «las mujeres tienen las mismas posibilidades de acceder a puestos de poder y toma de decisiones en los partidos»*



* Encuesta a parlamentarios y parlamentarias de 17 países de América Latina. Rango de puntuación del 1 al 10: de «muy en desacuerdo» a «muy de acuerdo».

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Proyecto de Élités Parlamentarias Latinoamericanas (PELA-USA) del Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca.

En relación con la igualdad de oportunidades en la carrera política, es llamativa la existencia de un cierto consenso mayoritario de que las mujeres tienen las mismas posibilidades de acceder a puestos de poder en los partidos y, de manera derivada, en las instituciones, si bien la evidencia (histórica y presente) desmiente esta afirmación. Seguramente este consenso en la respuesta de los parlamentarios y las parlamentarias está vinculado al relativamente rápido proceso de inserción de mujeres en las élites políticas en los últimos 20 años y a la reciente extensión de «políticas de cuotas» en muchos países del mundo (Freidenberg y Lajas, 2015; Caminotti, 2016). Las cuotas de género en las listas electorales, aunque han ayudado a la incorporación de más mujeres en los legislativos, no pueden ser el único mecanismo para fomentar una mayor igualdad de género, porque algunas élites partidarias hostiles a las cuotas pueden tratar de diluir sus efectos. Por ejemplo, en los sistemas de lista cerrada y distritos grandes, colocando las mujeres en un lugar de la lista de difícil elección; en los sistemas uninominales, presentando las mujeres en los distritos más difíciles para el partido (Caminotti y Freidenberg, 2018).

Tabla 1. Porcentaje de mujeres en la cámara baja o única en 2020 y cuotas de género en América Latina

País	% mujeres en 2020	Año regulación cuotas*	Contenido**
ARGENTINA	40,9	1991	Mínimo 30%
BOLIVIA	53,1	2010	Paridad
CHILE	22,6	-	-
COLOMBIA	18,3	2011	Mínimo 30%
COSTA RICA	45,6	2009	Paridad
ECUADOR	39,4	2008	Paridad
EL SALVADOR	33,3	2013	Mínimo 30%
GUATEMALA	19,4	-	-
HONDURAS	21,1	2012	Paridad
MÉXICO	48,2	2014	Paridad
NICARAGUA	47,3	2012	Paridad
PANAMÀ	22,5	2012	Paridad
PARAGUAY	16,3	1996	Mínimo 20%
PERÚ	26,2	2003	Mínimo 30%
REP. DOMINICANA	27,9	2000	Mínimo 30%
URUGUAY	21,2	2009	Paridad
VENEZUELA	22,2	2015	Paridad

* Indica el año en que se aprobó la legislación aplicable a las elecciones que dieron lugar al Parlamento de donde se tomó la muestra.

** Las diferencias entre el contenido de la legislación y el porcentaje real de mujeres en el Parlamento proceden, en gran parte, de las características del sistema electoral.

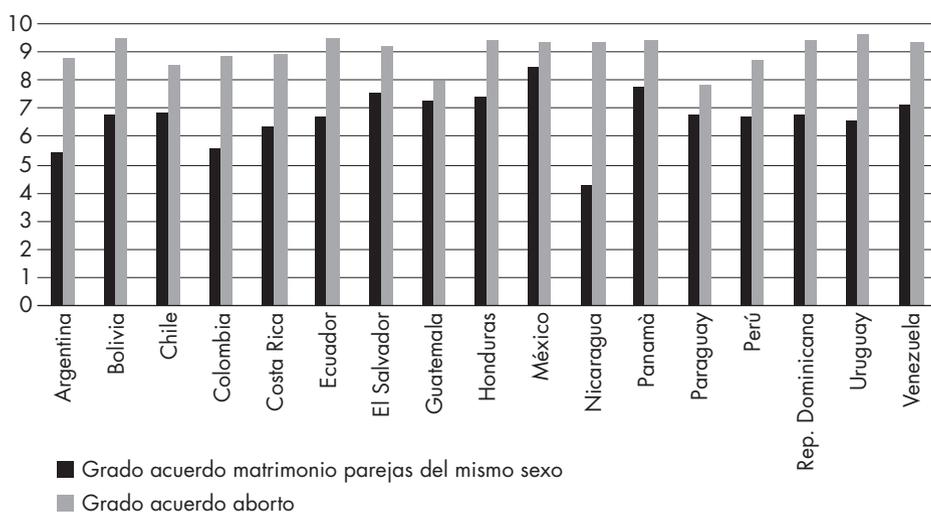
Fuente: Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (CEPAL) (en línea) <https://oig.cepal.org/es/leyes/leyes-de-cuotas> y <https://oig.cepal.org/es/indicadores/poder-legislativo-porcentaje-mujeres-organo-legislativo-nacional-camara-baja-o-unica>

Las percepciones sobre el aborto y el matrimonio igualitario

En América Latina existe una separación relativamente nítida entre el posicionamiento socioeconómico y la dicotomía liberal-conservador en el terreno de los valores y la moral. Así pues, una parte de los proyectos de la *ola rosa* mostraron ciertas reticencias a la incorporación de una agenda vinculada al liberalismo social. Mientras que en algunos casos ha habido un amplio campo de actuaciones en políticas públicas por la igualdad entre hombres y mujeres, los avances en

cuestiones que tienen más que ver con un eje moral han sido menores, e incluso ha habido involuciones. Ecuador, bajo la Administración de Correa, es un buen ejemplo de esta paradoja: alcanzó importantes logros en la reducción de brechas entre hombres y mujeres en educación, en afiliación a la seguridad social o en superación de la informalidad en el mercado de trabajo, pero no se impulsaron procesos de *desfamiliarización* en las políticas del cuidado –aunque es cierto que estas se ampliaron– (Minteguiaga y Ubasart-González, 2014), ni tampoco hubo significativos avances en cuestiones vinculadas al aborto o el matrimonio igualitario (ibídem, 2021).

Figura 3. Sobre la aceptación del aborto y el matrimonio igualitario*



* Encuesta a parlamentarios y parlamentarias de 17 países de América Latina. Rango de puntuación del 1 al 10: de «muy en desacuerdo» a «muy de acuerdo».

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Proyecto de Élite Parlamentarias Latinoamericanas (PELA-USA) del Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca.

Las perspectivas feministas y LGTBI han tenido importantes dificultades para convencer a la opinión pública latinoamericana y a sus élites respecto a cuestiones como el aborto o el matrimonio igualitario, tal como muestran los datos demoscópicos (figura 3). El conservadurismo y la importancia de la religión (primero el catolicismo y posteriormente también el evangelismo) son factores que se deben considerar (Del Campo y Resina, 2020).

Una demanda histórica del feminismo: el aborto

En la mayoría de los países de América Latina, se considera causa legal para abortar el peligro para la vida o salud de la embarazada, a la que en algunos países se añade la malformación del feto o embarazo fruto de una violación, como muestra la tabla 2. Existen grandes disparidades entre países: desde Uruguay y Ciudad de México, donde se puede abortar libremente durante las primeras semanas del embarazo, hasta El Salvador, Honduras y Nicaragua, donde está prohibido hacerlo bajo cualquier circunstancia.

Tabla 2. Regulación del aborto en América Latina, por países (2020)

Se permite el aborto en caso de:				
País	Peligro para la vida o salud de la embarazada	Malformación del feto	Embarazo fruto de violación	Libre durante las primeras semanas de gestación
Argentina	Sí	Sí	Sí	Sí
Bolivia	Sí	No	Sí	No
Chile	Sí	Sí	Sí	No
Colombia	Sí	Sí	Sí	No
Costa Rica	Sí	No	No	No
Ecuador	Sí	No	Sí*	No
El Salvador	Sí**	No	No	No
Guatemala	No	No	No	No
Honduras	No	No	No	No
México	Cada estado contempla su regulación. En el caso de Ciudad de México se permite abortar sin condiciones durante las primeras semanas de gestación			
Nicaragua	No	No	No	No
Panamá	Sí	No	Sí	No
Paraguay	Sí	No	No	No
Perú	Sí	No	No	No
Rep. Dominicana	Sí**	No	No	No
Uruguay	Sí	Sí	Sí	Sí
Venezuela	Sí	No	No	No

* Solo en caso de mujer con discapacidad mental.

** Con interpretación muy restrictiva.

Fuente: Elaboración propia.

De los datos que se muestran en la figura 3 se deriva que la aceptación del aborto es relativamente baja en las élites parlamentarias latinoamericanas, aunque existe importante diversidad entre países. Si se utiliza una media (elaborada entre 1 y 10, donde la mitad sería el 5,5), gran parte de países se encuentran por debajo del aprobado. Ahora bien, se detecta una considerable diferencia entre regiones. La opinión más desfavorable se encuentra en América Central y El Caribe, donde la aceptación del aborto es en general muy baja: Honduras (2,72), Costa Rica (2,81), El Salvador (2,92), República Dominicana (2,93), Guatemala (3,01), Panamá (3,16) y Nicaragua (3,21). Más allá de América Central y el Caribe, solamente en Paraguay (2,74) se percibe una oposición al aborto tan rotunda. Los países andinos (Bolivia, Ecuador y Perú) y Venezuela se encuentran entre el 3,3 y el 4. En Colombia (andino) y Chile (Cono Sur) el grado medio de aceptación se sitúa entre el 4 y el 5. Solo hay tres países donde la media de las respuestas entre los legisladores y legisladoras supera el 5: los del Cono Sur (Argentina, 5,43, y Uruguay, 7,62) y México (6,05).

¿Distintas opiniones según edad, género y partido?

En la mitad de los casos estudiados, y con la limitación que supone una N (muestra) relativamente pequeña, la relación entre la ideología de los y las parlamentarias y la aceptación del aborto es estadísticamente significativa: lo es en el caso de los países del Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay), así como también de los centroamericanos (El Salvador, Honduras) y México. En estos casos, el hecho de militar en una formación de izquierdas modula positivamente el apoyo al derecho a la interrupción del embarazo. Tal como suele suceder entre la ciudadanía, las personas con ideología de izquierda son más favorables al aborto que las de derechas. Por otro lado, la variable de género es significativa en los casos de El Salvador, Guatemala, Perú y Uruguay, donde existe una diferencia significativa entre ser hombre o mujer y el grado de aceptación del aborto: ellas son más favorables que ellos. No es extraño que las mujeres sean algo más sensibles en Perú y en Guatemala, pues se trata de dos ejemplos en los que el sistema de partidos ha colapsado –a veces se refieren a ellos como *non-party systems* (Sánchez, 2009)– y, por lo tanto, es casi imposible hablar de representación programática en el sentido que expone Kitschelt (1999). Finalmente, la variable edad no aparece como una variable relevante en ninguno de los casos.

Volviendo a la variable «ideología», parece natural que en países con un sistema de partidos claramente articulados en el eje izquierda-derecha como Uruguay, Chile, El Salvador y también –aunque en menor medida– Argentina, el tema del aborto esté anclado en posicionamientos ideológicos. En

muchos casos, como en México, las diferencias sobre el aborto han perdurado en el tiempo (Freidenberg y Dosek, 2012). En Honduras, esta lógica izquierda-derecha aparece a partir de la emergencia del Partido Libre liderado por Mel Zelaya, hecho que rompe el tradicional bipartidismo de derecha-centro-derecha existente entre los partidos Nacional y Liberal. Desde la perspectiva ideológica, en el caso del aborto, se confirma la tesis de Barnes y Cassese (2017) de que, en general, entre los miembros de formaciones políticas, por un proceso de encuadramiento y autoselección, no hay opiniones demasiado divergentes entre hombres y mujeres.

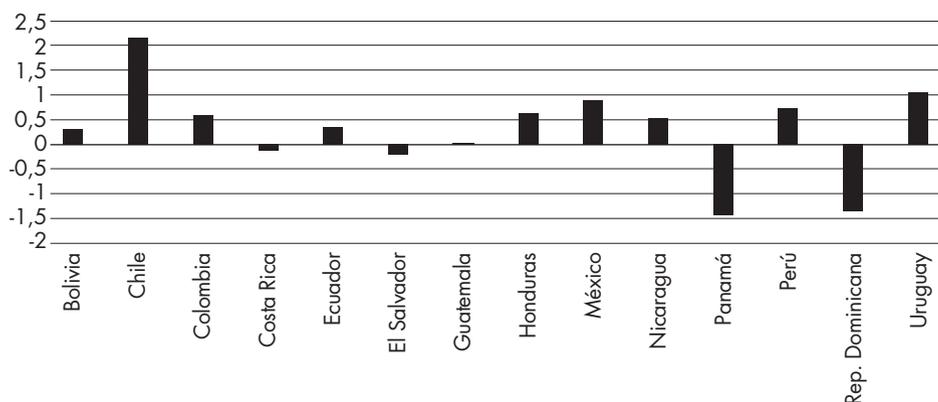
Sin embargo, es interesante observar que, en varios países con formaciones políticas hegemónicas que se autoadscriben a la izquierda –como son los que conforman el ALBA: Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Venezuela– la ideología no es significativa para la cuestión de la interrupción voluntaria del embarazo (Kampwirth, 2009). En estos casos, la dimensión socioeconómica redistributiva e intervencionista (propia de la izquierda) y la dimensión liberal-progresista respecto de valores morales, no van de la mano. Por su parte, en Colombia, Costa Rica, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana, con un sistema de partidos notablemente desarticulado en el eje izquierda-derecha, y con la presencia de plataformas personalistas carismáticas a menudo ideológicamente erráticas, es difícil que en la agenda política se plantee el tema del aborto, ya que se trata de una cuestión que genera una amplia oposición ciudadana.

En varios países con formaciones políticas hegemónicas que se autoadscriben a la izquierda –como son los que conforman el ALBA: Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Venezuela– la ideología no es significativa para la cuestión de la interrupción voluntaria del embarazo.

¿Y el paso del tiempo?

Sobre este tema, es importante señalar que, tal como muestra la figura 4, se pueden apreciar las diferencias entre el apoyo al aborto entre las élites parlamentarias de cada país en las encuestas realizadas en la presente ola del estudio PELA-USAL (entre 2014 y 2019) y en la ola anterior (realizado entre 2012 y 2013). Ello es de interés porque, en los últimos años, el tema del aborto ha sido un campo de disputa importante, sobre todo a partir de la explosión, por un lado, a nivel internacional del movimiento feminista con el 8-M de 2017 y, por el otro, de la reacción antiabortista liderada por la *alt right* y los movimientos evangélicos. Al respecto, se ha producido una importante activación de la movilización social en varios países, sobre todo en Argentina.

Figura 4. Diferencias en el apoyo* al aborto entre las dos últimas encuestas (2012-2013 y 2014-2019)**



* Diferencia en el apoyo al aborto entre la penúltima encuesta (realizada entre 2012 y 2013) y la última (realizada entre 2014 y 2019).

** No aparecen Argentina, Chile, Paraguay y Venezuela porque no se dispone de los datos para la comparación.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Proyecto de Élités Parlamentarias Latinoamericanas (PELA-USAL) del Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca y Alcántara y Rivas (2013).

En la figura 4 se constata que no todos los países siguieron la misma evolución en los años más recientes. Los únicos países donde el grado de aceptación al aborto disminuyó se encuentran localizados en América Central y El Caribe: Panamá (-1,43), República Dominicana (-1,36), El Salvador (-0,2) y Costa Rica (-0,12). En los otros tres países centroamericanos, esta aumentó tímidamente: Guatemala (0,04), Nicaragua (0,54) y Honduras (0,62). En los países andinos, se detecta un aumento ligeramente mayor: Ecuador (0,34), Colombia (0,59) y Perú (0,73). Ahora bien, los países donde más aceptación había del aborto (a excepción de Argentina, donde no se dispone de datos de la segunda ola PELA-USAL 2014-2019) vieron como este apoyo iba aumentado considerablemente: México (0,88) y Uruguay (1,04). En Chile es donde más aumentó el apoyo (2,15).

Matrimonio igualitario

También vinculada con la agenda de derechos y libertades, nos centramos en la cuestión del matrimonio entre personas del mismo sexo. Se trata de una reivindicación de algunas minorías desde los años setenta del siglo pasado, pero

que no ha entrado en el debate público hasta fechas más recientes, ya en pleno siglo XXI. Algunos países han incorporado en su legislación el matrimonio igualitario, aunque en su mayor parte con derechos distintos respecto al matrimonio conformado por un hombre y una mujer.

Tabla 3. Regulación del matrimonio igualitario en América Latina, por países (2020)

País	Permite	Desde
Argentina	Matrimonio	2010
Bolivia	No	
Chile	Unión civil	2015
Colombia	Matrimonio	2016
Costa Rica	Matrimonio	2020
Ecuador	Matrimonio	2019
El Salvador	No	
Guatemala	No	
Honduras	No	
México*	Matrimonio	2010
Nicaragua	No	
Panamà	No	
Paraguay	No	
Perú	No	
Rep. Dominicana	No	
Uruguay	Matrimonio	2013
Venezuela	No	

* En algunos estados. El primero fue Ciudad de México en 2010.
Fuente: Elaboración propia.

Como en el caso del aborto (véase figura 3), las élites parlamentarias más hostiles a que las personas del mismo sexo puedan formar un matrimonio son las de los países de América Central y El Caribe. Panamá (2,23), Honduras (2,99), Guatemala (3,02), El Salvador (3,03) y Nicaragua (3,16) son los países donde existe más rechazo al matrimonio igualitario. En República Dominicana (4,36) y Costa Rica (4,89) el rechazo no es tan acusado, aunque tampoco alcanza el aprobado. Los diputados/as de los países andinos (Bolivia, 3,76, y Perú, 4,8), así como Paraguay, también muestran un rechazo significativo. En los casos de Ecuador (5,3), Colombia (5,46) y Venezuela (5,89) las

élites parlamentarias se sitúan, como media, alrededor del aprobado. En estos tres países, la agenda LGTBI ha entrado en el debate público y se han tomado algunas medidas de políticas públicas. También en Chile, donde se registra un apoyo destacado (6,28). Sin embargo, son los tres países que ya obtenían una media superior al 5 en la pregunta relativa al aborto, los que aquí también obtienen la mayor puntuación: Argentina (7,45), México (7,97) y Uruguay (9,51), este último con una casi unanimidad a favor de la cuestión. De estos datos, no debe sorprendernos que sean Argentina, Chile, México y Uruguay los que tengan regulado el matrimonio igualitario (véase tabla 3); aunque sí sorprende su regulación en Costa Rica, Ecuador y Colombia, a pesar de tener un apoyo relativamente débil. Esta última consideración puede abrir el debate sobre la legislación gubernamental y la influencia de los regímenes in-

Si se comparan las dos preguntas que se refieren a derechos y libertades, se observa que las respuestas son similares: en los países donde hay más apoyo al aborto, también hay más apoyo al matrimonio igualitario y a la inversa.

ternacionales y las redes de apoyo y sensibilización (*advocacy networks*) (Kekc y Sikkink, 1998), si bien ello va más allá de las pretensiones de este artículo.

Si se comparan las dos preguntas que se refieren a derechos y libertades, se observa que las respuestas son

similares y en los países donde hay más apoyo al aborto, también hay más apoyo al matrimonio homosexual y a la inversa. Las mayores diferencias entre las dos preguntas se encuentran en Costa Rica (2,08), Venezuela (2,07) y Argentina (2,02), siempre con más apoyo al matrimonio homosexual que al aborto. De hecho, en todos los casos hay más apoyo al matrimonio homosexual que al aborto, excepto en Panamá (con una diferencia de 0,93) y en Nicaragua, donde la diferencia es casi inapreciable (0,07).

¿Distintas opiniones según edad, género y partido?

Es estadísticamente significativa la relación entre género y aceptación al matrimonio igualitario en la mitad de los países analizados, siguiendo la lógica de que las mujeres aceptan más el matrimonio igualitario que los hombres. Así ocurre en Argentina, El Salvador, Honduras, México, Perú y Uruguay. También es interesante señalar que la variable edad, que no aparecía como relevante en el caso del aborto, sí que lo es en el caso del matrimonio homosexual en un tercio de los casos: a menos edad, más aceptación del matrimonio entre personas del mismo sexo, dando cuenta la existencia de una cierta representación descriptiva en el caso del matrimonio igualitario. Fi-

nalmente, en cuanto a la ideología del partido en que militan los diputados y diputadas, esta variable también debe considerarse en Bolivia, Chile, El Salvador, Honduras y Uruguay, donde existe una relación estadísticamente significativa entre la izquierda y la aceptación del matrimonio igualitario (véase anexo 2).

A modo de conclusión

La percepción mayoritaria de las élites parlamentarias latinoamericanas es que sí existe desigualdad entre hombres y mujeres. Se trata de una cuestión perfectamente instalada en la agenda pública y, en algunos casos, en la agenda política. En este sentido, existe también una amplia conciencia de que deben llevarse a cabo políticas públicas para reducirla y erradicarla. Las élites parlamentarias que otorgan más importancia a la desigualdad son las centroamericanas, lo que responde a la situación en estos países: una grave problemática de violencias machistas y feminicidios. El género resulta una variable importante a la hora de valorar la existencia de desigualdades: ser mujer hace ser más sensible a la existencia de brechas por razón de género. Aunque en la valoración de la necesidad de políticas públicas sobre la cuestión incide más la ideología.

Una segunda cuestión analizada tiene que ver con las desigualdades en el acceso a puestos de poder en relación con la vida partidaria. De manera paradójica, existe una baja percepción de la existencia de mayores dificultades para las mujeres para acceder a los puestos de poder en los partidos políticos. La implementación de políticas de cuotas y, como derivada, el avance en la presencia de mujeres en cargos de representación política, han podido generar la sensación de que la situación ya está solucionada. Sin embargo, si bien es cierto que en algunos países la situación ha llegado a ser, a nivel numérico, de casi paridad en los parlamentos (las cámaras legislativas de Bolivia, Costa Rica, México y Nicaragua tienen una presencia femenina por encima del 40%), la mayor parte de los países están aún lejos de estas cifras. Además, existe una cuestión más cualitativa que tiene que ver con una suerte de techo de cristal que opera en la esfera pública: a las mujeres les tiende a costar más esfuerzo llegar a ocupar espacios de poder en partidos o instituciones, a la vez que mantenerse en ellos y desarrollar una trayectoria política sostenida en el tiempo. No es lo mismo ocupar espacios que ejercer un poder real, donde aún operan muchas reglas de juego informales e invisibles que penalizan a las políticas femeninas.

Las cuestiones relacionadas con la agenda de derechos y libertades son de más difícil penetración en la región. El conservadurismo de las élites

políticas (también por parte de partidos de izquierda) o la importancia de la religiosidad (del catolicismo y, más recientemente, del evangelismo) son factores a tener en cuenta. Así, de manera coherente con la opinión ciudadana, el grado de aceptación del aborto es bajo entre las élites parlamentarias de toda la región. Solo los y las parlamentarias de México y Uruguay lo aprueban de manera agregada. Al respecto, la variable ideología opera como modeladora de la opinión en la mitad de los países estudiados. Militar en un partido de izquierda en varios países de América Central (El Salvador, Honduras) y México, o del Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay) –no así del área andina– hace tomar posturas menos críticas hacia este tipo de medidas. El grado de aceptación del matrimonio igualitario también es bajo en la región, aunque bastante mayor que el del aborto. Se trata de una cuestión que ha entrado en la agenda

De manera coherente con la opinión ciudadana, el grado de aceptación del aborto es bajo entre las élites parlamentarias de toda la región. Solo los y las parlamentarias de México y Uruguay lo aprueban de manera agregada.

pública de manera más reciente y que, aunque tiene un componente de valores y moral importante, no provoca tantas tensiones como el aborto. La variable género es aquella que deviene estadísticamente significativa en más países a

la hora de opinar sobre el matrimonio de personas de un mismo sexo. Pero también lo hace la ideología de partido y la edad, cosa que no pasa con el aborto. El carácter generacional en este tipo de medidas es importante.

Como se expone al inicio del artículo, este trabajo es una primera aproximación sobre si en algunos «temas críticos» referentes a valores hace la diferencia el hecho de ser diputada, joven y de un partido de izquierda, o no. Respecto de las relaciones de las variables analizadas para cada uno de los cinco temas tratados, es posible señalar que la variable género aparece como relevante respecto a la opinión que existe sobre las desigualdades entre hombres y mujeres, y también parcialmente sobre el matrimonio entre personas del mismo sexo (en la mitad de los países estudiados se da una relación estadísticamente significativa). Sin embargo, en los otros tres temas –la necesidad de implementar políticas públicas para reducir las desigualdades de género, la existencia de igualdad de oportunidades en la carrera política entre mujeres y varones, y el aborto– la relevancia de la variable género es menor. En estos tres temas mencionados la ideología de los partidos a los que pertenecen los diputados y diputadas parece modular de manera más importante la opinión. La edad, por otro lado, es muy poco relevante, con la excepción de la percepción del matrimonio homosexual: en cuatro países se identifica relación significativa entre estas dos variables.

A resultas de ello, se puede afirmar que la tesis de Barnes y Cassese (2017) da cuenta de la importancia de la variable ideología en la percepción de los representantes respecto de la necesidad de llevar a cabo políticas públicas para reducir las desigualdades de género, la percepción sobre la existencia de igualdad de oportunidades en la carrera política entre mujeres y varones, y sobre el aborto, así como también algo sobre el matrimonio igualitario. Mientras que la tesis de Suárez-Cao *et al.* (2019) explica la relevancia de la variable género respecto de la percepción de las desigualdades entre hombres y mujeres, aunque también la opinión sobre el matrimonio igualitario. Ante ello, la pregunta que se plantea es qué diferencia existe entre el primer tema –la percepción de las desigualdades entre hombres y mujeres– y el resto. ¿Será que el primero da cuenta de una sensibilidad más genérica, íntima y no necesariamente politizada, y el resto de los temas sí? Es un debate a tener en cuenta.

Por otro lado, el trabajo realizado también da cuenta de la naturaleza de la representación existente en los diversos países de América Latina tratados. Se observa una pluralidad entre las opiniones y percepciones de las élites políticas según el país al que pertenecen, pero también una suerte de lógicas que comparten diferentes países, que se identifican de manera clara en este trabajo. El peso de la variable ideología –y por lo tanto la representación programática– es mucho más relevante en unos lugares que en otros. En Chile, con un sistema de partidos estructurado de forma consistente en el eje izquierda-derecha, la variable ideología se relaciona de manera significativa con todos los temas. Sucede una cosa similar (con tres variables) en Uruguay, Bolivia y –desde la llegada del Partido Libre– en Honduras; y, en menor medida, en Ecuador, El Salvador y México (con dos variables). Se trata de países en los que históricamente se ha consolidado el eje derecha-izquierda o está en construcción.

En relación con la variable género, existe una menor coherencia entre países. Destaca Uruguay (donde se identifican tres relaciones estadísticamente representativas), México, Honduras, Guatemala, El Salvador y Argentina (con dos), Bolivia y Perú (con una). En cuanto a la edad, no se establece ningún patrón. Colombia y México son los únicos casos en que se detectan dos relaciones estadísticamente significativas. También es llamativo que haya países donde ninguna variable es significativa en ningún tema, como es el caso de Colombia y Venezuela. ¿Qué pistas explicativas nos puede dar esta información? A nuestro parecer, hay una que vale la pena explorar en un futuro: en países donde el sistema de partidos ha colapsado y es inconsistente –como en Perú y Guatemala– o donde el sistema de partidos está altamente personalizado –como Colombia en 2018–, o donde el encuadramiento ideológico es dogmático –como en Venezuela–, la representación descriptiva puede ser relevante –aunque sea débilmente– en los temas relacionados con valores.

Referencias bibliográficas

- Alcántara, Manuel. *Proyecto Élités Parlamentarias Latinoamericanas (PELA-USAL)*. Universidad de Salamanca (1994-2018).
- Alcántara, Manuel y Rivas, Cristina. «Opinión sobre el aborto desde la perspectiva de los legisladores latinoamericanos. Élités Parlamentarias Latinoamericanas, n.º 54 (2013), p. 1-5 (en línea) [Fecha de consulta: 20.06.2020] https://gredos.usal.es/bitstream/handle/10366/122580/boletin_elites_54_2013.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Azpuru, Dinorah. «Does gender make a difference? The gender gap in Latin American politics», en: Došek, Tomas; Freidenberg, Flavia; Caminotti, Mariana y Muñoz-Pogossian, Betilda (eds.). *Women, politics, and democracy in Latin America*. Nueva York: Palgrave Macmillan, 2017, p. 109-130.
- Barnes, Tiffany D. y Cassese, Erin C. «American Party Women: A Look at the Gender gap within Parties». *Political Research Quarterly*, vol. 70, n.º 1 (2017), p. 127-141.
- Blome, Agnes; Lloren, Anouk y Rosset, Jan. «The Politicisation of Abortion, Voters' Stereotypes and the Electoral Success of Women Candidates». *Parliamentary Affairs*, vol. 73, n.º 1 (2020), p. 211-232.
- Boidi, Maria F. y Corral, Margarita. «Opinión pública y derecho al aborto en las Américas». *Barometro de las Américas: Actualidad*, n.º 8. (17 de junio de 2013) (en línea) <https://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/IT-B008es.pdf>
- Caminotti, Mariana. «Cuotas de género y paridad en la legislación electoral de América Latina: Mujeres, partidos políticos y Estado», en: Freidenberg, Flavia y Muñoz-Pagossian, Betilda (eds.). *Reformas políticas a las organizaciones de partidos en América Latina*. Lima: Pontificia Universidad Católica de Lima, 2016, p. 183-203.
- Caminotti, Mariana y Freidenberg, Flavia. «Reformas electorales inclusivas en América Latina y retos para la igualdad real de las mujeres en la política: una introducción», en: Caminotti, Mariana; Freidenberg, Flavia; Muñoz-Pagossian, Betilda y Došek, Tomas (eds.). *Mujeres en la Política: experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*. Ciudad de México: IIJ-UNAM e Instituto Electoral de la Ciudad de México, 2018, p. 7-32.
- Cannon, Barry. «Characterization, Strategies, and Objectives of the Latin American Right», en: *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, 2019 (en línea) [Fecha de consulta: 23.11.2020] <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1717>

- Corrales, Javier. «The expansion of LGBT rights in Latin America and the Backlash», en: Bosia, Michael J.; McEvoy, Sandra M. y Rahman, Momin (eds.). *The Oxford handbook of global LGBT and sexual diversity politics*. Oxford: Oxford University Press, 2020, p. 185-201.
- Del Campo, Esther y Resina, Jorge. «¿De movimientos religiosos a organizaciones políticas? La relevancia política del evangelismo en América Latina». *Documentos de Trabajo*, n.º 35 (2020) Madrid, Fundación Carolina.
- Desposato, Scott y Norrander, Barbara. «The gender gap in Latin America: Contextual and individual influences on gender and political participation». *British journal of political science*, vol. 39, n.º 1 (2009), p. 141-162.
- Fregoso, Rosa-Linda (coord.). *Feminicidio en América Latina*. Ciudad de México: UNAM, 2001.
- Freidenberg, Flavia y Došek, Tomas. «¿Qué divide a los políticos? Actitudes, valores y preferencias de los diputados en México (1994-2013)». *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, vol. 11, n.º 1 (2012) p. 135-159.
- Freidenberg, Flavia y Lajas, Sara. «De la cuota a la paridad: las reformas para mejorar la representación política de las mujeres en América Latina». *Observatorio de Reformas Políticas en América Latina*, documento de trabajo n.º 11 (mayo de 2015) (en línea) <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2019/09/DT-11.pdf>
- Funk, Kendall; Hinojosa, Magda y Piscopo, Jennifer. «Still left behind: Gender, Political Parties, and Latin America's Pink Tide». *Social Politics*, vol. 24, n.º 4 (2017), p. 399-424.
- Funk, Kendall; Hinojosa, Magda y Piscopo, Jennifer «Women to the rescue: The gendered effects of public discontent on legislative nominations». *Latin America Party Politics*, vol. 20, n.º 10 (2019), p. 1-13.
- Htun, Mala y Piscopo, Jennifer. «Women in politics and policy in Latin America and the Caribbean». *Conflict Prevention and Peace Forum CPPF Working Papers on Women in Politics*, n.º 2 (2014) (en línea) https://webarchive.ssrc.org/working-papers/CPPF_WomenInPolitics_02_Htun_Piscopo.pdf
- Kampwirth, Karen. «Feminismo, anti-feminismo y la lucha del aborto terapéutico. La memoria y las consecuencias inesperadas de la revolución», en: Martí i Puig, Salvador y Close, David (eds.). *Nicaragua y el FSLN (1979-2009)*. Barcelona: Bellaterra, 2009, p. 83-116.
- Keck, Margaret. E. y Sikkink, Kathryn. *Activists beyond borders: Advocacy networks in international politics*. Ithaca: Cornell University Press, 1998.
- Kitschelt, Herbert. «Panoramas de intermediación de intereses políticos: Movimientos sociales, grupos de intereses y partidos a comienzos del siglo XXI». *RIPS. Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, vol 1, n.º 2 (1999), p. 9-25

- Lovenduski, Joni y Norris, Pippa. «Westminster Women: the Politics of Presence». *Political Studies*, vol. 5, (2003), p. 84-102.
- Mansbridge, Jane. «Should blacks represent blacks and women represent women? A contingent “yes”». *Journal of Politics*, vol. 61, (1999), p. 628-657.
- Mintegiuga, Analía y Ubasart-González, Gemma. «Menos mercado, igual familia: Bienestar y cuidados en el Ecuador de la Revolución ciudadana». *Iconos*, vol. 50, (2014), p. 77-96.
- Mintegiuga, Analía y Ubasart-González, Gemma. «Reviewing Exclusionary Welfare Regimes: Andean Countries (Bolivia, Ecuador and Peru)», en: Sáturo, Natalia; Midaglia, Carmen y Del Pino, Eloisa (ed.). *Latin American Social Policy Development in the Twenty-First Century*. Palgrave, 2021, p. 101-133.
- Norris, Pippa y Inglehart, Ronald. *Rising Tide: Gender Equality and Cultural Change around the World*. Nueva York: Cambridge University Press, 2003.
- Panizza, Francisco. «Nuevas izquierdas y democracia en América Latina». *Afers Internacionals*, vol. 85-86, (2009), p. 75-88.
- Prata, Ana; Freire, André y Serra-Silva, Sofia. «Gender and Political Representation before and after the Great Recession, 2008-2017», en: Lisi, Marco; Freire, André y Tsatsanis, Emmanouil (eds.). *Political Representation and Citizenship in Portugal: From Crisis to Renewal*. Londres: Lexington Books, 2020, p. 129-140.
- Sanchez, Omar. «Party Non-Systems: A Conceptual Innovation». *Party Politics*, vol. 15, n.º 4 (2009), p. 487-520.
- Segato, Laura Rita. *La Guerra contra las mujeres*. Madrid: Traficantes de Sueños. 2016.
- Selios, Lucía. «Distinción ideológica en las élites latinoamericanas». *Boletín datos de opinión – Elites Parlamentarias Latinoamericanas*, n.º 13-09, (2009) (en línea) https://oir.org.es/pela/wp-content/uploads/2019/05/BOLETIN_ANALISIS_13.pdf
- Suárez-Cao, Julieta; Le Foulon, Carmen y Alenda, Stéphanie. «¿Cuán similares son las actitudes de los hombres y las mujeres dirigentes? Brechas de género y moderación en la centro-derecha chilena». *Economía y Política*, vol. 6, n.º 1 (2019), p. 31-58.

Anexo 1. Los casos de estudio*

País	Año de la encuesta	Número de entrevistas	Seleccionado
Argentina	2012	67	Sí
Bolivia	2015	93	Sí
Chile	2014	68	Sí
Colombia	2018	69	Sí
Costa Rica	2018	44	No
Ecuador	2017	87	Sí
El Salvador	2018	79	Sí
Guatemala	2016	72	Sí
Honduras	2018	92	Sí
México	2019	103	Sí
Nicaragua	2017	59	No
Panamá	2019	61	No
Paraguay	2013	52	No
Perú	2018	72	Sí
Rep. Dominicana	2017	58	No
Uruguay	2015	68	Sí
Venezuela	2016	66	Sí

*De los 17 casos de estudio, en 12 hay más de 65 encuestas, por lo que ha permitido realizar el tratamiento estadístico.

Fuente: Alcántara, M. (dir.). «Proyecto Élités Latinoamericanas» (PELA-USAL). Universidad de Salamanca (1994-2018).

Anexo 2. Relaciones estadísticamente significativas entre variables

País	Importancia de la desigualdad entre hombres y mujeres y...			Necesidad de políticas públicas y...			Grado de aceptación del aborto y...			Grado aceptación del matrimonio igualitario y...		
	Género	Ideología partido	Edad	Género	Ideología partido	Edad	Género	Ideología partido	Edad	Género	Ideología partido	Edad
Argentina	Sí	No	No	No	No	No	No	Sí	No	Sí	No	No
Bolivia	No	Sí		Sí	No	No	No	No	No	No	Sí	No
Chile	No	Sí	No	No	Sí	No	No	Sí	No	No	Sí	No
Colombia	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	Sí
Ecuador	No	Sí	No	No	Sí	No	No	No	No	No	No	Sí
El Salvador	Sí	No	Sí	No	No	No	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No
Guatemala	Sí	No	No	No	No	No	Sí	No	No	No	No	No
Honduras	Sí	No	No	No	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí	Sí	No
México	Sí	No	No	No	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí
Perú	No	No	Sí	No	No	No	Sí	No	No	Sí	No	No
Uruguay	Sí	No	No	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No
Venezuela	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	Sí

Fuente: Elaboración propia.

¿Desde lo nacional o desde lo local? El camino de las mujeres al Congreso en la región andina y Chile

From the national or the local level? Women's paths to congress in the Andean region and Chile

**Margarita Batlle, Lucía Miranda Leibe
y Julieta Suárez-Cao***

Cómo citar este artículo: Batlle, Margarita; Miranda Leibe, Lucía y Suárez-Cao, Julieta. «¿Desde lo nacional o desde lo local? El camino de las mujeres al Congreso en la región andina y Chile». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 127 (abril de 2021), p. 173-199. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2021.127.1.173

Resumen: Este artículo analiza las trayectorias políticas de las congresistas en Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Chile entre 2009 y 2016. Se clasifican sus trayectorias según su experiencia previa y los niveles territoriales donde ganaron elecciones antes de ingresar al Congreso, pudiendo ser estas novatas o profesionales. Las profesionales tenían experiencia política previa, ya fuera a escala nacional o subnacional, incluyendo las reelecciones. Pese a los diferentes diseños institucionales de cada país, para la gran mayoría, el primer cargo que ocuparon en política fue en el ámbito nacional, en el Congreso (novatas). Entre las profesionales, para Chile, Ecuador y Perú la mayoría iniciaron su trayectoria a escala nacional, mientras que en Colombia y Bolivia comenzaron en el nivel subnacional.

Abstract: This paper analyses the political paths of congresswomen in Bolivia, Colombia, Ecuador, Peru and Chile between 2009 and 2016. Their trajectories are classified according to their previous experience and the territorial levels at which they won elections before entering congress, and includes both novices and professionals. The professionals had prior political experience at either national or subnational level, with some having won re-election. Despite the countries' differing institutional structures, the vast majority held their first political position at national level – in congress (novices). Among the professionals, most of them in Chile, Ecuador and Peru began their careers at national level, while in Colombia and Bolivia they began at subnational level.

Palabras clave: mujeres, Congreso, trayectorias políticas, género y política, América Latina

Key words: fwomen, congress, political trajectories, gender and politics, Latin America

* **Margarita Batlle**, oficial de Programa Senior, Natural Resource Governance Institute (NRGI, Londres) (Nota: este artículo no refleja necesariamente la posición de la organización donde trabaja actualmente la autora) (mbattle@resourcegovernance.org). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0687-6391>; **Lucía Miranda Leibe**, profesora asistente adjunta, Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile, y docente, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, Chile) (lumiranda@uc.cl). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9907-1519>; **Julieta Suárez-Cao**, profesora asociada, Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile (julieta.suarez@uc.cl). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5278-5151>.

Las autoras agradecen a los proyectos Fondecyt Postdoctoral n.º 3160447 y n.º 3200160 y Fondecyt Regular n.º 1191083 por su aporte para llevar adelante la investigación.

América Latina es la región con más mujeres legisladoras en el mundo, con la excepción de los países escandinavos (Krook, 2017: 15; Schwindt-Bayer, 2018). Gracias principalmente a los sistemas de cuotas, el número de mujeres representantes ha ido creciendo de manera constante en las últimas décadas (Archenti y Tula, 2017; Freidenberg *et al.*, 2017: 217; Schwindt-Bayer y Alles, 2018: 59). Sin embargo, esta situación está lejos de ser idílica, ya que las mujeres continúan en desventaja, al tener que lidiar con obstáculos tanto formales como informales¹ que afectan negativamente las probabilidades de que decidan ingresar a la carrera electoral y continuar en la política una vez que ganan su primera elección. Durante el período de la campaña política, por ejemplo, los medios de comunicación se centran con frecuencia en los detalles personales de las candidatas y, a menudo, cuestionan sus capacidades, ya sea destacando lo difícil que es para los partidos cumplir con la cuota de género o el hecho de que las mujeres están vinculadas, de una manera u otra, a los hombres de la política. Por lo tanto, podemos encontrar fácilmente titulares como «Detrás del trono», «¿Las mujeres estarán de relleno en las listas para el Congreso de la República?» o «La cuota de género sería una barrera para los partidos políticos, opinan», en algunos de los medios de prensa más leídos de la región².

Así, en determinados contextos, se cuestiona el origen y los vínculos familiares de las candidatas, o se pone en duda su capacidad para desempeñarse bien en sus puestos. Esto genera un impacto negativo e inesperado en la práctica de sus responsabilidades legislativas (Franceschet y Piscopo, 2008). Entender mejor el aumento sostenido del número de mujeres que ocupa escaños legislativos implica una necesaria reflexión sobre cómo las mujeres acceden a los cargos en estas instituciones y cómo se desempeñan en su rol de representantes. Si bien los partidos faltan a la verdad al decir que «no hay mujeres»³ (Niven, 1998; Hinojosa,

1. La brecha de financiamiento entre candidatas y candidatos, la división sexual del trabajo en política, la violencia política por razón de género (Freidenberg *et al.*, 2017).
2. «Detrás del trono», *Semana*, Colombia, 16 de enero de 2010; «¿Las mujeres estarán de relleno en las listas para el Congreso de la República?», *El País*, Colombia, 1 de octubre de 2013; y «Cuota de género sería una barrera para los partidos políticos, opinan», *Radio Nacional*, Perú, 17 de mayo de 2017.
3. «PPD critica apuro en implementación de ley de cuotas y prevé baja electividad de candidatas en comicios parlamentarios», *El Mercurio*, Chile, 25 de agosto de 2017.

2012), la desigualdad en la política sigue siendo un hecho y menos mujeres que hombres llegan, por ejemplo, a ser electas. Al respecto, en este artículo se aportan conclusiones sobre el origen de las congresistas y las trayectorias que siguen antes de ganar un escaño en el Congreso nacional⁴. Con ello, se busca contribuir al conocimiento sobre el desarrollo de la carrera política y legislativa de las mujeres, estableciendo las trayectorias que las llevan a las legislaturas nacionales y el nivel territorial en el que ganan la primera elección.

Se analizan, en concreto, las mujeres que ocupan escaños en las cámaras bajas de los congresos de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Chile en el período 2009-2016, así como la información sobre sus cargos anteriores, su nivel territorial –nacional o subnacional– y su tasa de reelección. No se pretende, sin embargo, conocer la duración o dirección de sus carreras específicamente; se mira hacia atrás, no hacia adelante, ya que la intención es identificar el entorno más fértil para que las mujeres inicien un camino que finalmente las conducirá al Congreso nacional, uno de los cargos políticos más relevantes en estos países.

Si bien los países analizados tienen diferentes diseños institucionales (en términos de sistemas electorales y cuotas de género) y sus sistemas de partidos operan de manera distinta, las trayectorias de las congresistas muestran tendencias similares. En primer lugar, para la gran mayoría de casos, el primer puesto que ocuparon en política fue en el nivel nacional, con su primer escaño en el Congreso (a las que nos referimos como novatas). Entre el grupo que tenía alguna experiencia electoral previa (a las que denominamos profesionales), en Chile, Ecuador y Perú la mayoría inició sus trayectorias también en el nivel nacional, mientras que en Colombia y Bolivia la mayoría lo hizo en el subnacional. Si bien este artículo tiene como objetivo proporcionar una inferencia descriptiva (Tarrow, 1995), consideramos que esta divergencia se debe a los diferentes niveles de descentralización de estos cinco países.

Para la gran mayoría de las congresistas, el primer puesto que ocuparon en política fue en el nivel nacional, con su primer escaño en el Congreso. Entre el grupo que tenía alguna experiencia electoral previa, en Chile, Ecuador y Perú la mayoría inició sus trayectorias también en el nivel nacional, mientras que en Colombia y Bolivia fue en el subnacional.

4. Queremos agradecer especialmente la colaboración a lo largo de todo el proceso de recopilación de información, tanto cualitativa (por medio de entrevistas) como cuantitativa (con la creación de la base de datos), a la investigadora Beatriz Roque López.

Tras esta introducción, este artículo se estructura del siguiente modo: en primer lugar, se presenta una discusión teórica y metodológica en torno a las trayectorias seguidas por las mujeres en América Latina hasta llegar al Congreso; en segundo lugar, se exponen las preguntas, las hipótesis y los datos de investigación; en tercer lugar, se realiza una comparación empírica entre estudios de caso; y, finalmente, se ofrecen unas conclusiones.

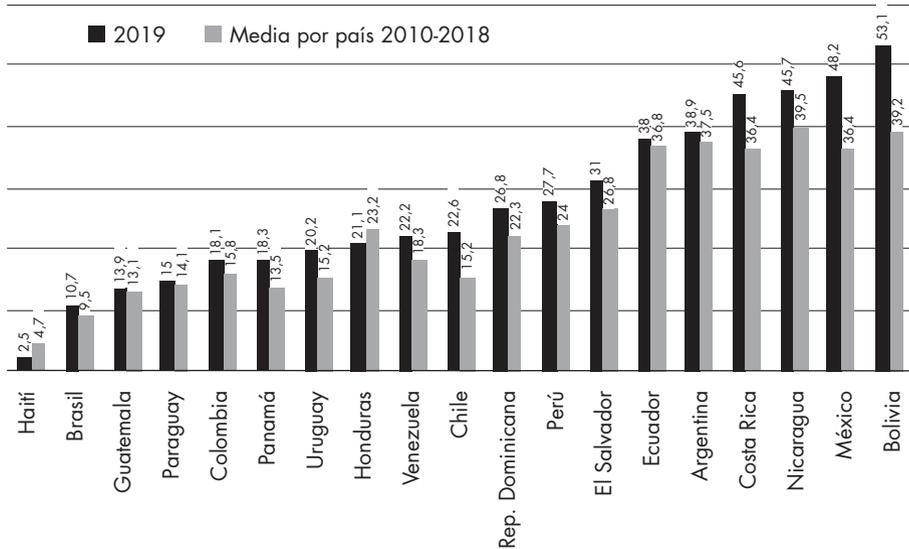
Mujeres y representación política en América Latina

Desde principios de la década de 1990, cuando Argentina implementó la primera ley de cuotas de género en América Latina, las legislaturas nacionales de la región han experimentado cambios sustanciales en su composición de género. Bolivia, por ejemplo, actualmente se encuentra en el tercer lugar mundial en cuanto al número de mujeres con escaño en el Parlamento (IPU, 2019)⁵. Si hace dos décadas, en 1997, las mujeres representaban el 11,5% en los congresos nacionales de América Latina, hoy Bolivia tiene alrededor del 54% de mujeres en la cámara baja. Por su parte, Colombia, Perú, Ecuador y Chile, si bien están lejos de la posición alcanzada por ese país –Ecuador ocupa el puesto 23, Perú el puesto 50, Chile el 84 y Colombia el 115–, es innegable que el panorama relacionado con la presencia de mujeres en los congresos nacionales de la región ha cambiado positivamente (ibídem).

Este incremento se explica, en buena parte, por la adopción de las leyes de cuotas de género. En este sentido, los sistemas electorales más favorables para que las mujeres sean elegidas para cargos públicos son los basados en la representación proporcional (Darcy *et al.*, 1994; Htun, 2002; Matland, 1998; Meier, 2003; Norris, 1985; Rule, 1987), en distritos de tamaño mediano a grande (Htun, 2002; Norris, 1985; Rule, 1987) y con sistemas de listas cerradas (Htun, 2002; Krook, 2009; Tula, 2015). En cuanto al diseño de cuotas de género, algunos son más efectivos que otros (Dahlerup, 2006; Tula, 2015), y los elementos clave en estos casos son el porcentaje de inclusión, los mandatos de posición y las sanciones por incumplimiento (Archenti y Tula, 2008; Jones *et al.*, 2012; Caminotti y Freidenberg, 2016; Suarez-Cao y Le Foulon, 2018, y otros).

5. Véase: <http://www.ipu.org>

Figura 1. Porcentaje de mujeres congresistas en América Latina, por país (2019)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de IPU-Inter Parliamentary Union (2019) (<http://www.ipu.org>).

Entre otros factores no institucionales, la literatura ha demostrado que un factor clave que explica este incremento de mujeres en la carrera legislativa es la ambición (Suárez-Cao *et al.*, 2019). Lawless y Fox (2012), analizando la decisión de las mujeres de competir por un cargo electoral, destacan las diferencias existentes entre hombres y mujeres en cuanto a las motivaciones iniciales. Sobre estas diferentes motivaciones, el papel de los partidos políticos y de la élite política es crucial (Kunovich y Paxton, 2005; Hinojosa 2005, 2009 y 2012; Hinojosa y Vijil, 2012; Hinojosa y Franceschet, 2012), ya que son precisamente los partidos políticos los responsables de promover a las personas que deciden candidatearse, y hay suficiente evidencia de que sus prácticas, tanto formales como informales, conllevan un sesgo de género, al no afectar a hombres y mujeres por igual (Krook, 2010: 162; Verge, 2015; Dittmar, 2015; Bjarnegard y Kenny, 2015; Arce, 2018).

Aunque las mujeres participan activamente en las actividades de base de los partidos políticos, prácticamente están ausentes de las instancias de toma de decisiones (Arce, 2018). En América Latina, a pesar de que las mujeres constituyen más del 50% de la base militante, solo ocupan el 15% de las presidencias

o secretarías generales⁶. En el caso colombiano, por ejemplo, las mujeres son la mayor parte de la burocracia de los partidos, pero están casi ausentes en los niveles superiores (Wills y Cardozo, 2010; Batlle, 2016). Además, el primer nombre que aparece en la boleta electoral a menudo no es el de una mujer y, en general, como se ha demostrado en el caso estadounidense, las mujeres deben esforzarse más que sus pares masculinos para recibir la misma cantidad de fondos (Herrick y Morehouse, 2014). Asimismo, se ven impactadas negativamente por la forma en que los medios de comunicación cubren sus campañas electorales en diferentes regiones del mundo (Fowler y Lawless, 2009; Llanos, 2014).

Las mujeres en los diferentes niveles territoriales de competencia electoral

Estas dinámicas también varían cuando se observa lo que sucede en los diferentes niveles territoriales. En los sistemas multinivel, los partidos políticos presentan candidaturas en arenas electorales diferenciadas y deben tener en cuenta las reglas del juego o el contexto político específico de cada una de ellas (Swenden y Maddens, 2008). Por lo tanto, la competencia no es necesariamente homogénea y puede variar tanto en diferentes niveles territoriales como dentro de un mismo nivel (Gibson y Suárez-Cao, 2010; Freidenberg y Suárez-Cao, 2014).

En algunos casos, en el nivel subnacional, los partidos políticos con presencia nacional trabajarán junto con candidatos locales independientes, partidos o movimientos políticos más pequeños y establecerán una agenda política diferenciada al objeto de responder a demandas locales y/o regionales (Delgado Sotillos, 1997: 4; Freidenberg y Suárez-Cao, 2014: 16). Ocupar un cargo local bien podría ser un trampolín hacia posiciones políticas más importantes (Hinojosa, 2014: 380) y, en este sentido, la investigación comparada ha sugerido fuertemente que estos espacios pueden ser más fáciles de *conquistar* por las mujeres, porque implican campañas electorales menos exigentes en términos de recursos y competencia. Además, si tienen éxito como candidatas en estos contextos, probablemente no tendrán que cambiar de residencia para vivir en la ciudad capital para realizar sus funciones (Vengroff *et al.*, 2003: 163), una situación que a menudo riñe con los roles domésticos que les vienen socialmente impuestos. Estas características específicas del nivel subnacional podrían contribuir a que la competencia sea menos desafiante para los

6. Véase: «Los partidos políticos siguen siendo una especie de clubes de hombres», *La Última hora*, Paraguay, 10 de mayo de 2018.

nuevos partidos políticos y candidaturas, así como para aquellas personas que no suelen competir en el nivel nacional (Delgado Sotillos, 1997: 4), como las mujeres, cuyas candidaturas tienden a considerarse menos tradicionales. Sin embargo, como señala Hinojosa (2012: 380), este no sería necesariamente el caso de las mujeres latinoamericanas. Según un estudio, en 2012 ocupaban solo el 25,1% de los escaños en los cuerpos colegiados municipales (ayuntamientos) y el 10,6% de las alcaldías (PNUD, 2013). Entre los cinco países analizados en este artículo, Bolivia tenía el mayor número de mujeres en los concejos municipales, con un 42,6%; mientras que Ecuador, Perú y Chile alcanzaban el 28,4%, 27,3% y 23,2%, respectivamente. El porcentaje más bajo se registraba en Colombia, con un 16% (ibídem).

Aunque la presencia de mujeres en organizaciones sociales y actividades de trabajo vecinal o local en la región podría apoyar la idea del nivel subnacional como «amigo de las mujeres», la baja presencia de mujeres en puestos de elección popular en este nivel contradice esta suposición. Sin embargo, estudios como el realizado por Schwindt-Bayer (2011) sobre carreras legislativas han encontrado que en países tan diversos como Colombia, Costa Rica y Argentina la experiencia previa es fundamental para ganar un escaño en el Congreso, y esta generalmente se obtiene en el nivel subnacional. Esto sugeriría que, aunque el nivel subnacional no es tan amigable como lo han demostrado las investigaciones en otros casos (Lovenduski, 1993), sigue siendo relevante para construir una carrera política tanto para hombres como para mujeres.

En este artículo se evalúa la validez de este argumento para algunos países unitarios o centralizados de América Latina y, en este sentido, no existe consenso sobre el papel que juega la arena electoral subnacional en la probabilidad de elección de las mujeres o en el desarrollo de una trayectoria que las lleve al Congreso. Las variables que inciden en estas probabilidades son de distinta naturaleza, aunque el papel que juegan los partidos y liderazgos políticos es fundamental. Diferentes estudios analizan la forma en que los partidos escogen sus candidaturas a nivel local y cómo estas prácticas suelen estar dominadas por reglas informales que favorecen a los hombres (Hinojosa, 2009; Arce, 2018), lo que constituye un obstáculo más para el acceso de las mujeres a una posición con altas probabilidades de elección (es decir, de éxito) en la boleta electoral (Caminotti y Freidenberg, 2016)⁷.

7. Hinojosa (2009), en su estudio sobre el partido político de derechas en Chile Unión Democrática Independiente (UDI), se centra en la estrategia de selección utilizada por este partido que ha implicado que un gran número de mujeres ocupen puestos políticos a nivel subnacional. La autora describe cómo los procesos centralizados de toma de decisiones han ayudado a superar los obstáculos derivados de ciertos monopolios de poder locales controlados por redes masculinas, permitiendo que las mujeres se conviertan en candidatas.

Carreras políticas de hombres y mujeres en América Latina

En las democracias representativas, los caminos de las carreras políticas difieren según el país. Mientras que en Estados Unidos el modelo predominante es de abajo hacia arriba –desde el nivel subnacional al nacional– (Schlesinger, 1996), hay mucha más variedad en Europa especialmente en sistemas multinivel (Stolz, 2003), donde las carreras pueden construirse de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo. La literatura ha demostrado que en América Latina se presenta una situación similar (Samuels, 2008; Botero, 2008), aunque en los sistemas unitarios o centralizados, las carreras tienden a seguir un camino menos jerárquico que en los sistemas federales o altamente descentralizados. En los países federales, los puestos en los niveles regionales de gobierno suelen ser apetecibles por sí mismos, mientras que en los países unitarios se ha demostrado que las carreras comienzan a nivel local como trampolín para alcanzar el nivel nacional (Botero, 2008; Schwindt-Bayer, 2011). En Brasil, las carreras están orientadas al ámbito subnacional, y la Cámara Federal se considera un medio para regresar al nivel subnacional donde la carrera comenzó (Samuels, 2008). En este mismo sentido, Jones *et al.* (2002) destacan la existencia de «legisladores amateurs» en el Congreso argentino, pues en este contexto este nivel es solo un paso más en una carrera política que apunta a alcanzar espacios de poder provinciales.

La literatura sobre los caminos políticos hacia el Congreso ha tendido a analizar de forma agregada las carreras políticas de hombres y mujeres. Dado que históricamente ha habido pocas mujeres en las legislaturas nacionales, la mayoría de los estudios no logra dar cuenta de las diferencias de género. Sin embargo, cuando se desagrega la información y se analiza cada género por separado, observamos que hay poco conocimiento sobre las características específicas de las carreras de las mujeres hacia el Congreso, así como sobre su punto de partida. A pesar de que existe evidencia de que las carreras de las mujeres no siempre siguen el mismo patrón que las carreras de los hombres en la región (Borner *et al.*, 2009; Caminotti *et al.*, 2014), existe un consenso en que es una combinación de diferentes variables las que explican estas diferencias, desde variables institucionales hasta reglas no escritas de la política, donde los partidos políticos y sus procesos de selección de candidatas generizados cumplen un rol fundamental (Chasquetti y Perez, 2012; Johnson y Perez, 2009; Hinojosa y Franceschet, 2012)⁸. En este

8. Es importante señalar que también existen estudios que muestran que estas diferencias no persisten en la actualidad y que las carreras de mujeres y hombres se han vuelto más similares (Schwindt-Bayer, 2011).

sentido, los cambios recientes que han experimentado las legislaturas en la región justifican un estudio serio de las características de las trayectorias políticas de las mujeres hacia el Congreso y sus perfiles (Schwindt-Bayer, 2011: 2).

Como ya se mencionó, estos estudios suelen asumir una lógica de elección racional al analizar la toma de decisiones sobre el ingreso en la contienda política. Los enfoques de elección racional sugieren que las diferencias en las carreras políticas son resultado de decisiones tomadas por quienes presentan su candidatura, influenciadas por condiciones de diversa naturaleza y, más comúnmente, relacionadas con aspectos como los siguientes: escaños en juego, límites de mandato, niveles de producción legislativa, composición partidista del electorado, y diferentes aspectos de la relación entre los representantes y sus votantes (Lawless y Fox, 2012: 33). Sin embargo, dicho abordaje tiene sus limitaciones cuando se aplica a las carreras de las mujeres (Lovenduski, 1993; Lawless y Fox, 2012), ya que no tiene en cuenta las diferencias entre hombres y mujeres en cuanto a la existencia de una socialización de género tradicional que penaliza la ambición en las mujeres de manera distinta a la de los hombres (Lawless y Fox, 2012: 33-34). Las disposiciones de actitud y experiencias personales de hombres y mujeres sugieren que es posible que no se evalúen las mismas consideraciones a la hora de presentar su candidatura, incluso controlando por variables como la educación y la ocupación (Fox y Lawless, 2004; Lawless, 2003; Hinojosa, 2012). Hinojosa (2009: 44) destaca además la presencia de un «sesgo de autonominación» como uno de los principales obstáculos para que las mujeres tomen la decisión de ingresar a la competencia política. De hecho, la literatura ha demostrado que las mujeres tienden a verse a sí mismas como no calificadas, incapaces o hasta menos creíbles para postularse a cargos públicos (Fox, 1997; Lawless y Fox, 2004; Hinojosa, 2012: 44-45).

Ya sea que el énfasis se enfoque en la socialización, la ambición o en el papel que juegan los partidos políticos en el proceso de selección de candidaturas, queda claro, entonces, que la especificidad de la experiencia que adquieren las mujeres en un entorno dominado por hombres debe ser considerada al analizar la carrera política de las mujeres, sus decisiones y trayectorias. Ello es así particularmente en el contexto latinoamericano, donde las leyes de cuotas generalmente se han promulgado primero en el nivel nacional, con pocos o nulos efectos sobre la configuración de una competencia más inclusiva en el nivel subnacional. Al observar las dinámicas de los países de la región específicamente, se registran diferencias sistemáticas entre los caminos al Congreso de hombres y mujeres. Por ejemplo, en Argentina, antes de convertirse en representantes en el Congreso nacional (diputadas), las

mujeres suelen ocupar cargos en órganos colectivos tanto a nivel subnacional (cámaras provinciales, concejos municipales) como nacional (Congreso) (Borner *et al.*, 2009; Caminotti *et al.*, 2014). En un estudio basado en la provincia de Buenos Aires desde el retorno de la democracia hasta 2007, Caminotti *et al.* (2014) encuentran que las mujeres, antes de llegar a la Cámara de Diputados, han ocupado cargos en puestos de elección popular en el nivel subnacional en una proporción mayor que los hombres, aunque ninguna mujer diputada había ocupado un cargo ejecutivo anteriormente. Al comparar hombres y mujeres en estos estudios, los hombres habían ocupado anteriormente cargos ejecutivos con más frecuencia que las mujeres (Borner *et al.*, 2009; Caminotti *et al.*, 2014). Además, Caminotti *et al.* (2014) señalan que las legisladoras tienden a pasar directamente del ámbito legislativo local al nacional en una proporción mayor que los hombres, sin ocupar cargos en la política provincial, que es un peldaño de extrema relevancia en un país federal⁹.

Si bien existen estudios recientes sobre trayectorias y carreras políticas de las mujeres en América Latina que integran las premisas debatidas en los estudios de género y representación política (Caminotti *et al.*, 2014; Schwindt-Bayer, 2011; Borner *et al.*, 2009; Marx *et al.*, 2007; Saint-Germain, 1993), esta literatura es aún escasa y no existen estudios que comparen países de la región andina. Para llenar este vacío, nos enfocamos en las características de la carrera política de las legisladoras en la región andina y Chile. Nos interesa observar esto en un conjunto de países que ha experimentado cambios sustanciales en las reglas del juego –sistemas electorales, cuotas legales de género y políticas de descentralización, entre otros–, los partidos políticos y las élites que compiten y ganan escaños en el Congreso desde 2000 en adelante, pero permanece ausente en la literatura comparada.

9. Por el contrario, Schwindt-Bayer (2011: 10), al estudiar los antecedentes sociales, los caminos al poder y la ambición política en Argentina, Colombia y Costa Rica, encuentra que tanto hombres como mujeres en el poder legislativo se han vuelto más similares en el tiempo. Entre las pocas diferencias identificadas, la autora señaló los casos de Argentina y Colombia, donde las mujeres tienen menos experiencia política previa que los hombres, aunque una vez más, estas diferencias son marginales. En este sentido, con el tiempo, las mujeres han aprendido a jugar el juego de la política tradicional tal como la definen los hombres (ibídem: 2).

Hipótesis, metodología y datos de la investigación

Estamos dando un primer paso en el análisis de las trayectorias políticas de las legisladoras en la región andina y Chile, enfocándonos en las mujeres que ya obtuvieron un escaño en el Congreso y observando los niveles territoriales donde ganaron las elecciones, en caso de que lo hubieran hecho, antes de ingresar al Congreso. El análisis se basa en un conjunto de datos originales con información recopilada de 216 legisladoras elegidas entre 2009 y 2016 (351 observaciones), como se puede observar en la tabla 1.

Contamos con datos sobre las trayectorias anteriores de las legisladoras, incluidos el nivel territorial en el que ingresaron a la política, su experiencia política previa, si eran incumbentes, la proporción de legisladoras con experiencia política previa y la proporción de legisladoras reelectas. Para establecer su trayectoria anterior a su llegada al Congreso, se consideraron todos los cargos electorales populares ocupados en los últimos tres períodos en el nivel nacional y subnacional¹⁰, incluyendo también puestos ocupados en el gabinete nacional, específicamente, en ministerios¹¹. Cruzamos las variables del nivel territorial del primer puesto ocupado con la variable experiencia previa y dio como resultado tres combinaciones: la primera es la de las novatas, donde incluimos a todas las congresistas para quienes este escaño en el Congreso era el primer puesto en su carrera política; la segunda es la de profesionales con experiencia en el nivel nacional, donde agrupamos a todas las congresistas que han ocupado cargos anteriores en el nivel nacional antes de ganar su escaño actual en el Congreso; y la tercera es la de profesionales con experiencia en el nivel subnacional, que congrega las congresistas que habían tenido experiencia en el nivel subnacional. Los datos mostraron un 56,4% de novatas y un 43,5% de profesionales. Dentro

10. La información fue obtenida de los sitios web institucionales de los congresos de cada uno de los cinco países objeto de estudio; así como de los archivos de registro que se llevan a cabo en el Congreso de la República de Colombia. Posteriormente, esta se complementó con artículos de prensa e informes de organismos internacionales, ONG y centros de investigación dedicados a recopilar y actualizar información sobre legisladores en América Latina. También realizamos 15 entrevistas personales: 9 entrevistas semiestructuradas con congresistas en Colombia entre septiembre y diciembre de 2017; en Chile, en el marco del Proyecto FLACSO «Parlamento y Representación» realizamos 6 entrevistas semiestructuradas con congresistas entre junio y noviembre de 2016.

11. No incluimos en esta primera clasificación cargos de elección no popular a nivel subnacional o cualquier otro nombramiento a nivel nacional situado jerárquicamente por debajo de un cargo ministerial.

del grupo de profesionales, el 59,4% había tenido experiencia política previa en el nivel nacional y el 40,5%, en el nivel subnacional, intermedio y local. Más de la mitad de las congresistas profesionales eran reelectas, por lo que son profesionales incumbentes (54,2% de la muestra completa).

Tabla 1. Número de legisladoras en el Congreso en la región andina y Chile, por país (2009-2016)

País	Cargo	Estructura del Congreso	Año de elección	Número de observaciones	Cuota de género para el Congreso
Bolivia	Diputadas	Bicameral	2015-2020	95	Sí, 50%
Chile	Diputadas	Bicameral	2014-2018	35	No
Colombia	Representantes a la Cámara	Bicameral	2014-2018	52	Sí, 30%
Ecuador	Asambleístas	Unicameral	2013-2017	103	Sí, 50%
Perú	Congresistas	Unicameral	2016-2021	66	Sí, 30%

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 2. Porcentaje de congresistas mujeres en la región andina y Chile por tipo de trayectoria en cada país (2009-2016)

País	Novatas	Profesionales	Incumbentes	Total
Chile	20% (07)	80% (28)	63% (22)	35
Colombia	40% (21)	60% (31)	19% (10)	52
Ecuador	54% (56)	46% (47)	28% (29)	103
Perú	62% (41)	38% (25)	27% (18)	66
Bolivia	77% (73)	23% (22)	4% (4)	95

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos presentados. Las variables «primer puesto ocupado», «incumbente» y «país» se cruzaron para 351 observaciones de los cinco países indicados.

Tabla 3. Porcentaje de legisladoras profesionales en la región andina y Chile por nivel territorial del cargo anterior (2009-2016)

Cargo anterior por nivel territorial	Profesionales	Incumbentes	Total
Nacional	12.4% [19]	47.1% [72]	59.4% [91]
Local	33.3% [51]	7.2% [11]	40.4% [62]
Total	45.7% [70]	54.3% [83]	100% [153]

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos presentados. Se cruzaron las variables «experiencia», «incumbente» y «nivel del primer puesto ocupado» para 351 observaciones de los cinco países indicados.

La selección de casos se basa en la maximización de la varianza de variables relevantes que pueden afectar la presencia de mujeres en instituciones representativas. Cuatro de estos países tienen sistemas electorales que producen resultados más proporcionales incluso en el caso de sistemas mixtos, mientras que en Chile había un sistema electoral binominal en el período de este estudio¹². En Bolivia y Perú las listas de partidos son cerradas y en Chile y Ecuador abiertas; en Colombia, en cambio, el uso de listas abiertas o cerradas queda a criterio de cada partido político. Asimismo, algunos de estos casos han experimentado un colapso del sistema de partidos (Cotler, 1995; McClintock, 1999; Tanaka y Vera Rojas, 2010), sin embargo, Chile es considerado como uno de los sistemas de partidos más institucionalizados de la región (Mainwaring, 2018). Además, a pesar de que los cinco países comparten una organización territorial de poder similar, existen marcadas diferencias en cuanto al grado de descentralización política, administrativa y fiscal (Hooghe *et al.*, 2016).

En cuanto a los partidos que dominan la escena política, también existen marcadas diferencias. Mientras que en Ecuador, Perú y Bolivia los partidos tradicionales prácticamente han sido borrados del mapa, en Colombia y Chile estos siguen estando en el centro del escenario político. Finalmente, respecto a la representación de las mujeres en el Congreso, el diseño de la cuota de género difiere considerablemente de un caso a otro en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú: Ecuador y Bolivia destacan por la paridad de género, mientras que en Colombia y Perú la cuota es del 30%. Solo en Ecuador, Bolivia y Perú hay mandatos de posición y en los cuatro países existen sanciones por incumplimiento. En Chile no existían cuotas legislativas de género para las elecciones aquí consideradas (véase la tabla 1).

Las trayectorias políticas de las congresistas en la región andina y Chile

Como ya se ha mencionado, las carreras políticas en los países unitarios tienden a presentar una lógica jerárquica de abajo hacia arriba, desde el ámbito local al nacional (Botero, 2008). En el caso colombiano, Schwindt-Bayer (2011: 20)

12. En Chile, una amplia reforma que, entre otros elementos, modificó el sistema electoral, se llevó a cabo en 2015 y se implementó por primera vez en las elecciones legislativas de 2017, que ya quedan fuera del presente estudio. La Ley 20.840 cambió el sistema electoral binominal por uno proporcional que apunta a una mayor inclusión y representatividad.

destaca la importancia de la experiencia previa de las candidaturas legislativas para ganar un escaño en el Congreso y describe cómo la mayor parte de esa experiencia suele adquirirse en el nivel subnacional, aunque incluye en su investigación no solo cargos elegidos por los ciudadanos, sino también los designados. Con esto en mente, esperaríamos que las legisladoras andinas y chilenas iniciaran sus carreras en el nivel subnacional para, luego, saltar al nivel nacional, siguiendo una dirección vertical; sin embargo, como ya se señaló, las mujeres rara vez están presentes en los puestos subnacionales en los casos estudiados. Además, existe una clara tendencia a que las mujeres en cargos subnacionales no ocupen puestos ejecutivos que les darían mayor visibilidad y reconocimiento, aumentando la probabilidad de continuar desarrollando una trayectoria que las llevara desde el ámbito subnacional al nacional

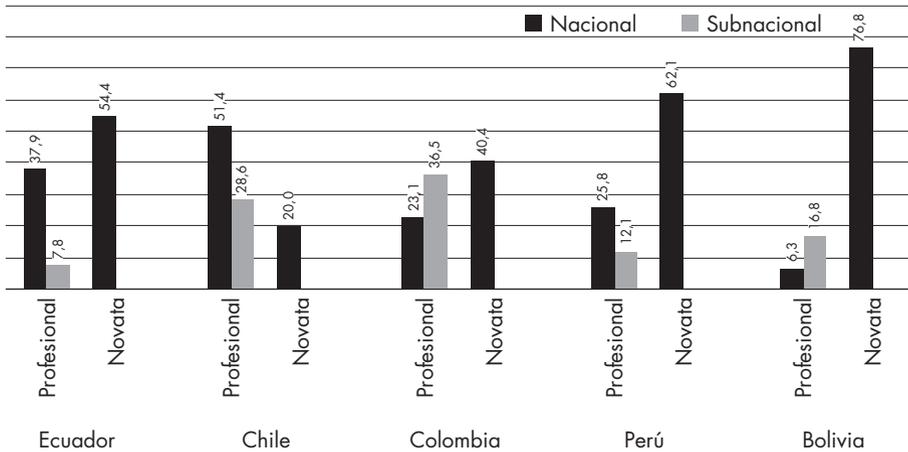
Los cargos de elección popular en el nivel subnacional no parecen ser un paso necesario en el camino para las congresistas ecuatorianas, peruanas y chilenas. Por el contrario, el predominio de los primeros escaños en el nivel nacional es un tema transversal.

Los datos recopilados, no obstante, muestran que los cargos de elección popular en el nivel subnacional no parecen ser un paso necesario en el camino para las congresistas ecua-

torianas, peruanas y chilenas. Por el contrario, el predominio de los primeros escaños en el nivel nacional es un tema transversal y parece ser la norma entre las carreras políticas de las mujeres para estos tres países.

La figura 2 evidencia que la mayoría de las congresistas que ocupan un escaño en la cámara baja nacional no comenzaron su carrera en el nivel subnacional, sino en el nacional. Además, se observa que para la mayoría de ellas este escaño es el primer cargo de elección popular que han ocupado, es decir, son novatas en el Congreso. Si bien comenzar en el nivel nacional es la tendencia más común al considerar todos los datos, existen variaciones por país. El camino que siguen las legisladoras con experiencia muestra algunas diferencias por país: en Ecuador, casi todas las legisladoras iniciaron su carrera en el nivel nacional (92,3%), seguidas por Perú y Bolivia, donde el 87,9% y el 83,2% de las legisladoras con experiencia política previa, respectivamente, iniciaron su carrera en el nivel nacional. Estas cifras son menores para Colombia y Chile donde, en el primer caso, el 63,5% de las legisladoras comenzaron en el nivel nacional y, en el segundo, lo hicieron el 71,4%. De este alto número de mujeres cuyo primer cargo político fue en el nivel nacional, el 82% había comenzado su carrera con su escaño actual en el Congreso nacional y casi todas las demás habían sido legisladoras en algún momento del pasado durante sus carreras. Solo una congresista, de Chile, se había desempeñado como ministra y otra, de Perú, como vicepresidenta.

Figura 2. Nivel territorial del primer cargo ocupado por congresistas profesionales versus novatas en la región andina y Chile (% por país, 2009-2016)



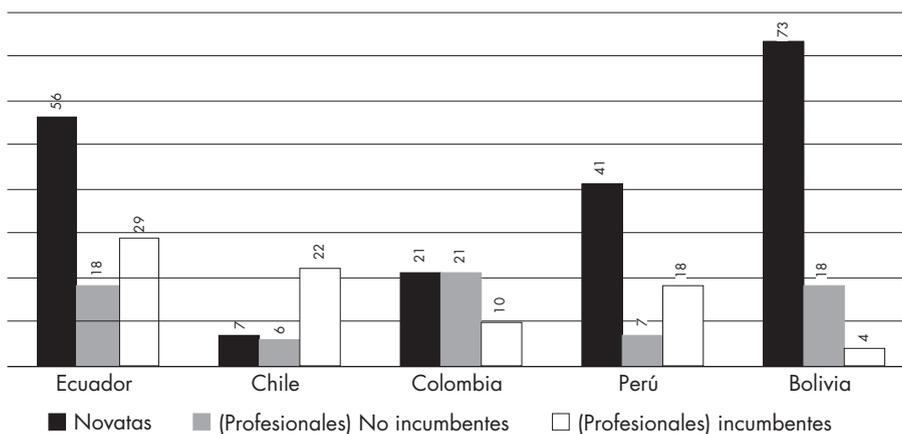
Fuente: Elaboración propia.

El predominio de estas carreras a nivel nacional responde al hecho de que hay un 56,2% de legisladoras cuyo escaño actual es su primer puesto en un cargo público. Del 43,6% restante –un total de 153 congresistas–, el 60% cumplió su cargo anterior a nivel nacional. Como mostró la figura 2, esta situación varía en cada uno de los cinco países. Bolivia, Perú y Ecuador (en este orden), son los países con mayor número de novatas: Bolivia, un 77%; Perú, un 62% y Ecuador, un 54%. En Colombia, la proporción es bastante similar entre las novatas y las profesionales, con un 40% de novatas. Muy al contrario, en el caso chileno, las novatas constituyen solo el 20% del total de diputadas.

Al intentar identificar una tendencia común en sus trayectorias al Congreso, del 43,6% de mujeres con experiencia política previa, el 26% ocupaba un cargo en el nivel nacional, el 18% en el nivel subnacional y solo el 5,4% había ocupado al menos un cargo en el nivel nacional y uno a nivel subnacional antes de ser electa para el Congreso. Para establecer estos porcentajes, se consideró el primer cargo político ocupado por las legisladoras profesionales, el último cargo que ocupaba antes de convertirse en legisladora y la posición anterior a esa. Al incluir no solo el cargo anterior, sino también los dos cargos previos a este, el número de legisladoras con cargos en el nivel subnacional comienza a aumentar, aunque los cargos en el nivel nacional son aún más.

Bolivia es un excelente ejemplo de esto, ya que todas las legisladoras que habían ocupado un cargo anterior reportaron haber ocupado al menos un puesto en el nivel subnacional, más comúnmente como concejal. Esto es de esperar en países unitarios en los que los espacios municipales (o locales) son más influyentes que las instancias departamentales (o intermedias). Como resultado de las reformas descentralizadoras que se implementaron en los países andinos entre finales de la década de 1980 y de 1990, la mayor autonomía y margen de maniobra ha llevado a los gobiernos municipales a volverles cada vez más relevantes en términos de poder político (Haro, 2010). Esto es muy similar a lo ocurrido con procesos de descentralización que han tenido lugar en otros países unitarios de América Latina (Nickson, 1995).

Figura 3. Número de novatas versus profesionales (incumbentes y no incumbentes) en la región andina y Chile, por país (2009-2016)

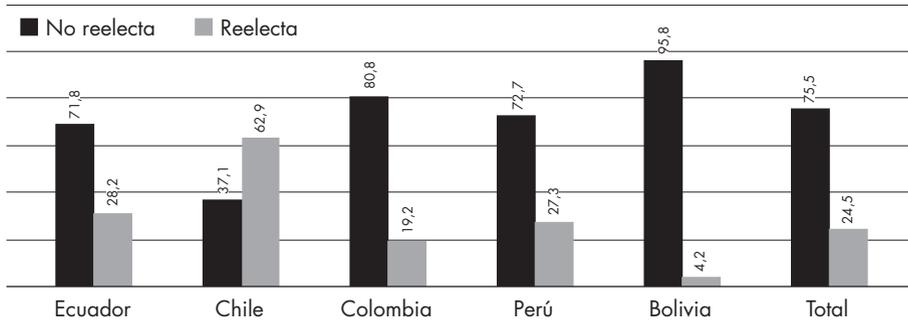


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos presentados. Las variables «experiencia» y «país» fueron cruzadas para 351 observaciones de 216 legisladoras para los cinco países indicados.

El número alto de mujeres legisladoras novatas registrado está relacionado, además de con las cuotas, con las bajas tasas de reelección que mostraron las cámaras para el período de estudio: solo el 24,5% de estas mujeres logró mantener su escaño como resultado de una reelección inmediata; ello está en línea con la literatura que muestra cómo los cálculos en términos de costos y beneficios de continuar una carrera en política se ven afectados por el género (Fox *et al.*, 2001; Palmer y Simon, 2003). En América Latina, la carrera legislativa de las mujeres

es más corta que la de los hombres y las tasas de reelección son más bajas (Bote-ro, 2008; Schwindt-Bayer, 2011)¹³.

Figura 4. Porcentaje de congresistas reelectas en la región andina y Chile, por país (2009-2016)



Fuente: Elaboración propia.

Como se observa en la figura 4, el único país en el que la reelección de diputadas es frecuente es Chile, con el 62,9% de reelectas. En los otros cuatro países, la situación es la contraria. Entre los países donde la mayoría de las legisladoras no ocupan un escaño en el Congreso como resultado de una reelección, Ecuador tiene el mayor porcentaje de mujeres reelectas con un 28%, seguido de Perú con un 27,3% y Colombia con un 19,2%. En Bolivia solo hubo cuatro mujeres reelectas (véase figura 3) –solo el 4% de las observaciones–, lo que parece razonable considerando el alto porcentaje de mujeres que ocupan escaños en el Congreso por primera vez (novatas en el nivel nacional).

En resumen, existe una clara tendencia de congresistas mujeres que inician su trayectoria en el nivel nacional ocupando su primer cargo en el Congreso. Esto varía en cada uno de los países estudiados. Sin embargo, cuando se analizan los

13. Como muestra Montilla (2017), en Colombia muchas congresistas se jubilan luego de terminar su primer mandato. Entre 1998 y 2014 el 25% de las legisladoras no volvió a competir electoralmente y solo el 13% de los hombres se retiró de la vida política. Aunque lo anterior no siempre es así, en Uruguay el porcentaje de mujeres que decide retirarse de la política luego de su primer cargo electoral es del 12% y en Chile solo del 1%.

datos agregados, la constante es la poca experiencia previa y las bajas tasas de reelección para todos los países. Además, en el caso de que las mujeres tengan experiencia previa, dicha experiencia se identifica principalmente al nivel nacional.

El papel de la experiencia previa al ocupar un escaño en el Congreso por primera vez

A continuación, se analizará el nivel territorial (nacional o subnacional) a partir del cual es más probable que las legisladoras obtengan un escaño en el Congreso. Sabemos que el 56,4% (198 observaciones sobre un total de 351) de los casos estudiados son congresistas novatas en el nivel nacional (véase la tabla 4). Queremos comprobar que este es un rasgo predominante y que las legisladoras que tienen experiencia política previa generalmente han ocupado cargos en el nivel nacional, lo que significa que la mayoría de las mujeres inician su trayectoria política en el Congreso nacional a partir de su experiencia política previa y el nivel territorial de ingreso a la política. Se trata de dos variables categóricas que permiten clasificar las observaciones en cuatro grupos de la siguiente manera (véase la tabla 4).

Tabla 4. Número de legisladoras mujeres en la región andina y Chile por nivel territorial del primer cargo ocupado (2009-2016)

Nivel territorial del primer cargo ocupado	Experiencia		Total
	Profesional	Novata	
Nacional	92	198	290
Subnacional	61	0	61
Total	153	198	351

Fuente: Elaboración propia.

Con la variable dependiente identificada y clasificada en profesional versus novata, calculamos el porcentaje de legisladoras que han tenido experiencia política previa e ingresaron a la política a través de un puesto en el nivel nacional o subnacional. Si observamos lo que ocurre en cada uno de los países, podemos identificar dos grupos distintos: uno en el que predomina el porcentaje de congresistas que empiezan en el nivel nacional y otro grupo en el que ocurre lo contrario. Sin embargo, los países que pertenecen a cada uno de estos dos grupos no comparten características institucionales similares. Dentro del primer grupo,

en Ecuador la cuota de género se ha ido fortaleciendo gradualmente desde 1997, habiéndose celebrado tres elecciones (2009, 2013 y 2017) con paridad de género –aunque no incluimos la elección de 2017 en nuestra base de datos–; Perú tiene una cuota de género del 30% desde el año 2000 (Tula, 2015: 16-17) y la de Chile aún no se había implementado para las dos elecciones –2009 y 2013– incluidas en este estudio (Le Foulon y Suárez-Cao, 2018). En cuanto al sistema electoral, Ecuador y Perú tienen sistemas más proporcionales, siendo el primero de listas abiertas y el segundo de listas cerradas, y en ambos casos la magnitud promedio del distrito es pequeña. El caso chileno se diferencia de estos en que tenía un sistema con efectos mayoritarios por los distritos binominales y con listas abiertas.

También hay diferencias con respecto al sistema de partidos. Ecuador y Perú pasaron por un colapso de su sistema de partidos, relacionado con la casi desaparición de los partidos políticos tradicionales del escenario electoral nacional durante la década del año 2000; mientras que, en Chile, desde la transición a la democracia, los partidos tradicionales han controlado una alta proporción de escaños en el Congreso y también en la Presidencia. Los niveles de descentralización también difieren, aunque en los tres casos se trata de países unitarios con niveles de descentralización significativamente bajos. Todos quedan atrás de los casos de Colombia y Bolivia, siendo el primero uno de los más regionalizados de América Latina (Alesina *et al.*, 2000).

En los casos más descentralizados –Colombia y Bolivia–, la mayoría de las mujeres con experiencia previa inicia sus trayectorias en el nivel subnacional. Con respecto a las medidas afirmativas para las elecciones legislativas, en Colombia se aprobó en 2011 una cuota de género que obliga a incluir al menos un 30% de mujeres (o de hombres, esto es, una cuota máxima de 70% de candidaturas de un mismo sexo) en las listas electorales en aquellas circunscripciones en las cuales se encuentran en juego cinco escaños o más. No obstante, se considera una cuota débil, ya que no contempla mandato de posición y debe interactuar con una amplia mayoría de partidos políticos que utilizan listas abiertas. En el caso boliviano, la acción afirmativa se introdujo en 1997 y se modificó en 2009, y es mucho más fuerte en el sentido de que establece que las listas electorales no solo deben tener una representación equitativa de hombres y mujeres, sino también en alternancia secuencial entre candidatos de ambos sexos. Adicionalmente, la estructura de la lista es cerrada, lo que combinado con este tipo de cuota tiene más probabilidades de favorecer la elección de mujeres. En estos casos, encontramos más similitudes que en el grupo anterior, ya que ambos sistemas electorales tienden a producir resultados proporcionales y, en este mismo sentido, los niveles de descentralización son mayores que en los casos anteriores (O'Neill, 2005).

Conclusiones

Este artículo busca hacer un aporte frente al vacío existente en la literatura comparada sobre las trayectorias políticas de las mujeres en América Latina hacia el Congreso. Para ello, el propósito ha sido describir este fenómeno comparando las características de las carreras políticas de las mujeres poniendo el foco en las congresistas de Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú entre 2009 y 2016. En conjunto, se ha buscado explorar cuál fue el camino que siguieron hasta llegar al Congreso nacional y comprobar específicamente si dichas carreras fueron similares, dadas las variaciones en términos de contexto y diseño institucional –cuotas, sistemas electorales y niveles de descentralización–, centrándonos en el papel que jugó la experiencia subnacional previa en las trayectorias de estas mujeres.

Ya que la mayoría de las legisladoras andinas y chilenas inician su carrera en el nivel nacional, y solo un porcentaje considerablemente bajo tiene experiencia previa, creemos que vale la pena revisar algunos de los supuestos sobre las carreras políticas de las mujeres en países unitarios.

El resultado ha sido descubrir que el escaño que ocupan estas mujeres en la cámara baja o única del Congreso es, por amplia mayoría, el primer cargo que obtienen en su carrera política. La proporción de mujeres que inician su trayectoria hacia el Congreso en el nivel nacional aumenta fuertemente en los casos ecuatoriano y peruano, ligado al alto porcentaje de legisladoras para quienes este es su primer cargo político. Cabe destacar que, al momento de recopilar nuestros datos, Ecuador había aprobado recientemente la ley de paridad de género. Perú, por el contrario, queda rezagado sin leyes de paridad de género y solo con una cuota de género del 30%. En general, las congresistas son novatas en los cargos de representación y cuando han tenido experiencia, esta se había desarrollado principalmente en el nivel nacional. En los casos en los que registramos experiencia previa (profesionales), esta se da en mayor proporción en el nivel subnacional en Colombia y Bolivia que en el resto de países. Así, de acuerdo con hallazgos previos (Botero, 2008; Schwindt-Bayer, 2011), la lógica jerárquica de abajo hacia arriba, desde el ámbito local al nacional, es posible que sea identificada en Colombia y Bolivia, pero no en Ecuador, Perú o Chile.

Las lógicas de las trayectorias políticas de las mujeres hacia el Congreso presentan variaciones significativas en América Latina, donde podemos encontrar casos de trayectorias en distintos sentidos. Partiendo de que la mayoría de las legisladoras andinas y chilenas inician su carrera en el nivel nacional y que, además, un porcentaje considerablemente bajo tiene experiencia previa, creemos que vale la pena revisar algunos de los supuestos sobre las carreras políticas de las mujeres en países unitarios. Según los datos que recolectamos, el nivel subna-

cional no es un paso determinante para construir las trayectorias de las mujeres que terminan ocupando un escaño en el Congreso. Esta conclusión difiere de lo establecido en los análisis que consideran a los legisladores de modo agregado, sin diferenciarlos por género. Los resultados sugieren que no existe una «cinta transportadora» para las congresistas del ámbito subnacional al nacional, y esto puede afectar la experiencia de las mujeres políticas en el Congreso.

Es importante señalar que la literatura sobre trayectorias y carreras políticas de las mujeres en la región andina no puede desconocer los fuertes cambios ocurridos en el seno de los sistemas políticos de la zona, que afectan las estrategias y trayectorias que se desarrollan para llegar a ocupar cargos en los congresos nacionales. En los casos de Bolivia, Ecuador y Perú, el colapso de sus sistemas de partidos ha significado una situación de barajar y dar de nuevo, lo que puede implicar un cambio en las élites políticas, las candidaturas *disponibles* y las prácticas desarrolladas. Como podemos ver, construir una carrera desde una base local no ha sido algo que se haya privilegiado en este contexto¹⁴. Además, las leyes de cuotas generalmente brindan la tan necesaria diversidad de género en la representación política, pero cuando se promulgan inicialmente para el nivel nacional, los partidos tienen la obligación de nominar a más mujeres, que tienden a llegar a las listas electorales desde fuera de la política. Las investigaciones futuras deberían analizar la decisión de incorporar a las novatas al juego político, en lugar de promover la nominación de mujeres profesionales a nivel local.

Referencias bibliográficas

- Alesina, Alberto; Carrasquilla, Alberto y Echavarría, Juan J. «Descentralización en Colombia». *Fedesarrollo*, Working Paper n.º 1, 2000 (en línea) https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/824/WP_2000_No_15_esp.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Arce, Javeira. «Ley de cuotas a la chilena: notas para una autopsia», en: Miranda, Lucía y Suárez-Cao, Julieta (eds.). *La política siempre ha sido cosa de mujeres. Elecciones y Protagonistas en Chile y la Región*. Santiago de Chile: Flacso, 2018, p. 77-93.
- Archenti, Nélica y Tula, María Inés (eds.). *Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*. Buenos Aires: Heliasta, 2008.

14. En el caso peruano, los partidos políticos no son tan relevantes. Al respecto, incluso algunos estudios hablan de democracia sin partidos (Levitsky, 2003).

- Archenti, Nelida y Tula, María Inés. «Critical Challenges of Quotas and Party in Latin America», en: Došek, Tomas; Freidenberg, Flavia; Caminotti, Mariana y Muñoz-Pogossian, Betilda (eds.). *Women, politics, and democracy in Latin America*. Nueva York: Palgrave Macmillan, 2017, p. 29-44.
- Batlle, Margarita «Partidos políticos y participación de las mujeres en Colombia: ¿hacia estructuras más inclusivas?», en: Freidenberg, Flavia y Muñoz-Pogossian, Betilde (eds.). *Reformas a las organizaciones de partidos en América Latina (1978-2015)*. Lima: PUCP, OEA, IIJ-UNAM y SAAP, 2016, p. 235-259.
- Bjernegard, Elin y Kenny, Meryl. «Revealing the “Secret Garden”: The Informal Dimensions of Political Recruitment». *Politics & Gender*, vol. 11, n.º 4 (2015), 748-753.
- Borner, Jutta; Caminotti, Mariana; Marx, Jutta y Rodríguez Gustá, Ana Laura. *Ideas, presencia y jerarquías políticas. Claroscuros de la igualdad de género en el Congreso Nacional de Argentina*. Buenos Aires: PNUD- Prometeo, 2009.
- Botero, Felipe. *Ambitious Career-seekers: An Analysis of Career Decisions and Duration in Latin America*. Tesis de doctorado, University of Arizona, 2008.
- Caminotti, Mariana y Freidenberg, Flavia. «Federalismo electoral, fortaleza de las cuotas de género y representación política de las mujeres en los ámbitos subnacionales en Argentina y México». *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 66, n.º 228 (2016), p. 121-144.
- Caminotti, Mariana; Rotman, Santiago y Varetto, Carlos. «Carreras políticas y oportunidades “generizadas” en la provincia de Buenos Aires, Argentina (1983-2007)». *Postdata*, vol. 16, n.º 2 (2011), p. 191-221.
- Chasqueti, Daniel y Pérez, Verónica “¿Mujeres en los márgenes?: Sistema de comisiones y poder de asignación en el Parlamento uruguayo”. *Revista de Ciencia Política* Vol. 32, n.º 1, 2012, p. 383-409
- Cotler, Julio. «Political Parties and the Problems of Democratic Consolidation in Peru», en: Mainwaring, Scott y Scully, Timothy (eds.). *Building Democratic Institutions*. Stanford: Stanford University Press, 1995, p. 323-353.
- Dahlerup, Drude (ed.). *Women, Politics and Quotas*. Nueva York: Routledge, 2006.
- Darcy, Roberto, Welch, Susan y Clark, Janet. *Women, Elections and Representation*. Lincoln: University of Nebraska Press, 1994.
- Delgado Sotillos, Irene. *Comportamiento electoral municipal español, 1979-1995*. Madrid: CIS, 1997.
- Ditmar, Kelly. «Encourage is not Enough: Addressing Social and Structural Barriers to Female Recruitment». *Gender & Politics*, vol. 11, n.º 4 (2015), p. 760-765.

- Fowler, Linda y Lawless, Jennifer L. «Looking for Sex in All the Wrong Places: Press Coverage and the Electoral Fortunes of Gubernatorial Candidates». *Perspectives on politics*, vol. 7, n.º 3 (2009), p. 519-537.
- Fox, Richard y Lawless, Jennifer. «Family Structure, Sex-Role Socialization, and the Decision to Run for Office». *Women & Politics*, vol. 24, n.º 4 (2003), p. 19-48.
- Fox, Richard y Lawless, Jennifer. «Entering the arena? Gender and the decision to Run for office». *American Journal of Political Science*, vol. 48, n.º 2 (2004), p. 264-280.
- Fox, Richard; Lawless, Jennifer y Feeley, Courtney. «Gender and the Decision to Run for Office». *Legislative Studies Quarterly*, vol. 26, n.º 3 (2001), p. 411-435.
- Franceschet, Susan y Piscopo, Jennifer. «Gender Quotas and Women's Substantive Representation: Lessons from Argentina». *Politics & Gender*, vol. 4, n.º 3 (2008), p. 393-425.
- Freidenberg, Flavia; Muñoz-Pogossian, Betilde; Caminotti, Mariana y Došek, Tomáš. «Breaking Concrete, Glass and Cash Ceilings: Conclusions and Policy Recommendations from Scholars and Practitioners», en: Došek, Tomáš; Freidenberg, Flavia; Caminotti, Mariana y Muñoz-Pogossian, Betilda (eds.). *Women, politics, and democracy in Latin America*. Nueva York: Palgrave Macmillan, 2017, p. 215-232.
- Freidenberg, Flavia y Suárez-Cao, Julieta (eds.). *Territorio y Poder: Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina*. Salamanca: Editorial Universidad de Salamanca, 2014.
- Gibson, Eduardo y Suarez-Cao, Julieta. «Federalized Party Systems and Subnational Party Competition: Theory and an Empirical Application to Argentina». *Comparative Politics*, vol. 43, n.º 1 (2010), p. 21-39.
- Haro, Ana. «La emergencia de las regiones en el mapa político boliviano», en: del Campo, Esther (ed.). *Democratización y descentralización en Bolivia*. Madrid: Los Libros de la Catarata, 2010, p. 129-154.
- Herrick, Rebekah y Morehouse Méndez, Jeanette. «Women and Campaigns», en: Thomas, Sue y Wilcox, Clyde (eds.). *Women and Elective Office. Past, Present and Future*. Nueva York: Oxford University Press, 2014, p. 97-110.
- Hinojosa, Magda. «Whatever the Party Asks of Me: Women's Political Representation in Chile's Unión Demócrata Independiente». *Politics and Gender*, vol. 5, n.º 3 (2009), p. 377-407.
- Hinojosa, Magda. *Selecting Women, Electing Women: Political Representation and Candidate Selection in Latin America*. Filadelfia: Temple University Press, 2012.
- Hinojosa, Magda y Franceschet, Susan. «Separate but not Equal: The effects of municipal electoral reform on female representation in Chile». *Political Research Quarterly*, vol. 65, n.º 4 (2012), p. 758-770.

- Hinojosa, Magda y Viji, Ana. «Alternate Paths to Power? Women's Political Representation in Nicaragua». *Latin American Politics and Society*, vol. 54, n.º 4 (2012), p. 61-88.
- Hooghe, Liesbet; Marks, Gary; H. Schakel, Arjan; Chapman Osterkatz, Sandra; Niedzwiecki, Sara y Shair-Rosenfield, Sarah. *Measuring Regional Authority. A Postfunctionalist Theory of Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2016.
- Htun, Mala. «Mujeres y Poder Político en Latinoamérica», en: *International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Mujeres en el Parlamento. Más allá de los Números*. Stockholm: International IDEA, 2002, p. 19-44.
- IPU-Inter Parliamentary Union. *Parline - global data on national parliaments*. 2019 (en línea) <https://data.ipu.org/>
- Johnson, Niki y Pérez, Verónica. «Las mujeres en la oferta electoral al Parlamento. Composición de las listas y procedimientos de selección de candidaturas», en: Johnson, Niki y Pérez, Verónica. *Representacion (S) Electiva: Una mirada feminista a las elecciones uruguayas*. Montevideo: Cotidiano Mujer, 2009.
- Jones, Mark P.; Saiegh, Sebastian; Spiller, Pablo. T. y Tommasi, Mariano. «Amateur Legislators-Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in a Federal System». *American Journal of Political Science*, vol. 46, n.º 3 (2002), p. 656-669.
- Krook, Mona. *Quotas for Women in Politics: Gender and Candidate Selection Reform Worldwide*. Nueva York: Oxford University Press, 2009.
- Krook, Mona. «Women's representation in parliament: A qualitative comparative analysis». *Political Studies*, vol. 58, n.º 5 (2010), p. 886-908.
- Krook, Mona. «Electoral Quotas and Beyond: Strategies to Promote Women in Politics», en: Došek, Tomáš; Freidenberg, Flavia; Caminotti, Mariana y Muñoz-Pogossian, Betilda (eds.). *Women, politics, and democracy in Latin America*. Nueva York: Palgrave Macmillan, 2017, p. 15-27.
- Kunovich, Sheri y Paxton, Pamela. «Pathways to Power: The Role of Political Parties in Women's National Political Representation». *American Journal of Sociology*, vol. 111, n.º 2 (2005), p. 505-552.
- Lawless, Jennifer y Fox, Richard. *It Still Takes a Candidate. Why Women Don't Run for Office*. Nueva York: Cambridge University Press, 2012.
- Levitsky, Steven y Cameron, M. «Democracy Without Parties? Political Parties and Regime Change in Fujimori's Peru». *Latin American Politics and Society*, vol. 45, n.º 3 (2003), p. 1-33.
- Llanos, Beatriz. «Ojos que (aún) no ven. Nuevo reporte de ocho países: género, campañas electorales y medios en América Latina», en: Archenti, Nélica y Tula, María Inés (coords.). *La representación imperfecta. Logros y desafíos de las mujeres políticas*. Buenos Aires: Eudeba, 2014, p. 81-104.

- Lovenduski, Joni. «Introduction: The Dynamics of Gender and Party», en: Lovenduski, Joni y Norris, Pippa (eds.). *Gender and Party Politics*. Londres: Sage, 1993, p.1-15.
- Mainwaring, Scott (ed.). *Party System in Latin America: Institutionalization, Decay, and Collapse*. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.
- Marx, Jutta; Borner, Jutta y Caminotti, Mariana. *Las Legisladoras: Cupos de Género y Política en Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Siglo XXI y Editora Iberoamericana, 2007.
- Matland, Richard. «Enhancing Women's Political Participation: Legislative Recruitment and Electoral Systems», en: Karam, Azza; Ballington, Julie; Protais, Marie-José; Méndez-Montalvo, Myriam; Kadirgamar-Rajasingham, Sakuntala (ed.). *Women in Parliament. Beyond Numbers*. Estocolmo: International IDEA, 1998, p. 93-111.
- McClintock, Cynthia. «Peru: Precarious Regimes, Authoritarian and Democratic», en: Diamon, Larry; Hartlyn, Jonathan; Linz, Juan y Martin Lipset, Seymour (eds.). *Democracy in Developing Countries: Latin America*. Colorado: Lynne Rienner, 1999, p. 308-366.
- Meier, Petra. «Gender quotas or electoral reform: why more women got elected during the 2003 Belgian elections». *The Annual Meeting of Dutch and Flemish Political Scientists*, Dordrecht, (22-23 de mayo de 2003) (en línea) https://www.legislationline.org/download/id/2875/file/Gender%20quotas%20or%20electoral%20reform_%20more%20women%20elected_%202003%20Belgium.pdf
- Montilla, Adriana. *La producción legislativa en el bicameralismo: un estudio sobre los regímenes presidenciales. La ambición política como un determinante del comportamiento legislativo*. Tesis doctoral, Universidad de Salamanca, 2017
- Nickson, Andrew. *Local government in Latin America*. Londres: Lynne Rienner, 1995.
- Niven, David. «Party Elites and Women Candidates: The Shape of Bias». *Women and Politics*, vol. 19, n.º 2 (1998), p. 57-80.
- Norris, Pippa. «Women's Legislative Participation in Western Europe». *West European Politics*, vol. 8, n.º 4 (1985), p. 90-101.
- O'Neill, Kathleen. *Decentralizing the State. Elections, Parties and Local Power in the Andes*. Nueva York: Cambridge University Press, 2005.
- Palmer, Barbara y Simon, Dennis. «Political Ambition and Women in the U.S. House of Representatives, 1916-2000». *Political Research Quarterly*, vol. 56, n.º 2 (2003), p. 127-138.
- PNUD-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. ¿Cuánto hemos avanzado? *Un análisis de la participación política de las mujeres en los gobiernos subnacionales en América Latina y el Caribe*. Panamá: PNUD, 2013.

- Rule, Wilma. «Electoral Systems, Contextual Factors and Women's Opportunity for Election to Parliament in Twenty-Three Democracies». *Western Political Quarterly*, vol. 40, n.º 3 (1987), p. 477-498.
- Saint-Germain, Michelle A. «Paths to Power of Women Legislators in Costa Rica and Nicaragua». *Women's Studies International Forum*, vol. 16, n.º 2 (1993), p. 119-138.
- Samuels, David. «Political Ambition, Candidate Recruitment and Legislative Politics in Brazil», en: Siavelis, Peter y Morgenstern, Scott (eds.). *Pathways to Power. Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*. Pensilvania: Penn State University Press, 2008, p. 76-91.
- Schlesinger, Joseph A. *Ambition and Politics: Political Careers in the United States*. Chicago: Rand McNally, 1966.
- Schwindt-Bayer, Leslie. «Women Who Win: Backgrounds, Paths to Power, and Political Ambition in Latin American Legislatures». *Politics & Gender*, vol. 7, n.º 1 (2011), p. 1-33.
- Schwindt-Bayer, Leslie (ed.). *Gender and Representation in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2018.
- Schwindt-Bayer, Leslie y Alles, Santiago. «Women in legislatures: Gender, institutions, and democracy», en: Schwindt-Bayer, Leslie (ed.). *Gender and Representation in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2018, p. 56-73.
- Stolz, Klaus. «Moving Up, Moving Down: Political Careers Across Territorial Levels». *European Journal of Political Research*, vol. 42, n.º 2 (2003), p. 223-248.
- Suárez-Cao, Julieta y Le Foulon, Carmen. «Parlamentarias 2017 y la elección de mujeres: ¿El vaso medio lleno o medio vacío?», en: Miranda, Lucía y Suarez-Cao, Julieta (eds.). *La política siempre ha sido cosa de mujeres. Elecciones y Protagonistas en Chile y la Región*. Santiago de Chile: Flacso, 2018 p. 95-113.
- Suárez-Cao, Julieta; Le Foulon, Carmen y Alenda, Stéphanie. «¿Cuán similares son las actitudes de los hombres y las mujeres dirigentes?». *Economía y Política*, vol. 6, n.º 1 (2019), p. 31-58.
- Swenden, W. y Maddens, B. (eds.). *Territorial Party Politics in Western Europe*. Nuevo York: Palgrave Macmillan, 2008.
- Tanaka, Martín. *La situación de la democracia en Colombia, Perú y Venezuela a inicios de siglo*. Lima: Comisión Andina de Juristas, 2001.
- Tanaka, Martín y Vera Rojas, Sofía. «La dinámica "neodualista" de una democracia sin sistema de partidos: la situación de la democracia en el Perú». *Revista de Ciencia Política*, vol. 30, n.º 1 (2010), p. 87-114.

- Tània Verge. «The Gender Regime of Political Parties: Feedback Effects between “Supply” and “Demand”». *Politics & Gender*, vol. 11, n.º 4 (2015), p. 754-759.
- Tarrow, Sidney. «Bridging the Quantitative-Qualitative Divide in Political Science». *American Political Science Review*, vol. 89, n.º 2 (1995), p. 471-474.
- Tula, María Inés. «Mujeres y Política. Un panorama sobre la adopción de las cuotas de género y sus efectos en América Latina y Colombia». *Opera*, n.º 16 (2015), p. 9-33.
- Vengroff, Richard; Nyiri, Zsolt y Fugiero, Melissa. «Electoral System and Gender Representation in Sub-National Legislatures: Is There a National-Sub National Gender Gap?». *Political Research Quarterly*, vol. 56, n.º 2 (2003), p.163-73.
- Wills, María y Cardozo, Florentina. «Los partidos colombianos y la representación de las mujeres (1990-2006) ¿Compromiso de fondo o superficial?». *Colombia Internacional*, n.º 71 (2010). p. 127-149.

DOSSIER

Presentación del dossier
Estrategias comunitarias frente a conflictos socioambientales: más allá de la resistencia
Karolien van Teijlingen y Emilie Dupuits

Resistencia en retrospectiva: la multitemporalidad del extractivismo en la Amazonia
Angus Lyall

¿Agua para quién? Movilización comunitaria y negociación en el conflicto socioambiental del Parque Los Chorros, Costa Rica
María Stephanie Valenciano-Hernández

Conocimiento como causa y medio de resistencia a la minería de gran escala: casos heurísticos del Ecuador
Cristina Espinosa

Monitoreos hídricos comunitarios: conocimientos locales como defensa territorial y ambiental en Argentina, Perú y Colombia
Astrid Ulloa, Julieta Godfrid, Gerardo Damonte, Catalina Quiroga y Ana Paula López

Educación popular: una alternativa en la resolución de conflictos socioambientales
Carol Peña-Palma, José Terán-Serna, Ángel Gil-Torres y Marly Tafur-Osorio

TEMAS

Desapariciones forzadas, maternidades múltiples: trazos para una cartografía comunicacional de las ausencias
Alba Shirley Tamayo-Arango y Katherine Arenas-López

Privatización, eficiencia e integración: la “verdad” sobre la Hidrovía Paraguay-Paraná en la Argentina de los 90
Gisela Ariana Rausch

TEMAS

El sistema de planificación cantonal del Ecuador: la necesidad de su reforma
Manuel Benabent-Fernández de Córdoba y Lorena Vivanco-Cruz

De víctimas a expertas: estrategias de agencia cívica para la identificación de desaparecidos en México
Ana Cepeda y Salvador Leetoy

La siliconvalización del trabajo. Una experiencia argentina
Patricia Ventrìci y Hernán M. Palermo

Número anterior:
ICONOS 68: Políticas exteriores y de defensa sudamericanas: hacia un nuevo regionalismo

Número siguiente:
ICONOS 70: Construir fronteras e imaginar ciudadanías: sociedades transfronterizas amazónicas

Íconos. Revista de Ciencias Sociales está incluida en los siguientes índices científicos: Academic Search Premier; Directory of Publishing Opportunities (CABELL'S); Clasificación Integrada de Revistas Científicas (CIRC); Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales (CLASE); DIALNET; Directory of Open Access Journal (DOAJ); Emerging Source Citation Index (ESCI) Web of Science; ERIHPLUS; FLACSO Andes; Fuente Académica Plus; Hispanic American Periodical Index (HAPI); ICI Journals Master list, Copernicus; International Bibliography of the Social Science (IBSS); Informe Académico Thompson Gale; International Institute of Organized Research (I2OR); LatAm-Studies; LATINDEX catálogo; MIAR; Political Science Complete; REDALYC; REDIB; SciELO Ecuador; Sociological Abstracts; SCOPUS; Social Science Journals. Sociology Collection; Ulrich's Periodical Directory; Worldwide Political Science Abstracts (WPSA).
Página web: www.revistaiconos.ec
Correo electrónico: revistaiconos@flacso.edu.ec



Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Ecuador

El lugar de las mujeres en los partidos políticos de América Latina: el caso de Ecuador

The place of women in Latin American political parties: the case of Ecuador

Romina Accossatto

Investigadora, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Instituto de Ciencias Humanas, Sociales y Ambientales (INCIHUSA CONICET) (Argentina); investigadora predoctoral, Universidad de Buenos Aires. raccossatto@mendoza-conicet.gob.ar.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0306-3704>

Cómo citar este artículo: Accossatto, Romina. «El lugar de las mujeres en los partidos políticos de América Latina: el caso de Ecuador». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 127 (abril de 2021), p. 201-228. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2021.127.1.201

Resumen: En América Latina una de las barreras fundamentales para seguir avanzando en la efectiva representación paritaria son los partidos políticos. A partir de esta evidencia, este artículo se focaliza en el caso de Ecuador, un país que se ha constituido en vanguardia regional en materia jurídica vinculada a la paridad política, pero cuyos partidos, sin embargo, muestran importantes resistencias a implementar dichas normativas. El objetivo central que se plantea es identificar en qué medida los partidos y movimientos políticos de Ecuador promueven u obstaculizan la participación y representación política de las mujeres. Para ello, el trabajo se encuadra en un enfoque empírico-descriptivo centrado en la construcción de un índice que permite comparar las modalidades y estrategias que los partidos políticos despliegan para fomentar la igualdad entre hombres y mujeres.

Palabras clave: participación y representación política, mujeres, igualdad de género, partidos políticos, América Latina, Ecuador

Abstract: In Latin America, political parties are a fundamental barrier to achieving more equal representation. This paper focuses on Ecuador, which has become a regional pioneer in the legal aspects of political equality, but whose parties nevertheless show notable resistance to implementing these regulations. The main objective is to identify the extent to which Ecuador's political parties and movements promote or impede women's participation and political representation. To this end, the work forms part of an empirical-descriptive approach that seeks to construct an index for comparing the modalities and strategies political parties implement to promote equality between men and women.

Key words: political participation and representation, women, gender equality, political parties, Latin America, Ecuador

¿Paridad de género en la política institucional en América Latina? El ejemplo de Ecuador

En los últimos 30 años, la presencia de mujeres en las instituciones políticas latinoamericanas ha experimentado un importante aumento. Según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), entre 1990 y 2018 el incremento de legisladoras nacionales se triplicó, pasando de un 9% a un 30,7%. Esto coloca a América Latina y el Caribe como la región con mayor representación parlamentaria de mujeres a nivel mundial, exceptuando únicamente a los países nórdicos europeos (Unión Interparlamentaria, 2019). Gran parte del corpus de estudios que explican este fenómeno coincide en afirmar que la introducción de mecanismos de acción afirmativa y de normas de paridad¹ en un plano constitucional han incidido fuertemente en el aumento de los niveles de participación femenina en estos cargos de representación, ya que las leyes de cuota de género se han convertido en una práctica extendida en toda la región (Bareiro y Soto, 2015; Caminotti, 2014, Archenti y Tula, 2017). Sin embargo, aunque la incorporación de acciones afirmativas y de paridad han mostrado ser elementos necesarios, no son suficientes para garantizar el derecho a la participación plena e igualdad de oportunidades entre varones y mujeres en el ámbito político. Estas normativas inciden en un momento particular y específico del largo camino que las mujeres tienen que transitar para construir una carrera política, es decir, en las postulaciones a las candidaturas a cargos de elección popular. En este sentido, la participación política de las mujeres en el campo de acción institucional resulta un fenómeno multicausal, donde coexisten numerosas barreras –muchas de ellas estructurales– que se deben atravesar en los ámbitos social, económico y de cultura política.

Frente a estos obstáculos, han surgido propuestas de investigación a nivel regional que apuntan a ampliar los estudios sobre esta temática. Al respecto, una de las líneas de trabajo con recientes desarrollos sostiene que los partidos políticos constituyen una barrera fundamental para seguir avanzando en la representación paritaria efectiva, ya que mantienen estructuras con tendencias paternalistas y sexistas que favorecen la persistencia de modelos masculinos de poder, obstaculizando la representación formal y sustantiva de las mujeres (Te-

1. Las acciones afirmativas o cuotas de género son medidas temporales que apuntan al incremento de la participación de mujeres en espacios de representación. Asimismo, la paridad es un objetivo aún más amplio ya que, a diferencia de las cuotas, no es una medida transitoria, sino un principio ordenador permanente de la actividad política.

llo, 2009; Llanos y Sample, 2012; Archenti y Tula 2014; Llanos y Roza 2015). Desde esta perspectiva, los partidos políticos se convierten en actores claves para profundizar en la participación paritaria, puesto que actúan como *porteros* de la representación política a través de la selección de candidatas/as que ocuparán los cargos de elección, inciden en el diseño de leyes y políticas públicas y reclutan personas para ocupar cargos de designación en la Administración pública. De esta forma, se establecen como intermediarios fundamentales en los procesos democráticos y, por lo tanto, tienen la posibilidad de limitar o impulsar la participación política de las mujeres en los espacios públicos de poder.

Basándose en esta evidencia, este artículo se focalizará en Ecuador como caso de estudio, un país que se ha constituido en un ejemplo paradójico en materia de participación política de las mujeres. Por un lado, ha logrado importantes avances en el plano jurídico y normativo a nivel regional: fue el primer país latinoamericano en reconocer el derecho al voto femenino en 1929 y en proponer la paridad en el año 2000, así como también ha sido vanguardia en la elevación del principio de paridad a rango constitucional en 2008. De esta manera, la Constitución ratifica la paridad y la alternancia en los procesos de elección pluripersonales

Una línea de investigación sostiene que los partidos políticos en América Latina constituyen una barrera fundamental para seguir avanzando en la representación paritaria efectiva, ya que mantienen estructuras paternalistas y sexistas que favorecen modelos masculinos de poder, obstaculizando la representación formal y sustantiva de las mujeres.

(artículo 116) y además garantiza la representación paritaria en los cargos de nominación o designación de la función pública y en los partidos y movimientos políticos (artículo 65). Este importante marco regulatorio no solo colocó al país a la vanguardia de los mecanismos de representación paritaria a nivel regional, sino que también mostró efectividad al interior de sus instituciones democráticas. La participación de las mujeres en la Asamblea Nacional aumentó de forma extraordinaria, pasando de un 3,8% en 1994 a un 43,1% en 2013. También se puede apreciar una composición paritaria significativa en gabinetes ministeriales (33,3%) y en la Corte Suprema de Justicia (47,6%) (CEPAL, 2019).

Por el otro lado, sin embargo, más allá de estos avances en el plano de la representación formal, la desigualdad de género continúa siendo un desafío importante para el país. De acuerdo con el Índice de Desigualdad de Género desarrollado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que mide las desigualdades en tres aspectos fundamentales (salud reproductiva, empoderamiento político y situación económica), en 2017 Ecuador se encontraba situado en el puesto 88 de 164 países, con un valor de 0,385. De la misma manera, si se observa la conformación paritaria en los cargos unipersonales, vemos que el pano-

rama cambia radicalmente respecto a los cargos pluripersonales. La proporción de candidatas a alcaldías en las elecciones seccionales de 2014 alcanzó solo el 12,2%, Esta escasa cifra se vio reflejada en el apenas 7,3% de electas, muy por debajo de la media regional, que se encuentra en un 14,6 % (ibídem). La considerable distancia existente entre estos escasos resultados y los obtenidos en los cargos plurinominales puede ser asociada a un elemento fundamental de la normativa de paridad ecuatoriana: carece de regulaciones para el establecimiento de candidaturas paritarias a los cargos unipersonales. Esto muestra tanto una debilidad en el diseño normativo como también cierta evidencia de que, sin exigencias ni sanciones, las mujeres en Ecuador no poseen garantías de una participación política igualitaria. Al mismo tiempo, esto podría reflejar la falta de compromiso de los actores políticos, especialmente de los partidos y movimientos, con la construcción de una oferta electoral que asuma los principios de igualdad y paridad.

Si se exploran estudios realizados sobre este tema, se advierte que los partidos políticos ecuatorianos tienden a resistirse a implementar la normativa de paridad vigente y a desplegar mecanismos de igualdad de género (Goyes, 2013; Arboleda, 2014; Albaine, 2016). A pesar de esto, la dimensión que vincula la participación de las mujeres con los partidos políticos en Ecuador no ha sido, aún, lo suficientemente estudiada. Incluso, no han surgido, hasta el momento, investigaciones empíricas que puedan dar cuenta de la situación de las mujeres y del panorama de la igualdad de género al interior de las organizaciones políticas ecuatorianas². Teniendo en cuenta este vacío detectado en la literatura, la presente investigación se plantea como objetivo central identificar las modalidades en que los partidos y movimientos políticos³ de Ecuador promueven u obstaculizan la participación y representación política de las mujeres. Para ello, el trabajo se encuadra en un enfoque empírico-descriptivo, que contemplará distintas estrategias. La primera de ellas es de carácter cuantitativo e implica la construcción un índice que permita medir y comparar las estrategias que los partidos políticos despliegan (o no) para fomentar la igualdad entre varones y mujeres. La segunda estrategia es de carácter cualitativo y complementaria a la construcción del índice, a través de la cual se obtiene información mediante la realización de entrevistas semiestructuradas a mujeres militantes, candidatas y dirigentes de los partidos seleccionados.

2. Resulta llamativo observar que los partidos y movimientos ecuatorianos se encuentran ausentes en la base de datos de Género y Partidos Políticos en América Latina (GEPPAL) del Banco Iberoamericano de Desarrollo (BID), la cual representa el estudio regional más completo que analiza a 94 partidos de 18 países.

3. En el marco de este trabajo, se hará referencia a «partidos políticos» como un concepto amplio que incluye también a los movimientos políticos.

Los resultados de esta investigación evidencian que, a pesar de los avances en materia jurídica, los partidos políticos en Ecuador todavía mantienen el principio de igualdad entre mujeres y varones en un plano superficial y retórico, sin que haya penetrado con profundidad en sus estructuras organizativas. Por fuera de las exigencias del marco jurídico nacional, los partidos muestran importantes dificultades para materializar la promoción y participación política de mujeres.

La estructura del trabajo consta de los apartados siguientes: en primer lugar, se presenta una breve discusión teórica sobre la literatura que se ha focalizado en la relación entre la igualdad de género y los partidos políticos –rastreado los elementos que permitan la construcción del índice–, que incluye la descripción del enfoque y la metodología de investigación, donde se presenta el Índice de Igualdad de Género en Partidos Políticos (IGP), sus dimensiones y categorías; en segundo lugar, se analizan y muestran los resultados por cada dimensión del índice (discursiva-estatutaria, organizacional, electoral y legislativa-actitudinal); y, finalmente, se exponen las consideraciones finales del trabajo y se ofrece una propuesta para una futura agenda de investigación.

Ecuador ha logrado importantes avances en el plano jurídico y normativo a nivel regional: fue el primer país latinoamericano en reconocer el derecho al voto femenino en 1929 y en proponer la paridad en el año 2000; asimismo, ha sido vanguardia en la elevación del principio de paridad a rango constitucional en 2008.

Marco teórico y metodológico

El campo de estudio que se centra en los partidos políticos como actores fundamentales para indagar en los límites y posibilidades de la participación femenina en espacios de poder, se enmarca en la intención de aprehender la paridad política como un fenómeno integral. Un caso ilustrativo dentro de esta vertiente a nivel regional⁴ es la formulación de una Norma Marco para consolidar la Democracia Paritaria (NM) por parte del Parlamento Latinoamericano y Caribeño

4. Diversos estudios han nutrido esta línea: Archenti y Tula (2008); Garzón de la Roza *et al.* (2010); Llanos y Rozas (2015).

(PARLATINO)⁵ y ONU Mujeres (2015), donde se postula la importancia del desarrollo de una *democracia paritaria*. Bajo esta noción catalizadora, se representa un modelo de democracia en el que la paridad entre varones y mujeres es un eje vertebrador de las transformaciones que asume un Estado responsable e inclusivo. Uno de los elementos principales de la propuesta de la democracia paritaria apunta a la centralidad de un modelo paritario en las relaciones y dinámica del poder de los partidos y organizaciones políticas. Para la NM (2015: 9), «los partidos políticos, movimientos políticos y las candidaturas independientes son instrumentos determinantes de un sistema democrático para promover transformaciones en la sociedad, así como para garantizar la paridad representativa y la efectiva consolidación del principio de igualdad sustantiva»⁶.

En este contexto, diversos estudios regionales han demostrado que los partidos políticos tienden a desplegar estrategias para excluir a las mujeres en las diferentes «arenas o caras» en las que actúan, ya sean externas (electoral, de gobierno) o internas (burocráticas, de militancia). En la arena electoral, en los países de la región donde se han aplicado leyes de cuota o paridad, los partidos se han resistido a respetarlas, mostrando una concepción de las cuotas de género en clave de amenaza (Norris y Lovenduski, 1993; Archenti y Tula, 2014). Esto se ve reflejado en las insólitas estrategias que han desarrollado para poder eludir las normativas: la obligación que se le impone a las mujeres a renunciar una vez que han conseguido el cargo; la ubicación de sus candidatas en distritos o cargos perdedores o en lugares subordinados de las listas; la utilización de las candidaturas femeninas como un castigo para los grupos con menor poder en alianzas o coaliciones, etc. (Archenti y Tula, 2008). En un segundo plano, los estudios centrados en las dinámicas internas de los partidos políticos latinoamericanos han revelado que los espacios directivos de estas organizaciones son predominantemente masculinos. Una investigación, realizada en 2015 por el Banco Iberoamericano de Desarrollo (BID) y el Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional) a 94 partidos políticos de 18 países de la región, mostró que las mujeres desempeñan en promedio el 10,2% de las presidencias (6 de 59) y el 12,9% de las secretarías generales (8 de 62) de los partidos estudiados (Llanos y Rozas, 2015). Esto contrasta con la importante presencia de mujeres en la base de los partidos, que se logró estimar

5. Creado en 1964 e institucionalizado en 1987, es un organismo intergubernamental unicameral integrado por los congresos y asambleas legislativas nacionales electos democráticamente de América Latina. Su sede permanente está en Panamá. Véase: <https://parlatino.org/>

6. Se entiende por igualdad sustantiva al «reconocimiento de condiciones y aspiraciones diferenciadas para lograr el ejercicio de iguales derechos y oportunidades» (NM, 2015: 12).

en un promedio del 51,5 %⁷ (Llanos y Rozas, 2015: 17). Las presentes cifras reflejan el fuerte desequilibrio en las lógicas organizativas internas, donde a mayor poder de decisión, menor participación femenina. En consecuencia, el rol de las mujeres en los partidos políticos, en su mayoría, no trasciende la militancia de base, desempeñando roles administrativos, de logística y con muy poca incidencia en la toma de decisiones (Tello, 2009).

Esta misma situación se ha constatado en investigaciones realizadas para el caso ecuatoriano. Si bien la literatura que indaga acerca de la situación de la igualdad de género en los partidos políticos de Ecuador es escasa, existen estudios que coinciden en afirmar que tienden a resistirse a implementar la normativa paritaria al momento de confeccionar las listas partidistas. Las boletas electorales, en general, se diseñan incluyendo a las candidatas en las posiciones menos ventajosas, tanto en la nómina de titulares como en las listas de suplentes (Albaine, 2016; Goyes, 2013; Arboleda, 2014). Otras investigaciones centradas en analizar la violencia política en este país muestran que los partidos tienden a constituirse en espacios donde las mujeres experimentan discriminación y hostigamiento a través de prácticas como la obligación de renunciar a su cargo una vez que han sido elegidas, la prohibición de expresarse, la difamación, los insultos, las calumnias y amenazas (Morales Hidalgo, 2019; Arboleda, 2012). Todos estos mecanismos son utilizados por los partidos para asegurar el predominio del liderazgo masculino (Buendía y Calapaqui, 2016; Albaine, 2016).

Enfoque y metodología

Como se mencionó anteriormente, esta investigación adopta un enfoque empírico-descriptivo con la intención de identificar las estrategias y mecanismos que los principales partidos políticos ecuatorianos despliegan (o no) para alcanzar la igualdad entre varones y mujeres. Para ello, la unidad de observación se construyó basándose en una selección de cinco organizaciones políticas nacionales que poseen la mayor representación parlamentaria en la actual Asamblea Nacional electa en 2017: Alianza País (AP), Partido Social Cristiano (PSC), Pachakutik (MUPP), CREO e Izquierda Democrática (ID)⁸. El recorte temporal

7. Los estudios realizados por el BID e IDEA Internacional sobre este tema revelan que la mayoría de los partidos políticos de la región no cuentan con datos de su militancia desagregados por sexo, lo que impide estimar con precisión esta cifra (Llanos y Rozas, 2015).

8. La distribución del número de escaños en la Asamblea Nacional de estos partidos, en alianzas, es: AP, 74; CREO, 32; PSC, 15; ID, 4, y MUPP, 4 (Consejo Nacional Electoral, 2019).

abarca desde el año 2017 hasta el 2019, período comprendido por las elecciones nacionales de 2017 y las últimas elecciones seccionales de marzo de 2019⁹.

Para el desarrollo de la estrategia cuantitativa, se ha propuesto un índice denominado Índice de Igualdad de Género en Partidos Políticos (IGP), que tiene como objetivo principal medir el grado de igualdad entre varones y mujeres en los partidos políticos de Ecuador. Para su elaboración, se adoptó como punto de partida fundamental la investigación pionera en este campo: «Partidos políticos y paridad: la ecuación pendiente» (Garzón de la Roza *et al.*, 2010), que analiza 94 partidos políticos de la región y en la que se plantean tres dimensiones de observación de la situación de las mujeres al interior de las estructuras partidarias: 1) presencia de una «retórica de la igualdad» en los estatutos y documentos oficiales de los partidos políticos; 2) incorporación de acciones positivas que favorezcan la participación de las mujeres en la organización interna, y 3) análisis de la oferta electoral construida por los partidos. En la construcción del IGP se tomaron como referencia estos tres ejes principales, pero se reformularon los indicadores correspondientes a cada dimensión en función de los objetivos propuestos de la investigación y las particularidades del caso de estudio. Asimismo, se tomaron como referencia otros índices ya existentes¹⁰.

A diferencia de estos otros índices, el IGP, en su dimensión electoral, no toma en cuenta los porcentajes de electas de cada partido, ya que se considera que ese dato se encuentra afectado por variables exógenas que exceden las decisiones de éstos, como por ejemplo la fuerza electoral que poseen. Por lo tanto, solo se considera la proporción de candidatas, intentando captar en qué medida los partidos políticos construyen ofertas electorales paritarias teniendo en cuenta la normativa y las exigencias vigentes. Sin embargo, para realizar un cálculo más preciso del grado de incorporación de mujeres en la construcción de la oferta electoral, se agrega el porcentaje de encabezamientos femeninos en las listas a cargos plurinacionales, ya que la legislación ecuatoriana exige el cumplimiento de paridad vertical y alternada,

9. El trabajo de campo de la presente investigación se realizó en las ciudades de Quito y Cuenca entre los meses de febrero y abril de 2019, en el marco del proyecto «Democracia Paritaria en América Latina, con énfasis en élites parlamentarias», llevado a cabo por la Universidad de Salamanca y ONU Mujeres. En esos meses, se realizaron las entrevistas y se recopiló toda la información necesaria para desarrollar la presente investigación.

10. El IGP también toma como referencia el Ranking de Igualdad de Mujeres y Hombres en los Partidos y Movimientos Políticos aplicado en Colombia en 2014, creado por el PNUD y ONU Mujeres, así como el Índice de Igualdad entre hombres y mujeres en los partidos políticos (IIHMP) del proyecto «#MujeresPolíticas: la participación y representación política de las mujeres en México (1990-2016)» del Instituto Nacional Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM), dirigido por Flavia Freidenberg. Ambos índices proponen modos de operacionalización de las tres dimensiones presentadas por el estudio de Garzón de la Roza *et al.*, (2010).

pero deja sin reglamentación los encabezamientos. Esto permite observar en qué medida los partidos colocan a mujeres en posiciones de mayor probabilidad de éxito electoral en ausencia de una legislación pertinente.

Otro aspecto que diferencia el IGP de versiones anteriores, es la centralidad que se le da a las competencias organizativas que poseen las Unidades de género¹¹ en la dimensión organizacional. Allí se agregan competencias más específicas en función de la literatura consultada, que apuntan a medir el poder de incidencia y decisión que tienen estas *unidades* en el seno de los partidos. También en esta dimensión, se suma un indicador que alude a la adopción (o no) de medidas que permitan evitar la violencia política contra las mujeres al interior del partido.

Finalmente, se ha incorporado un cuarto eje que no está presente en otros índices, y es el denominado legislativo-actitudinal, donde se observan las actitudes y opiniones que los legisladores y legisladoras de cada partido manifiestan respecto a la igualdad de género, tomando los resultados de la base de datos del Observatorio de Élités Parlamentarias en América Latina (PELA-USAL), del Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca (España). La inclusión de esta dimensión se asienta en el supuesto de que la intervención de los legisladores y legisladoras se encuentra mediada por los partidos políticos, a través de los cuales han llegado a ese cargo de representación. En este sentido, se puede considerar que la élite parlamentaria puede equipararse con la élite política y, a su vez, con las élites partidistas, ya que la medición de las actitudes u opiniones de los legisladores permiten reconstruir los posicionamientos de los partidos mediante la agregación de las preferencias de sus integrantes (Alcántara, 2006).

En consecuencia, el IGP se encuentra constituido por cuatro ejes: a) discursivo-estatutario, b) organizacional, c) electoral y d) legislativo-actitudinal. La dimensión discursiva-estatutaria mide el grado de incorporación en los estatutos partidarios de los derechos políticos de las mujeres y las estrategias internas para fomentar su participación. El eje organizacional da cuenta de en qué medida los partidos políticos fomentan estrategias de organización interna tendientes a la igualdad entre mujeres y varones. La dimensión electoral apunta a evaluar en qué grado estas organizaciones políticas presentan candidaturas paritarias en los cargos de elección popular. Y finalmente, el eje legislativo-actitudinal evalúa el grado de aprobación a la igualdad de género que tienen los legisladores y legisladoras de cada partido, como parte de las élites partidistas. A continuación, se presentan los indicadores propuestos para cada dimensión y las fuentes de datos que se utilizaron en cada caso.

11. Las Unidades de género son espacios o instancias organizativas dentro de los partidos encargadas de diseñar estrategias y acciones vinculadas a la igualdad de género.

Tabla 1. Índice de Igualdad de Género en los Partidos Políticos (IGP) en Ecuador: dimensiones, indicadores y fuentes de datos

Dimensión	Indicadores	Fuente de datos
Discursiva- estatutaria	Inclusión del principio de igualdad entre varones y mujeres	Estatutos oficiales de los partidos proporcionados por el Consejo Nacional Electoral (CNE)
	Existencia de medidas paritarias para cargos directivos	
	Existencia de medidas paritarias para candidaturas en cargos de elección popular	
	Reglamentación de una Unidad de género	
	Inclusión de financiamiento para la promoción de la participación de mujeres	
Organiza- cional	Porcentaje de mujeres en el máximo órgano de gobierno del partido	Datos oficiales del Consejo Nacional Electoral
	Porcentaje de mujeres en otras instancias directivas	Datos de los partidos o movimientos políticos obtenidos a través de documentos internos y entrevistas
	Competencia organizativa de la Unidad de género: 0- No existe o no tiene competencia 1- Existe y tiene competencia en: 0.25- recepción y asesoría sobre situaciones de desigualdad de género en el partido 0.25- conformación de las candidaturas 0.25- elaboración de los planes de gobierno 0.25- cuestiones presupuestarias	
	Existencia de actividades de formación o sensibilización de género: 0,50- actividades destinadas a miembros del partido 0,50- actividades destinadas a mujeres militantes y candidatas	
	Existencia de otras estrategias orientadas a fomentar la participación de mujeres	
	Adopción de medidas para evitar la violencia política contra las mujeres	
	0,50- porcentaje de mujeres candidatas a la Asamblea Nacional 0,50- porcentaje de encabezamiento femenino	
Porcentaje de mujeres candidatas a la Prefectura		
Porcentaje de mujeres candidatas a la Alcaldía		
0.50- Porcentaje de mujeres candidatas a Concejalías 0.50- Porcentaje de encabezamiento femenino		
0.50- Porcentaje de mujeres candidatas a Juntas Parroquiales		
0.50 - Porcentaje de encabezamiento femenino		
Legislativa- Actitudinal	Grado de importancia de las desigualdades entre varones y mujeres en el país	Base de datos del Observatorio de Élités Parlamentarias en América Latina del Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca (PELA-USAL)
	Grado de consideración de las exigencias de género como demandas legítimas	
	Grado de importancia de las cuotas de género para incrementar el número de mujeres en el parlamento	
	Grado de aprobación a la implementación de políticas públicas para reducir las desigualdades entre varones y mujeres por parte del Estado	

Fuente: Elaboración propia a partir de PNUD (2014) y Freidenberg (2017).

Es importante destacar que los datos de la dimensión electoral representan porcentajes de los partidos políticos sin alianzas, ya que el objetivo es medir el grado de inclusión de las mujeres en la construcción de las candidaturas que posee específicamente esa organización política. En ese sentido, los porcentajes con alianzas no permiten saber cuáles son los consensos internos que los integrantes de la coalición realizan en torno a la inclusión de mujeres. Sin embargo, en la dimensión legislativa-actitudinal los datos del movimiento CREO se encuentran en el marco de la alianza SUMA-CREO, ya que estos resultados se tomaron de la base de datos del Observatorio PELA-USAL¹².

Tabla 2. Peso proporcional de cada dimensión del Índice de Igualdad de Género en los Partidos Políticos (IGP)

Dimensiones	N° de dimensiones	Proporción
Discursiva-estatutaria	5	25%
Organizacional	6	30%
Electoral	5	25%
Legislativa-actitudinal	4	20%

Fuente: Elaboración propia.

Para el cálculo del IGP, es necesario tener en cuenta que se encuentra integrado por indicadores dicotómicos de promedio y de porcentaje. En primer lugar, se asignan puntuaciones entre 0 y 1, tomando en consideración los objetivos definidos de cada indicador. Para obtener el puntaje se realiza un cálculo de la distancia entre el objetivo del indicador y el resultado obtenido por el partido político. Así, el puntaje 0 indica ausencia del objetivo y 1 la presencia de este. Finalmente, se calcula el promedio de los indicadores para cada dimensión y luego el promedio de las dimensiones dará el resultado final del IGP por partido. En el caso de los indicadores de presencia, el objetivo es que las mujeres ocupen el 50% de las candidaturas o de los cargos. De modo que, por ejemplo, si un partido tiene un 50% o más de mujeres en la candidatura a la Asamblea Nacional, obtendría un puntaje de 1 punto. En el caso de los indicadores que miden la presencia de una determinada función, por ejemplo, «Existencia de medidas paritarias para candidaturas en cargos de elección popular», dicha existencia

12. El número de casos seleccionados por partido en la base de datos PELA-USAL son: AP, 48; SUMA-CREO, 22; PSC, 10; ID, 3, y MUPP, 3.

obtendría una puntuación de 1 punto, mientras que su inexistencia sería valorada con 0 puntos. El peso ponderado de cada dimensión se calcula en función del número de indicadores que posee. Por tanto, se presenta un resultado por dimensión y luego el resultado final del índice agregado con todas las dimensiones incluidas.

Igualdad de género y partidos políticos en Ecuador según el índice IGP

El IGP aplicado a los cinco principales partidos y movimientos políticos de Ecuador¹³ muestra, en términos generales, exiguos resultados. Como se puede observar en la tabla 5, las tres organizaciones mejor posicionadas (MUPP, AP y PSC) apenas superan la mitad del puntaje. Las otras dos restantes obtuvieron valores considerablemente bajos, en especial CREO que solamente alcanzó un puntaje de 0,15 en la dimensión organizacional. Estos resultados muestran un escaso grado de implementación de mecanismos y estrategias de estos partidos para fomentar e impulsar la igualdad de género.

A continuación, se presentan los resultados finales del índice IGP por dimensiones e indicadores (tabla 3), se sintetizan estos valores por partidos (tabla 4) y se muestran los resultados finales a partir de las cifras ponderadas (tabla 5). Luego se presentan y analizan los resultados del índice en cada una de las dimensiones.

13. Esto es: Alianza País (AP), Partido Social Cristiano (PSC), Pachakutik (MUPP), CREO e Izquierda Democrática (ID).

Tabla 3. Resultados del Índice de Igualdad de Género en Partidos Políticos (IGP) en Ecuador, por dimensiones e indicadores

Dimensiones	Indicadores	AP	PSC	CREO	MUPP	ID	
Discursiva- estatutaria	Inclusión del principio de igualdad entre varones y mujeres	0	0	0	1	0	
	Existencia de medidas paritarias para cargos directivos y candidaturas a cargos de elección	1	1	1	1	1	
	Existencia de medidas paritarias para candidaturas para cargos de elección popular	1	1	1	1	1	
	Reglamentación de una Unidad de género	1	1	0	0	0	
	Existencia de financiamiento para la promoción de la participación de mujeres	0	0	0	0	0	
Total de la dimensión		0,60	0,60	0,40	0,60	0,20	
Organiza- cional	Presencia de mujeres en los máximos cargos del partido	Porcentaje de mujeres en el máximo órgano de gobierno del partido	0,80	0,82	0,75	1	1
		Porcentaje de mujeres en otras instancias directivas	0,90	1	S/D	0,75	1
	Competencia organizativa de la Unidad de género	0,30	0	0	0	0	
	Existencia de actividades de formación o sensibilización de género	0	0	0	0,50	0	
	Existencia de otras estrategias orientadas a fomentar la participación de mujeres	0	0	0	0	0	
	Adopción de medidas para evitar la violencia política	0	0	0	0	0	
Total de la dimensión		0,33	0,30	0,15	0,38	0,33	
Electoral	Porcentaje de mujeres en candidaturas a cargos de representación popular	Asamblea Nacional	0,50	0,46	0,50	0,47	0
		Porcentaje de encabezamiento femenino	0,10	0,05	0	0,03	0
		Total	0,30	0,25	0,25	0,25	0
		Prefectura	0,30	0,57	0	0	0
		Alcaldía	0,50	0,34	1	1	0
		Concejalías	0,90	0,90	0,83	0,82	1
		Porcentaje de encabezamiento femenino	0,20	0,17	0,17	0,09	0
		Total	0,50	0,54	0,50	0,45	0,50
		Vocalías juntas parroquiales	0,90	0,89	1	0,85	1
		Porcentaje de encabezamiento femenino	0,10	0,09	0,27	0,05	0
Total	0,50	0,49	0,67	0,45	0,50		
Total de la dimensión		0,42	0,44	0,48	0,43	0,31	
Legislativa- actitudinal	Grado de importancia de las desigualdades entre varones y mujeres en el país	0,60	0,74	0,75	0,86	1	
	Grado de consideración de las exigencias de género como demandas legítimas	1	0,86	0,86	0,93	1	
	Grado de acuerdo sobre si las cuotas de género son necesarias para incrementar el número de mujeres en el Parlamento	0,90	0,64	0,75	0,60	1	
	Grado de aprobación a la implementación de políticas públicas para reducir las desigualdades entre varones y mujeres por parte del Estado	1	0,84	0,91	1	1	
Total de la dimensión		0,87	0,77	0,82	0,85	1	

Nota: Alianza País (AP); Partido Social Cristiano (PSC); Movimiento CREO; Pachakutik (MUPP) e Izquierda Democrática (ID). Fuente: Elaboración propia

Tabla 4. Síntesis de los resultados del Índice de Igualdad de Género en los Partidos Políticos (IGP) por dimensión

Dimensiones	AP	PSC	CREO	MUPP	ID
Discursiva-estatutaria	0,60	0,60	0,40	0,60	0,20
Organizacional	0,33	0,30	0,15	0,38	0,33
Electoral	0,42	0,44	0,48	0,43	0,20
Legislativa-actitudinal	0,87	0,77	0,82	0,85	1

Nota: Alianza País (AP); Partido Social Cristiano (PSC); Movimiento CREO; Pachakutik (MUPP) e Izquierda Democrática (ID).
Fuente: Elaboración propia.

Tabla 5. Resultados finales del Índice de Igualdad de Género en los Partidos políticos (IGP) por partidos a partir de las cifras ponderadas

Dimensiones	MUPP	AP	PSC	ID	CREO
Discursiva-estatutaria	0,60	0,60	0,60	0,20	0,40
Organizacional	0,46	0,40	0,36	0,40	0,18
Electoral	0,44	0,42	0,48	0,20	0,31
Legislativa-actitudinal	0,90	0,68	0,62	0,80	0,66
Total	0,55	0,52	0,51	0,40	0,39

Nota: Pachakutik (MUPP); Alianza País (AP); Partido Social Cristiano (PSC); Izquierda Democrática (ID) y Movimiento CREO.
Fuente: Elaboración propia.

Dimensión discursiva-estatutaria

En la dimensión discursiva-estatutaria del IGP, se ha observado que las reglamentaciones vinculadas a la igualdad entre varones y mujeres, en general, tienen una escasa presencia en los estatutos de los partidos seleccionados. El principio de igualdad de género se encuentra ausente en cuatro de las cinco reglamentaciones, sin una mención específica en las bases ideológicas del partido ni en las competencias de sus instancias directivas y organizativas.

En contrapartida a esto, todos los estatutos analizados recogen la normativa constitucional, plasmada en el Código de la Democracia, que exige a las

organizaciones políticas construir sus candidaturas para cargos de elección popular de manera paritaria y alternada (artículo 116), así como también conformar paritariamente los máximos órganos de gobierno del partido (artículo 343). La inclusión de estos dos elementos en la totalidad de los estatutos analizados se encuentra directamente vinculada con la firme sanción que el Consejo Nacional Electoral (CNE) aplica a las organizaciones que incumplen con estas normativas: la no oficialización de la lista en el caso de las candidaturas a cargos de elección y la suspensión de la organización política en el caso de la conformación de las directivas partidistas. De modo que todos los partidos analizados se hacen eco de estas dos medidas paritarias en sus estatutos.

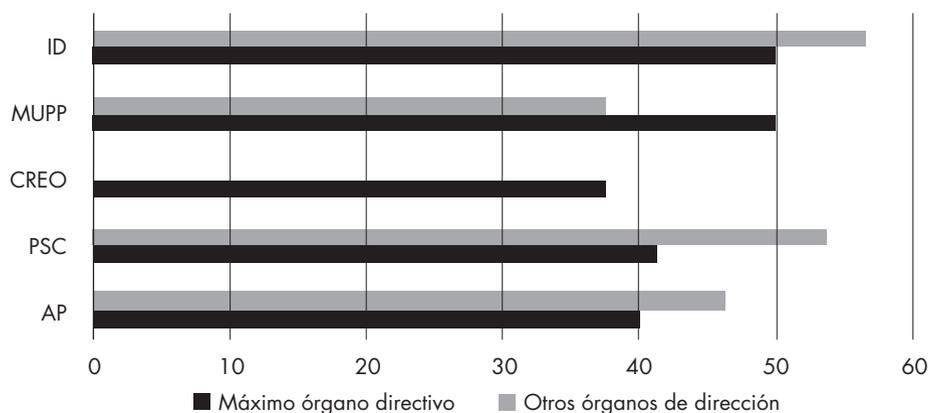
Respecto a la reglamentación de una Unidad de género, tres de los cinco partidos analizados no incluyen en sus estatutos la existencia de una instancia organizativa que atienda a la igualdad de género. Asimismo, en uno solo de ellos se especifica el rol que cumple este organismo interno y las competencias específicas que posee. No obstante, es importante destacar que en ninguno de los estatutos analizados existe una reglamentación que destine una partida presupuestaria al fomento de la participación de mujeres o para las actividades que realizan las Unidades de género, en el caso de que existan. Este es un dato relevante, ya que las escasas estrategias que los partidos despliegan en materia de igualdad de género se encuentran limitadas por la falta de un financiamiento específico.

Dimensión organizacional

La dimensión organizacional recoge los valores más bajos del estudio: AP, 0,33; PSC, 0,30; CREO, 0,15; MUPP, 0,38, e ID, 0,33. Esto muestra que los partidos políticos analizados prácticamente no implementan mecanismos internos tendientes a la igualdad de género, a excepción de ciertas medidas que se vinculan con la normativa nacional.

Como se mencionó anteriormente, el Código de la Democracia establece que los partidos y movimientos políticos deben conformar paritariamente sus directivas (artículo 343), y la sanción ante el incumplimiento de esta medida es la suspensión temporal de la organización y la eliminación en caso de reincidencia (artículo 331). En efecto, esto ha tenido como consecuencia una importante presencia de mujeres en las instancias directivas de los partidos.

Figura 1. Mujeres en los máximos órganos directivos y en otros órganos de dirección de cinco partidos políticos de Ecuador (% , 2019)



Nota: Izquierda Democrática (ID); Pachakutik (MUPP); Movimiento CREO; Partido Social Cristiano (PSC) y Alianza País (AP).

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Consejo Nacional Electoral (CNE) (CREO no ha presentado información oficial al CNE sobre las directivas de estos órganos).

Es importante aclarar que, si bien estos datos muestran una notable representación descriptiva de las mujeres en las instancias directivas, esto no es percibido por las entrevistadas como un incremento del poder femenino al interior de los partidos¹⁴. Según la exvicealcaldesa de Quito, Daniela Chacón: «los partidos siguen estando dirigidos por hombres, por más que cumplan con las legislaciones de cuotas en las directivas. Esas son formalidades». En la misma línea, Virginia Andrade, concejala de la provincia de Pichincha por la ID, comenta que «curiosamente la actual presidencia del partido está ocupada por una mujer, pero eso no ha significado un cambio en las estructuras del partido, un cambio de *chip*, un cambio de manejo. Cada vez que se pueden saltar la normativa, se la saltan. Porque no es una convicción, es un reglamento».

Asimismo, el incremento de la participación de las mujeres en las directivas de los partidos analizados no ha significado mayores estrategias internas para fomentar la igualdad de género o mecanismos de defensa de los derechos de las mujeres. Esto se traduce en los escasos valores de los indicadores que miden las competencias organizativas de la Unidad de género, es decir, la

14. Entrevistas realizadas a Marjorie Chávez (PSC), Evelyn Aguas (CREO) y Virginia Andrade (ID).

existencia de actividades de formación o sensibilización de género, así como de otras estrategias orientadas a fomentar la participación de mujeres. Como ya se ha mencionado, solo en dos partidos de los analizados la Unidad de género se encuentra reglamentada estatutariamente. Sin embargo, en ninguno de ellos estas unidades poseen competencias organizativas de relevancia. Solo en el caso de la AP, la «Comisión Permanente Nacional de la Mujer» funciona, según el estatuto, como una instancia intermediaria entre las mujeres militantes y el movimiento, con el objetivo de articular y canalizar las demandas de género en la estructura partidista. Es por ello que, en el indicador «Competencia organizativa de la Unidad de género» del IGP, se le atribuye 0,25 puntos, ya que cumple con la competencia de «recepción y asesoría sobre situaciones de desigualdad de género en el partido». No obstante, es preciso destacar que las entrevistadas manifestaron que esta Comisión de Mujeres de la AP, más allá de la retórica estatutaria, tiene un funcionamiento muy irregular y una estructura organizativa débil¹⁵. En los partidos restantes, como es el caso de CREO e ID, existen grupos de mujeres, pero no se encuentran reglamentados estatutariamente y las funciones que llevan a cabo no tienen incidencia ni en la organización y ni en las esferas de decisión del partido.

El indicador del IGP «Existencia de actividades de formación o sensibilización de género», que mide las actividades de formación destinadas tanto a miembros del partido en general como a mujeres militantes y candidatas, en particular, muestra una casi total inexistencia de este tipo de estrategias en los partidos analizados. La formación política específica a mujeres se encuentra ausente en la totalidad de organizaciones estudiadas. Un solo partido, el MUPP, explicita en sus reglamentaciones que la escuela de instrucción política debe impartir cursos con perspectiva de género¹⁶, pero no menciona la intención de llevar adelante actividades destinada a militantes o a futuras candidatas. Fuera de la formación política, tampoco existen otras estrategias orientadas a fomentar la participación de mujeres en ninguno de los partidos, sea para la incorporación de nuevas militantes, para estimular acciones de promoción de género o para el apoyo económico de las candidatas. Este panorama muestra la falta de interés que poseen estas organizaciones políticas respecto a la incorporación de mujeres en sus estructuras, así como también las escasas intenciones que tienen de formarlas y capacitarlas para futuros liderazgos.

15. Entrevistas a Alemán Mónica (AP) y Tola Betty (AP).

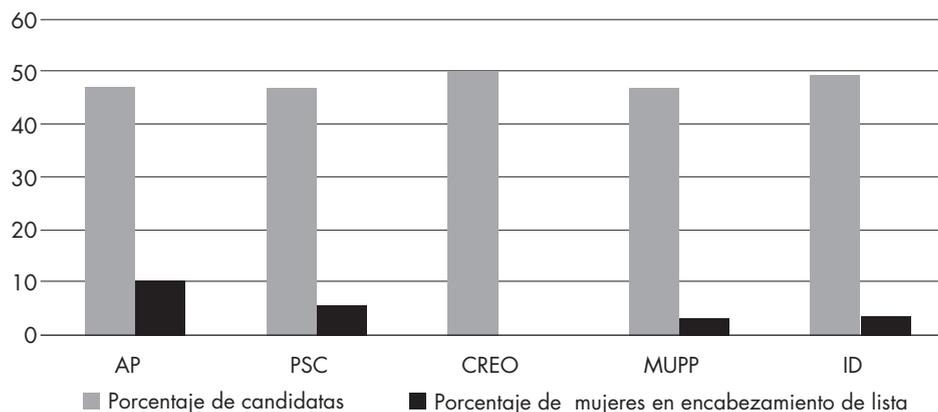
16. Estatuto del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik: artículo 95. Documento interno propiciado por el Consejo Nacional Electoral de Ecuador, 2016

Dimensión electoral

Los resultados de la dimensión electoral muestran una amplia distancia entre los porcentajes de mujeres candidatas y los porcentajes de encabezamientos femeninos en esas listas. En la figura 2 se presenta una comparación de ambos resultados para cargos a la Asamblea Nacional por partido político.

La amplia brecha que se abre entre los porcentajes de las candidaturas y de los encabezamientos de listas tiene una relación directa con la paridad vertical que establece la legislación ecuatoriana. En ella se determina la ubicación de candidaturas de mujeres y varones en las listas plurinominales de manera alternada y secuencial, pero no se estipula una proporción de encabezamientos femeninos. Nuevamente se puede observar que los partidos políticos estudiados se limitan, casi exclusivamente, a cumplir la legislación electoral pero fuera de ella, no ejecutan prácticas que reflejen voluntades políticas tendientes a la igualdad entre varones y mujeres.

Figura 2. Mujeres candidatas y porcentaje de mujeres en encabezamiento de lista para la Asamblea Nacional por partido político (% , 2017)

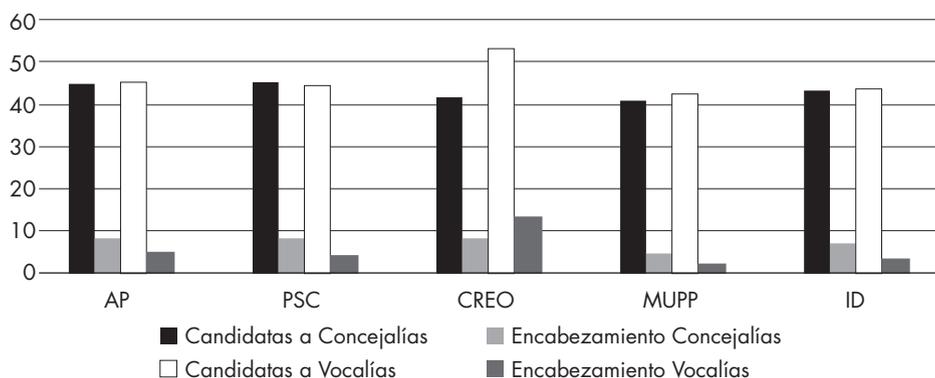


Nota: Alianza País (AP); Partido Social Cristiano (PSC); Movimiento CREO; Pachakutik (MUPP) e Izquierda Democrática (ID).

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Consejo Nacional Electoral (CNE).

Este comportamiento se repite para el resto de los cargos de elección. La figura 3 muestra los porcentajes en la conformación de candidaturas para los cargos de concejalías cantonales y de las vocalías de las juntas parroquiales.

Figura 3. Mujeres candidatas y mujeres en encabezamiento de lista para los cargos de concejalías y vocalías por partido político (% , 2019)



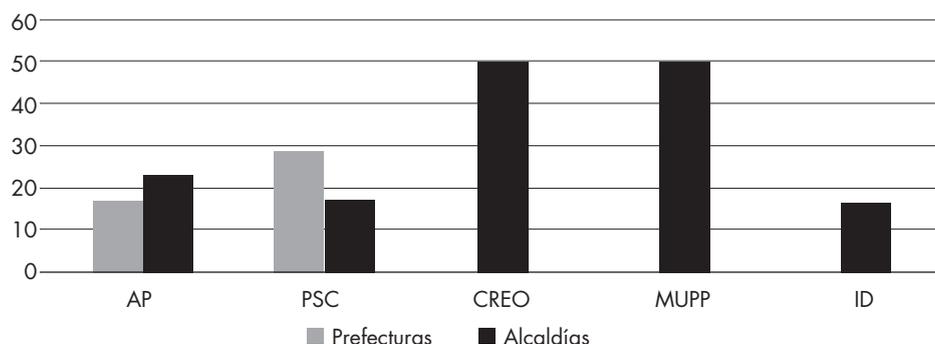
Nota: Alianza País (AP); Partido Social Cristiano (PSC); Movimiento CREO; Pachakutik (MUPP) e Izquierda Democrática (ID).

Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo Nacional Electoral (CNE).

La ubicación en las listas plurinominales es de vital importancia en la competencia electoral y en los mecanismos de poder al interior del partido. Esto se debe, en primer lugar, a que los candidatos/as que ocupan la primera posición en la lista suelen ser confirmados a través del voto preferencial de los electores y justamente en el diseño de las boletas electorales las mujeres tienden a ser ubicadas en posiciones menos ventajosas (Albaine, 2016). Por otra parte, en un estudio realizado por la Asociación de Mujeres Municipalistas del Ecuador (AMUME) en 2009, se demostró que quienes encabezaban listas (principalmente varones) definieron los mecanismos, estrategias, medios, asesores y líneas de comunicación política en la campaña electoral. Además, la publicidad contratada por el partido recayó, en la mayoría de los casos, en los candidatos cabezas de listas (AMUME, Informe Palacios, 2009, citado por Arboleda, 2012). De esta manera, las ubicaciones en encabezamientos de listas revelan comportamientos fundamentales de los partidos, por lo cual el cálculo del IGP los promedia con los porcentajes de candidaturas. Asimismo, para el caso ecuatoriano, la relevancia que adquieren las ubicaciones en las listas plurinominales se potencia con la combinación de otro elemento del sistema electoral: gran parte de las listas son impares (en las elecciones 2013, hubo un 80% de listas impares). El elevado número de encabezamientos masculinos en listas impares impide llegar al objetivo del porcentaje de paridad en las candidaturas, a pesar de que se cumpla el mandato de posición.

Otros indicadores del IGP que muestran la falta de compromiso de los partidos políticos con la igualdad de género, más allá del cumplimiento de la normativa de paridad, son los escasos porcentajes de mujeres en las candidaturas a cargos uninominales. La figura 4 muestra el porcentaje de mujeres candidatas a las prefecturas y alcaldías por partidos políticos en las elecciones 2019.

Figura 4. Mujeres candidatas a cargos de Prefectura y Alcaldía por partidos políticos (% , 2019)



Nota: Alianza País (AP); Partido Social Cristiano (PSC); Movimiento CREO; Pachakutik (MUPP) e Izquierda Democrática (ID).

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Consejo Nacional Electoral (CNE).

Los porcentajes de candidatas a Prefectura fueron escasos pero heterogéneos entre los partidos: PSC, 29%; AP, 17%; MUPP e ID, no presentaron mujeres candidatas, y CREO no tuvo candidatos/as para ese cargo. Por su parte, las candidaturas femeninas a alcaldías solo en dos casos llegaron a una proporción paritaria (CREO y MUPP) y en el resto de los partidos la participación de mujeres fue mínima: AP, 23%; PSC, 17%, e ID, 16%.

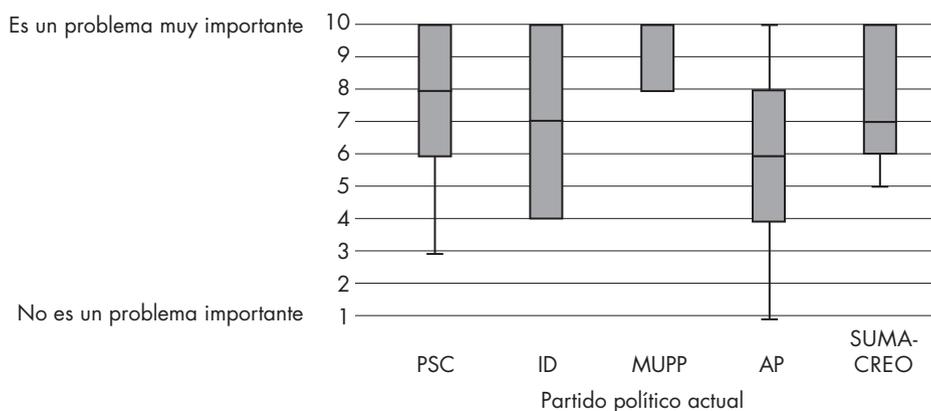
En efecto, en los cargos unipersonales donde no existe legislación de paridad obligatoria, la representación de las mujeres es mínima, en niveles que fueron superados en los cargos pluripersonales hace más de 10 años. También es importante tener en cuenta que las alcaldías y prefecturas son cargos relevantes para las carreras y trayectorias políticas, por lo que son espacios muy disputados al interior de los partidos y, al mismo tiempo, de limitado acceso para las mujeres. Como sostiene María Arboleda, directora del Instituto de la Democracia, al ser entrevistada, «los cargos como las alcaldías y las prefecturas son identificados como de carrera política, donde el poder político se expande. Y es justamente en estos espacios donde es muy difícil que una mujer llegue».

Dimensión legislativa-actitudinal

En esta dimensión, el IGP revela los valores más altos alcanzados para este estudio: AP, 0,87 PSC, 0,77; CREO, 0,82; MUPP, 0,85, e ID, 1. Las opiniones y actitudes de los legisladores/as de los partidos estudiados muestran, en general, un importante grado de aprobación a la igualdad de género en los distintos planos en que se indagaron: importancia de las desigualdades entre varones y mujeres en el país, consideración de las demandas o exigencias de igualdad de género como legítimas, importancia de las cuotas de género en el Parlamento e implementación de políticas públicas para reducir este tipo de desigualdad.

El indicador del IGP que mide el grado de importancia que tiene la desigualdad entre varones y mujeres en Ecuador para los legisladores de cada partido muestra que, si bien no existen grandes variaciones en las medias de los partidos, la dispersión de las respuestas es disímil entre ellos. Dentro de la escala donde 1 es «no es importante» y 10 «es muy importante», se observa que los legisladores de la AP son los que menor importancia le atribuyen a este tipo de desigualdad con una media de 6,02, pero con respuestas muy heterogéneas que se concentran entre los valores 4 y 8. En la figura 5 se ilustran los resultados.

Figura 5. Grado de importancia que le atribuyen los assembleístas nacionales a la desigualdad entre varones y mujeres en Ecuador, según partido político (2017)

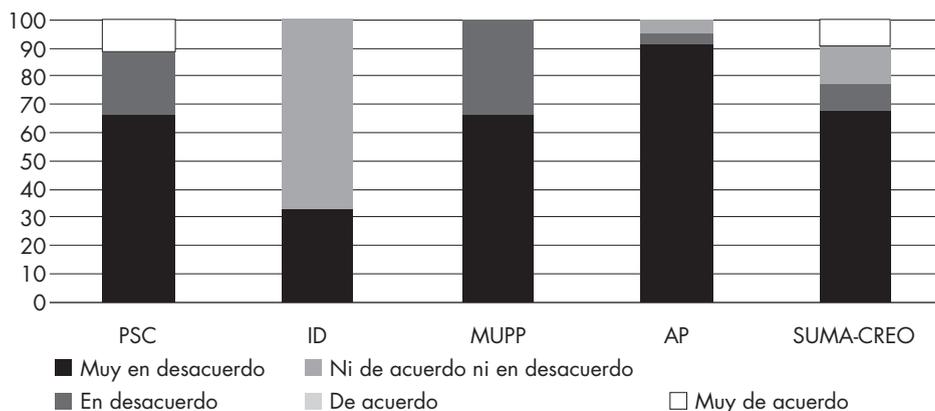


Nota: Partido Social Cristiano (PSC); Izquierda Democrática (ID); Pachakutik (MUPP); Alianza País (AP) y SUMA-CREO.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Observatorio de Élités Parlamentarias en América Latina (PELA-USAL) del Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca.

La pregunta de la encuesta PELA-USAL que mide el grado de acuerdo de los asambleístas respecto a la afirmación «Cuando las mujeres exigen la igualdad en estos días, en realidad están buscando favores especiales» presenta una escala donde 1 es «muy en desacuerdo» y 5 «muy de acuerdo». Esta pregunta es interpretada en el marco del cálculo del IGP como el grado de consideración que poseen los/as legisladores/as de las exigencias de género como demandas legítimas. En este caso, las respuestas de los asambleístas ecuatorianos de casi todos los partidos analizados se posicionan entre «muy en desacuerdo» y «en desacuerdo» a esta afirmación, lo que implica considerar las demandas de género como exigencias legítimas.

Figura 6. Grado de acuerdo de asambleístas nacionales a la afirmación: «Cuando las mujeres exigen la igualdad en estos días, en realidad están buscando favores especiales», según partido político (2017)

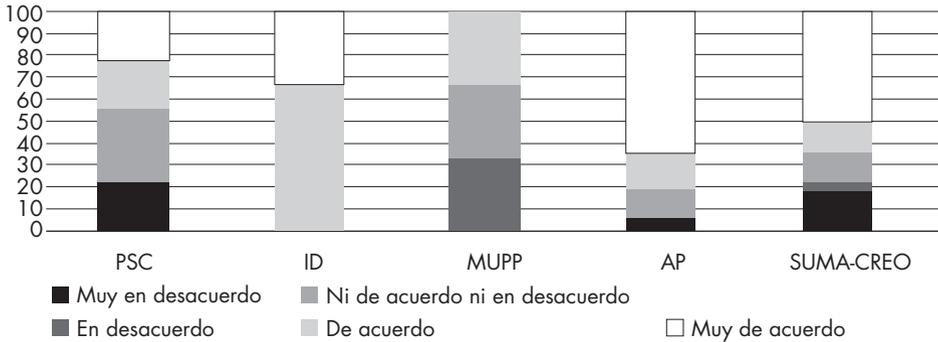


Nota: Partido Social Cristiano (PSC); Izquierda Democrática (ID); Pachakutik (MUPP); Alianza País (AP) y SUMA-CREO.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Observatorio de Élités Parlamentarias en América Latina (PELA-USAL) del Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca.

Siguiendo con la misma escala de la pregunta anterior, se observa que los legisladores que más de acuerdo se encuentran con las cuotas de género como una herramienta para incrementar el número de mujeres en el Parlamento son los que pertenecen a la AP e ID, con valores medios de 4,33, y SUMA-CREO (aunque este último muestra una heterogeneidad mayor en sus valores, con una media de 3,78). La figura 7 plasma estos los resultados.

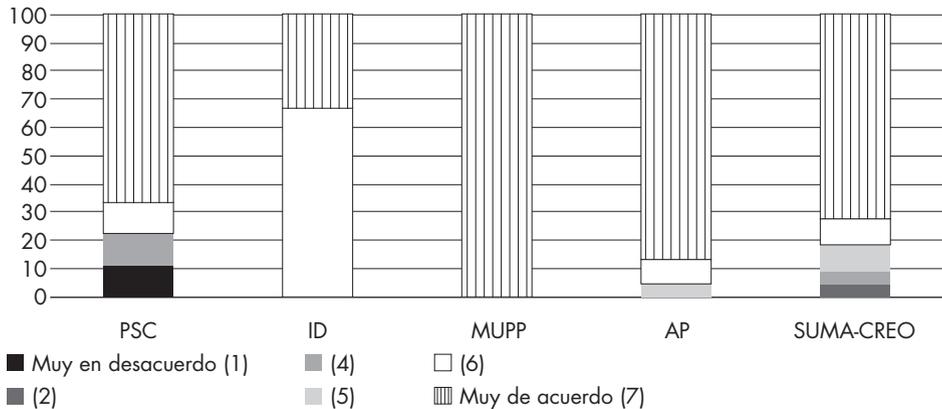
Figura 7. Grado de acuerdo de asambleístas nacionales sobre la necesidad de las cuotas de género para incrementar el número de mujeres en el Parlamento, según partido político (2017)



Nota: Partido Social Cristiano (PSC); Izquierda Democrática (ID); Pachakutik (MUPP); Alianza País (AP) y SUMA-CREO.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Observatorio de Élités Parlamentarias en América Latina (PELA-USAL) del Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca.

Figura 8. Grado de aprobación de los asambleístas nacionales a la implementación de políticas públicas para reducir las desigualdades entre varones y mujeres por parte del Estado, según partido político (2017)



Nota: Partido Social Cristiano (PSC); Izquierda Democrática (ID); Pachakutik (MUPP); Alianza País (AP) y SUMA-CREO.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Observatorio de Élités Parlamentarias en América Latina (PELA-USAL) del Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca.

Por último, el indicador del IGP basado en la pregunta de la encuesta de PELA-USAL sobre el grado de aprobación que los parlamentarios tienen respecto a la implementación de políticas públicas para reducir las desigualdades entre hombres y mujeres por parte del Estado, donde 1 corresponde a «muy en desacuerdo» y 7 «muy de acuerdo», muestra que, en general, los legisladores de los distintos partidos están de acuerdo o muy de acuerdo.

El MUPP y la AP presentan los valores más altos de aprobación debido a una mayor homogeneidad en sus respuestas, con medias de 7 y 6,88, respectivamente. ID, SUMA-CREO y PSC muestran, respectivamente, medias cercanas: 6,39, 6,33 y 5,89. Sin embargo, en estos dos últimos casos, las respuestas son más heterogéneas llegando, en el caso del PSC, a haber legisladores que se manifiestan «muy en desacuerdo». La figura 8 refleja estos valores entre los diferentes partidos analizados.

Consideraciones finales: una agenda de investigación

La aplicación del Índice de Igualdad de Género en Partidos Políticos (IGP) a las principales organizaciones políticas ecuatorianas muestra exiguos resultados. Por un lado, se ha podido evidenciar que los partidos analizados adecúan sus estrategias para cumplir con la normativa de paridad vigente que, en lo que atañe a las obligaciones de las organizaciones políticas, se basan en dos puntos: la confección de candidaturas paritarias, alternada y secuencial, en cargos pluri-personales y la conformación paritaria de los máximos órganos de gobierno del partido. Los esfuerzos por cumplir con estas normas se evidencian en los altos valores obtenidos en los indicadores que miden estos dos aspectos. No obstante, por fuera de este marco regulatorio, los partidos muestran importantes dificultades para materializar la promoción y participación política de mujeres en sus organizaciones. La aplicación del IGP ha evidenciado que las debilidades del diseño normativo ecuatoriano son aprovechadas por los partidos para eludir sistemáticamente las prácticas que tienden a fomentar la igualdad de género. Esto se traduce en los bajos resultados de las diferentes dimensiones que miden estos aspectos.

Por otra parte, frente a esta escasa materialización del principio de igualdad en las prácticas de los partidos, los resultados de la dimensión legislativa-actitudinal contrastan ampliamente, mostrando los valores más elevados de la medición. Las opiniones y actitudes de los legisladores de los partidos estudiados revelan, en general, un alto grado de aprobación a la igualdad de género en los distintos

planos que se indagaron. Basándose en esto, puede sostenerse que existe una «retórica de la igualdad de género» transversal a las distintas élites partidistas, que puede relacionarse con un «sesgo de deseabilidad social» que poseen este tipo de preguntas donde los legisladores y legisladoras suelen responder lo que se considera políticamente correcto. Sin embargo, esto no posee un sustento real en las estructuras organizativas de los partidos.

En términos generales, este alto grado de aprobación de la igualdad de género por parte de los legisladores y legisladoras de los partidos, que se manifiesta en un nivel discursivo y actitudinal, puede ser conectado con el comportamiento positivo que asumen las organizaciones políticas respecto a la legislación de paridad. Ambos aspectos muestran cierta adhesión al principio de igualdad, pero solamente en el plano discursivo de sus líderes o en el marco de legislaciones sancionatorias. Existe una brecha entre

el comportamiento y las opiniones que asumen los partidos políticos en contextos regulatorios o públicos y las prácticas efectivas en la organización interna o en la conformación de la oferta electoral. En consecuencia, una de las conclusiones a las que

Los partidos políticos en Ecuador mantienen el principio de igualdad entre mujeres y varones en un plano superficial y retórico, sin que haya penetrado con profundidad en sus estructuras organizativas.

arriba este estudio es que los partidos políticos en Ecuador todavía mantienen el principio de igualdad entre mujeres y varones en un plano superficial y retórico, sin que haya penetrado con profundidad en sus estructuras organizativas. De modo que se constituye una *simulación* de paridad que escenifica prácticas, opiniones y comportamientos tendientes a la igualdad en espacios acotados, es decir, en el plano de la discursividad o en el contexto de prácticas ceñidas a la obligatoriedad jurídica. Además, como puede advertirse, estos mecanismos son comunes a todas las organizaciones políticas estudiadas, sin distinción de pertenencia ideológica.

Finalmente, el aporte empírico de la presente investigación abre diversas posibilidades y líneas de trabajo que invitan a ser profundizadas en futuras pesquisas. Por una parte, sería interesante ampliar esta investigación buscando elementos propios del sistema de partidos ecuatoriano que expliquen estos bajos niveles de igualdad de género detectados. Por ejemplo, se podría profundizar sobre el impacto que poseen la fuerza electoral o los niveles de competencia, así como la importante fragmentación que subsiste entre las organizaciones políticas ecuatorianas. Por otro lado, existen una serie de aspectos constitutivos y comunes a estos partidos que podrían estar impactando en la inclusión/exclusión de las mujeres y de la perspectiva de género. En una investigación empírica realizada a ocho partidos ecuatorianos, Simón Pachano (2007) sostuvo que había una casi total inexistencia

de normas escritas que rigieran la vida interna, falta de capacitaciones y actividades permanentes de motivación a los militantes y ausencia de mecanismos de integración entre las diversas instancias que los conformaban. También concluyó que tendían a constituirse en estructuras cerradas y verticalistas a la hora de seleccionar sus candidatas y que poseían un marcado carácter electoralista, convirtiéndose casi exclusivamente en vehículos para la obtención de cargos específicos (ibídem). Sería interesante indagar en qué medida estos aspectos constitutivos de los partidos ecuatorianos, como su deficiencia organizativa, limitada prácticamente a los momentos electorales, en confluencia con el establecimiento de estructuras cerradas y verticales con escasa democracia interna, impactan en una promoción política efectiva y plena de las mujeres en estas organizaciones. Como afirmó Norris (1993), la combinación de estos dos elementos, el grado de institucionalización y el grado de centralización de la organización partidista, ha mostrado afectar directamente en las modalidades de reclutamiento y selección de candidatas. En organizaciones informales y poco institucionalizadas, donde las reglas del partido no son explícitas, ni formalizadas en documentos oficiales y los procesos de nominación de candidaturas son cerrados y centralizados, se tiende a estructuras de patronazgo que perjudican la incorporación de mujeres (Norris, 1993: 321). Es posible que en el caso ecuatoriano la falta de estructuras partidistas sólidas explique, en alguna medida, las dificultades que se presentan para un desarrollo más cabal y profundo de estrategias de promoción política de las mujeres.

En este contexto, esperamos que los resultados de este trabajo den un impulso en esta dirección y puedan contribuir a esfuerzos más consistentes de teorización sobre qué explica que la igualdad entre varones y mujeres siga teniendo una presencia precaria en los partidos políticos ecuatorianos y, más aún, qué impacto tiene esto en la construcción de una democracia paritaria en el país.

Referencias bibliográficas

- Albaine, Laura. «Paridad de género y violencia política en Bolivia, Costa Rica y Ecuador. Un análisis testimonial». *Ciencia Política*, vol. 11, n.º 21 (2016), p. 335-362.
- Alcántara, Manuel. *Políticos y política en América Latina*. Madrid: Siglo XXI/Fundación Carolina, 2006.
- Alcántara, Manuel y Freidenberg, Flavia (eds.). *Partidos políticos de América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2001.
- Arboleda, María. *Levantado el velo: Estudio sobre acoso y violencia política en contra de las mujeres autoridades públicas electas a nivel local en Ecuador*. Quito: ONU Mujeres/AMUME, 2012.

- Arboleda, María. «La paridad postergada: resultados para las mujeres en las elecciones seccionales 2014 del Ecuador». *Democracias*, vol. 2, (2014), p. 93-135.
- Archenti, Nélica y Tula, María I. *Mujeres y política en América Latina: sistemas electorales y cuotas de género*. Buenos Aires: Heliasta, 2008.
- Archenti, Nélica y Tula, María I. «Cambios normativos y equidad de género: de las cuotas a la paridad en América Latina, los casos de Bolivia y Ecuador». *América Latina Hoy*, vol. 66, (2014), p. 47-68.
- Archenti, Nélica y Tula, María I. «Critical Challenges of Quotas and Parity in Latin America». En: Došek, Tomáš; Freidenberg, Flavia; Caminotti, Mariana y Muñoz-Pogossian, Betilde (eds.). *Women, Politics and Democracy in Latin America*. Nueva York: Palgrave MacMillan, 2017, p. 29-44.
- Bareiro, Line y Soto, Lilian. *La hora de la igualdad sustantiva: participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe Hispano*. México: ONU MUJERES, 2015.
- Buendía, Silvia y Calapaquí, Karla. *Rafael Correa: 9 años de violencia contra las mujeres*. Ecuador: Fundación Dayuma, 2016 (en línea) [Fecha de consulta: 23.03.2019] <https://fundaciondayuma.files.wordpress.com/2017/06/mujeres-violencia1.pdf>
- Caminotti, Mariana. «La representación política de las mujeres en América Latina: dos décadas de avances y retos persistentes». *Reformas Políticas en América Latina*, (2014) (en línea) [Fecha de consulta: 12.04.2019] https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2015/02/3-mcaminotti_genero.pdf
- Freidenberg, Flavia. «¿Qué han hecho los partidos por las mujeres? Una propuesta para medir la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en los partidos mexicanos». En: Freidenberg, Flavia (eds.). *La representación política de las mujeres en México*. México: IJ-UNAM e Instituto Nacional Electoral, 2017, p. 167-216.
- Freidenberg, Flavia y Pachano, Simón. *El sistema político ecuatoriano*. Quito: FLACSO, 2016.
- Garzón de la Roza, Gisela; Roza, Vivian y Llanos, Beatriz. *Partidos políticos y paridad: la ecuación pendiente*. Washington, D.C.: IDEA Internacional y BID, 2010.
- Goyes, Solanda. «De las cuotas a la paridad: el caso del Ecuador». En: Llanos, Beatriz (ed.). *La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina. Los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica*. Perú: IDEA Internacional y Comisión Interamericana de Mujeres, 2013, p. 47-86.
- Llanos Beatriz y Roza, Vivian. *Partidos políticos y paridad: un desafío de la democracia en América Latina*. Nueva York: BID e IDEA Internacional, 2015.

- Llanos Beatriz y Sample, Kristen. *30 años de democracia: ¿en la cresta de la ola? Participación política de la mujer en América Latina*. Suecia: IDEA Internacional, 2012.
- Morales Hidalgo, Marcela. «A Revolution with a Female Face? Gender Debates and Policies During Rafael Correa's Government». En: Sánchez, Francisco y Pachano, Simón (ed.). *Assessing the Left Turn in Ecuador*. Londres: Palgrave Macmillan, 2019, p. 115-136.
- Norris, Pippa y Lovenduski, Joni. *Gender and Party Politics*. Londres: Sage, 1993.
- ONU Mujeres y PARLATINO. «Norma Marco para Consolidar la Democracia Paritaria» (2015) (en línea) [Fecha de consulta: 10.03.2019] <https://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2016/06/marco-paritario>
- Pachano, Simón. «Partidos y sistema de partidos en el Ecuador». Roncagliolo, Rafael y Meléndez, Carlos (eds.). *La política por dentro: cambios y continuidades en las organizaciones políticas de los países andinos*. Perú: IDEA Internacional, 2007, p. 161-212.
- Tello, Flavia. *La participación política de las mujeres en los gobiernos locales latinoamericanos: barreras y desafíos para una efectiva democracia de género*. Centro Eurolatinoamericano de formación política mujeres y ciudad, (2009) (en línea) [Fecha de consulta: 16.03.2019] http://americalatinagenera.org/new-site/images/cdr-documents/publicaciones/participacion_mujeres_gob_locales_flavia_mabel_tello.pdf

Bases de datos

- Consejo Nacional Electoral, Ecuador (<http://cne.gob.ec/es/>), 2019.
- Género y Partidos Políticos en América Latina (GEPPAL), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (<https://www.iadb.org/research/geppal>), 2009.
- Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (<https://oig.cepal.org/es>), 2019.
- Proyecto de Élités Parlamentarias Latinoamericanas (PELA), Instituto de Iberoamérica (<http://americo.usal.es/oir/elites/>). Bajo la dirección del Dr. Manuel Alcántara Sáez, Universidad de Salamanca, España, 1993-2019.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Índice de Desigualdad de Género, (<http://hdr.undp.org/en/composite/GII>), 2019.
- Unión Interparlamentaria (<http://archive.ipu.org/wmn-e/world.htm>), 2019.

El papel transformador de las mujeres líderes en la lucha contra la corrupción en Uganda

The transformative role of women leaders in the fight against corruption in Uganda

Norman Sempijja

Profesor de relaciones internacionales, Facultad de Derecho, Universidad de Navarra (España). nsempijja@unav.es. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1386-5666>

Emilija Žebrauskaitė

Estudiante de Relaciones Internacionales y miembro del centro de investigación de Asuntos Globales y Estudios Estratégicos, Universidad de Navarra (España). eebrauskait@alumni.unav.es. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7402-8477>

Cómo citar este artículo: Sempijja, Norman y Žebrauskaitė, Emilija. «El papel transformador de las mujeres líderes en la lucha contra la corrupción en Uganda». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 127 (abril de 2021), p. 229-255. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2021.127.1.229

Resumen: Las mujeres ugandesas han conseguido emanciparse y alcanzar puestos clave de poder en el sector público. Sin embargo, aún pugnan por ejercer una influencia decisiva en la lucha contra la corrupción. La presente investigación, de metodología mixta, analiza las causas principales de la corrupción y el efecto que esta tiene sobre el papel de las mujeres en su lucha contra dicha lacra. Se concluye que las mujeres que están en el poder en Uganda, aunque consiguen mayor transparencia, se han visto sobrepasadas por la percepción colectiva de que quienes ostentan el poder se ven involucrados en prácticas de corrupción y por la necesidad de supervivencia política en un sistema político patrimonial. No obstante, cuando se les ha otorgado espacio y agencia, han sido transformadoras, como fue el caso de la lucha contra el VIH y los cambios que inspiró Allen Kagina desde la Autoridad Fiscal y la Autoridad Nacional de Carreteras de Uganda.

Palabras clave: mujeres y poder, corrupción, Uganda, agencia, motores para el cambio

Abstract: Ugandan women have managed to emancipate themselves and reach key positions of power in the public sector. However, they still struggle to exert decisive influence in the fight against corruption. This mixed methodology research analyses the root causes of the corruption and their effect on the role of women in fighting this scourge. It concludes that despite achieving greater transparency, the women in power in Uganda have been overwhelmed by the collective perception that everyone in power is engaged in corrupt practices and by the need for political survival in a patrimonial political system. Nevertheless, when given space and agency, they have been transformative. Such was the case with the fight against HIV and the changes Allen Kagina inspired in the Revenue Authority and the National Roads Authority.

Key words: women and power, corruption, Uganda, agency, drivers of change

Introducción: sobre la corrupción y sus definiciones, el caso de Uganda

En la década de 1990, el movimiento internacional para la emancipación de la mujer en África fue cobrando fuerza, especialmente a partir de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995. Con el objetivo de abordar asuntos relativos a la violencia de género, al acceso de las mujeres a asistencia médica y a la promoción de su independencia económica, en esta conferencia se presentó un plan de acción que incluía el acceso de las mujeres al poder político y a la toma de decisiones, a raíz del reconocimiento de que en ese momento solo ocupaban el 10% de los cargos ministeriales de los gobiernos de todo el mundo (ONU, 1995: 79). De hecho, en conjunto, las mujeres estaban infrarrepresentadas en numerosos sectores de la vida pública y privada. A partir de entonces, los argumentos en favor de la emancipación de la mujer y su representación en el poder fueron cobrando fuerza, como se desprende de las obras de Horn (1991), Sahay (1998), Tamale (1999) o Moghadam y Senftova (2005). Países como Rwanda, Sudáfrica y Uganda, entre otros muchos, cosecharon éxitos notables en este sentido. Mujeres como Eileen Sirleaf, que se convirtió en la primera presidenta de Liberia (2006-2018), y la primera de África, alcanzaron puestos clave en el Gobierno; o la doctora Specioza Kazibwe, que ocupó el cargo de vicepresidenta de Uganda entre los años 1994 y 2003; además de otras mujeres clave, como la mozambiqueña Graca Machel (Desmidt *et al.*, 2017), que han sido precursoras del reconocimiento del papel de las mujeres como mediadoras, potenciando redes de mediación fundamentales en África como, entre otras, la Red de Paz de las Mujeres de Río Mano (Limo, 2018).

Sin embargo, el éxito de la emancipación de las mujeres en África y su acceso a puestos de poder no les ha acarreado la libertad para ejercer sus derechos, ni siquiera el poder que han logrado alcanzar. Por ejemplo, las mujeres líderes, aun teniendo visibilidad, no han podido ser efectivas en la gobernanza. Además, aunque hayan aumentado las cuotas femeninas en las universidades, estas todavía se enfrentan a retos similares a los de sus compañeros masculinos por la falta de empleo. Otras acciones de discriminación positiva, como ampliar el papel de la mujer en los gobiernos locales en Uganda, por ejemplo, no han dado sus frutos, al toparse con la oposición de los hombres (Johnson *et al.*, 2003), lo cual constituye una clara muestra de la arraigada estructura patriarcal propia de la mayoría de las sociedades africanas. De hecho, características sumamente patriarcales como la exclusión de la mujer en la toma de decisiones y una tradición que les ha negado la libertad de expresión, han sido usadas en su contra para destacar su inexperiencia en puestos de liderazgo (ibídem).

En este contexto, uno de los retos más importantes que planea sobre la gobernanza equitativa es la corrupción, que Nye (1967: 417) define como «comportamientos que se desvían de las obligaciones oficiales de un cargo público en pro del beneficio privado (personal, para con la familia más cercana o con los círculos íntimos), económico o de estatus, o que vulneran normas contrarias al ejercicio de determinados tipos de influencia privada». Algunos de los agentes relevantes involucrados en actos de corrupción son funcionarios del Estado que ejercen su poder en beneficio de su propio enriquecimiento y, según Amundsen (2006), también pueden ser otros actores que no pertenecen al Estado, como organizaciones empresariales, organizaciones nacionales y extranjeras, o miembros de la sociedad civil. Por lo tanto, la corrupción se rige por la dicotomía oferta-demanda, por la que funcionarios del Estado conceden importantes favores a determinados individuos o entidades a cambio de un beneficio privado en forma de dádiva, ya sea en metálico o en activos.

La percepción de Bakuluki (2013) y Mugenyi (2020) sobre las causas de la corrupción en el África Subsahariana coincide bastante con la de Sardan (1996), que considera la corrupción como un fenómeno cultural poscolonial que coexiste con los ideales europeos de servicio público prestado por el Estado. La corrupción puede ser de índole diversa: política y burocrática, redistributiva y extractiva, o privada y colectiva, según Amundsen (2006). Para este autor, la corrupción política comprende la toma de decisiones, por parte de políticos y funcionarios del Estado, usando el poder que les confiere su mandato para conseguir y mantener poder, estatus y riqueza (ibídem: 3). Este tipo de corrupción puede materializarse en la aprobación de leyes favorables a sus intereses o a los de sus amigos, o en el mal uso de los recursos, a través de la manipulación de las instituciones políticas y de las reglas de procedimiento. Referente a la corrupción burocrática, que cometen generalmente quienes forman parte del aparato estatal, Amundsen (ibídem) sostiene que este tipo de corrupción suele ser de cuantía insignificante, teniendo lugar en el seno de la Administración pública y, por lo general, al final del proceso de implementación de las políticas.

Respecto a la corrupción privada, esta se refiere a los beneficios que recaen sobre los individuos mediante transacciones ilegales y, sobre la corrupción colectiva, esta implica beneficios que recaen sobre un grupo de personas por abuso de funciones (ibídem: 5). A través de la corrupción colectiva, grupos

El éxito de la emancipación de las mujeres en África y su acceso a puestos de poder no les ha acarreado la libertad para ejercer sus derechos, ni siquiera el poder que han logrado alcanzar. En este contexto, uno de los retos más importantes que planea sobre la gobernanza equitativa es la corrupción.

que comparten una causa o unas circunstancias similares gozan de privilegios a costa de la comunidad en general. Defensores del colectivismo, como Bakuluki (2013), defienden que se trata de un elemento cultural propio del África Subsahariana que configura la visión que la gente tiene acerca de la corrupción. Según destaca dicho autor, para entender mejor la corrupción en estados como Uganda, deben analizarse el contexto sociocultural y su efecto sobre las percepciones de la población. Por ejemplo, se espera que los parlamentarios paguen la matrícula escolar de los niños, costeen los gastos funerarios y satisfagan otras necesidades económicas de sus votantes (Kasfir y Twebaze, 2014), lo cual tiene el efecto colateral de que estas figuras públicas se involucren en chanchullos para hacer frente a sus gastos. Por su parte, la corrupción redistributiva y la extractiva se entiende que es beneficiosa para los que la practican, principalmente, porque en ocasiones genera un flujo de recursos desde la sociedad hasta el Estado (corrupción extractiva o desde arriba) y, en otros, desde el Estado hacia la sociedad (corrupción redistributiva o desde abajo) (Amundsen, 2006: 5).

En su análisis sobre la lucha contra la corrupción, este estudio se centra principalmente en la corrupción política y burocrática, a fin de destacar los diferentes enfoques existentes, aunque también han sido importantes otras formas de corrupción para examinar cuán hondo ha calado la corrupción en la sociedad. En la lucha contra la corrupción en el África Subsahariana, el Banco Mundial abogó en la década de 1990 por la construcción de instituciones democráticas (Asiimwe, 2013), el empoderamiento de la sociedad civil y el apoyo a grupos de mujeres y otras entidades marginadas. Así pues, se defendió la participación y la representación de las mujeres en puestos de liderazgo como catalizador para la buena gobernanza y la transparencia. En 1986, tras 20 años de conflicto en Uganda, Yoweri Museveni lideró el Movimiento de Resistencia Nacional (MRN), que prometió una profunda transformación, erigiéndose en emblema de la fuerza motora de la emancipación de la mujer. Sin embargo, con el paso del tiempo, las esperanzas iniciales de buena gobernanza con una buena representación de mujeres dieron paso al desaliento, al enquistarse la corrupción en el Gobierno. Aun así, sigue manteniéndose como fundamental la idea de que cuantas más mujeres se incluyan en puestos de liderazgo, más transparente y menos corrupto será el Gobierno, puesto que las mujeres son más caritativas y altruistas, más reacias al conflicto y presentan valores humanos más sólidos (Boehm, 2015), por lo que tienen una tendencia natural a ser líderes más responsables. Al analizar la correlación entre más representación femenina y menos corrupción, Dollar *et al.* (2001) y Swamy *et al.* (2001) coincidieron en que la corrupción se reducía enormemente cuando las mujeres estaban más representadas en el Parlamento y en los servicios públicos.

No obstante, tal como señala Boehm (2015), en la mayoría de los casos la cultura o la educación prevalecen sobre la naturaleza, debido a factores contextuales que aparecen como la causa principal de las diferencias de comportamiento en cuanto a la corrupción. Es más, se ha percibido que la implicación de las mujeres en el liderazgo también ha sido útil para otros intereses, más allá de la lucha contra la corrupción; por ejemplo, Ottemoeller (1999: 87) estudió el papel cada vez más importante de las mujeres en la política formal de Uganda, en gran medida, como una herramienta para que actores políticos clave sigan controlando un sector emergente y vital del electorado para aumentar su base política, sobre todo en la época de la liberalización de la política que empezaba a ejercer un efecto negativo sobre la capacidad de los políticos para usar el clientelismo. Así pues, si ponemos en perspectiva el argumento de Ottemoeller en el caso de Uganda, se ha tratado de una maniobra calculada para ganarse a un sector creciente de votantes otorgando a las mujeres más derechos y puestos de poder, lo cual se ha traducido en una mayor participación femenina en el Parlamento y en leyes que discriminan positivamente a las mujeres al concederles puntos extra para acceder a la universidad. Ello les ha supuesto una *deuda* hacia el régimen del presidente Yoweri Museveni.

En Uganda se ha otorgado a las mujeres más derechos y puestos de poder, lo cual se ha traducido en una mayor participación femenina en el Parlamento y en leyes que discriminan positivamente a las mujeres al concederles puntos extra para acceder a la universidad. Ello les ha supuesto una deuda hacia el régimen del presidente Yoweri Museveni.

Sobre el alcance de la corrupción en Uganda, nos enfrentamos a unos datos que parecen contradictorios: Transparencia Internacional otorgó a este país una puntuación inferior al 30% en el índice de percepción de la corrupción de 2019; asimismo, ha obtenido sistemáticamente puntuaciones de alrededor del 35% en transparencia y rendición de cuentas, según el índice de Mo Ibrahim de la gobernanza africana (2019). Por otro lado, las mujeres ocupan cargos clave de liderazgo: cerca del 35% de los miembros del Parlamento son actualmente mujeres (Parliament Uganda, 2018), representan el 33% de los ministros del Gobierno y el 50% de los jueces (The Judiciary Uganda, 2020), aunque estas instituciones forman parte de un régimen predador sobre el que se cierne la malversación de caudales públicos. Un buen ejemplo de ello es que el Parlamento ugandés ha protagonizado varios escándalos financieros, como el donativo de 8.000 dólares que recibieron algunos diputados a cambio de suprimir el límite de edad para ser presidente (Kaaya, 2019), o el escrutinio al que fueron sometidos por los 5.300 dólares que se les entregaron a cada uno de ellos para combatir la COVID-19 (Barigaba, 2020).

En este contexto, este estudio pretende responder a las dos siguientes preguntas de investigación: ¿cuáles son los motores fundamentales de la corrupción en Uganda? y ¿cómo estos motores han afectado el papel de las mujeres en la lucha contra la corrupción en este país? Para ello, se ha dividido el artículo de la siguiente forma: en primer lugar, se expone la metodología y el marco teórico utilizados; en segundo lugar, se hace una revisión de la literatura sobre las relaciones entre género y corrupción; en tercer lugar, se ofrecen los principales resultados del análisis de la lucha anticorrupción en Uganda y el papel de las mujeres líderes al respecto; y, por último, se presentan unas conclusiones.

Metodología y marco teórico

Para los propósitos de este estudio, es importante señalar que el término «mujeres» aquí se utiliza para hacer referencia a la población femenina que ocupa puestos de poder o que se ha beneficiado de incentivos y acciones positivas a las que otras mujeres de Uganda no han tenido acceso. Ello nos permite distanciarnos del discurso general que tiene tendencia a agrupar a las mujeres como si fueran un único actor con los mismos intereses y formas de acción.

Respecto a la metodología de estudio, se ha usado un diseño de investigación de metodología mixta basado en datos primarios y secundarios, tanto cualitativos como cuantitativos. Los datos cuantitativos se obtuvieron a partir de índices (fuentes) como Transparencia Internacional, Afrobarometer y el Banco Mundial. Las dimensiones abarcaron las mujeres en puestos de poder, la percepción sobre la corrupción y la efectividad del control gubernamental sobre la corrupción. Los diferentes indicadores, dimensiones y fuentes se recogen en la tabla 1 que presentamos a continuación.

Los indicadores anteriores son fundamentales para desentrañar la relación existente entre las expectativas derivadas de tener mujeres en puestos de poder luchando contra la corrupción y factores basados en la realidad que no se habían considerado anteriormente, como la dinámica de la política en cada país. Así pues, los indicadores relativos a las mujeres que ocupan puestos de poder rastrean las variaciones en la representación de las mujeres en cargos políticos entre 2000 y 2016¹. El estudio también usó la percepción sobre la corrupción basada en datos de Transparencia Internacional para analizar el nivel de corrupción de Uganda en comparación con el

1. El año 2016 fue el último ciclo electoral de Uganda.

de otros países y, para ello, se valió de una encuesta sobre percepción de la corrupción de la serie 7 del Afrobarometer (2020), que había formulado preguntas concretas a los informantes sobre cómo valoraban a las personas que ocupaban el poder. El último conjunto de datos, procedente del Banco Mundial, indaga en el control gubernamental y su efectividad sobre la corrupción a fin de arrojar más luz sobre las posibles causas subyacentes de la corrupción que podrían desentrañarse para garantizar que las mujeres sean cada vez más eficaces a la hora de intentar gobernar de forma más transparente. En este sentido, este estudio concluye que los motores clave de la corrupción en Uganda –como la percepción colectiva de que todos aquellos que tienen acceso y oportunidad se ven involucrados en actos de corrupción, junto con la necesidad de supervivencia política en un sistema político patrimonial– han sobrepasado a las mujeres que ocupan puestos de poder y su capacidad de conseguir mayor transparencia. No obstante, también determina que, cuando se proporciona a las mujeres agencia y un espacio para expresarse, estas pueden provocar cambios transformadores, como sucedió con la lucha contra el VIH y el cambio que inspiró Allen Kagina desde la Autoridad Fiscal de Uganda (URA, por sus siglas en inglés) y la Autoridad Nacional de Carreteras de Uganda (UNRA, por sus siglas en inglés).

Tabla 1. Dimensiones, indicadores y fuentes del estudio

Dimensión	Indicadores	Fuente
Mujeres en puestos de poder	Mujeres en el Parlamento	Inter-Parliamentary Union Uganda
	Porcentaje de mujeres sobre el total de miembros del Parlamento	
Percepción sobre la corrupción	Clasificación	Transparencia Internacional
	Puntuación	
Efectividad del control de la corrupción	Control de la corrupción	Banco Mundial
	Efectividad del Gobierno	
Percepción acerca de la implicación en la corrupción	Diputados	Afrobarometer
	Presidente	
	Jueces o magistrados	

Fuente: Elaboración propia a partir de las fuentes contenidas en la tabla.

Teoría de la acción colectiva

En este estudio se utiliza la teoría de la acción colectiva, principalmente porque va más allá de la explicación del principal-agente a la hora de entender la persistencia de la corrupción sistémica en la sociedad. La teoría de la acción colectiva postula

que la percepción (Marquette y Peiffer, 2015) es fundamental para entender la corrupción sistémica, independientemente de las leyes que puedan haberse establecido para luchar contra ella. Por consiguiente, el modo en que los individuos perciben las acciones o el comportamiento de los demás determinará su propio comportamiento. Por ejemplo, aunque la gente es consciente de las consecuencias negativas de la corrupción, se involucran en actos de corrupción si los entienden como un asunto colectivo. De hecho, cuando uno se enfrenta a una oportunidad de dejarse sobornar, basa su comportamiento en lo que harían los demás en su situación (Persson *et al.*, 2013), ya que no tiene sentido ser la única persona honrada de un sistema corrupto (Marquette y Peiffer, 2015). Por lo tanto, la teoría de la acción colectiva ayuda a comprender mejor que cuando los individuos se enfrentan a la corrupción sistémica, estos toman decisiones basadas en intereses que pueden no tener que ver con la lealtad de un género determinado.

Teoría de la asociación diferencial y la oportunidad (ADO)

La teoría de la asociación diferencial y la oportunidad (ADO) fue desarrollada por Sutherland y Cressey en 1978 y sostiene que las oportunidades y las redes son factores clave a la hora de predisponer a un individuo hacia un comportamiento delictivo. De ello deriva la propensión a cometer delitos y el hecho de que la corrupción no solo está determinada por las interacciones entre individuos que pueden consentir semejantes acciones, sino también por las oportunidades que pueden surgir para ello (Sutherland y Cressey, 1978: 77-79). En la misma línea, al analizar a las mujeres que ocupan puestos de poder y su capacidad para involucrarse en actos de corrupción, la teoría ayuda a entender los motores clave de la corrupción y el hecho de que estos no necesariamente dependen del género. Cuanto más cerca del poder esté un individuo, más probable es que le surja la oportunidad de involucrarse en actos de corrupción. Así pues, si alguien pertenece a una red de individuos que toleran este comportamiento, independientemente de su sexo, la probabilidad de que cometa actos de corrupción es alta.

Revisión de la literatura: de la exclusión a la emancipación y la participación

Al analizar el papel de la mujer en la política de Uganda, Goetz (2002) afirma que, desde que el MRN llegó al poder en 1986, ha aumentado el número de mujeres en el Gobierno. Para Kadaga (2013), la nula participación femeni-

na en la política estaba profundamente asentada en el escaso acceso de las mujeres a la educación, la exigua ocupación de las mujeres en el mercado laboral formal, el desarrollo económico del país y la limitación del papel de la mujer al ámbito doméstico. Donna Pankhurst (2003) sostuvo que las mujeres ugandesas perdieron sus derechos de participación política en las sociedades tradicionales durante la época colonial, y puesto que esta pérdida no fue resarcida tras la independencia, las mujeres tuvieron que luchar por recuperar y mejorar sus derechos como agentes políticos a través de movimientos políticos. Sin embargo, Goetz (2002) señala que, aunque en 1986 los movimientos políticos de mujeres estaban inactivos, estos encontraron su medio de expresión, especialmente, porque desempeñaron un importante papel a la hora de llevar al poder el MRN. La creación de grupos de apoyo como la Asociación de Mujeres Abogadas de Uganda (FIDA) y la Iniciativa de Mujeres de Uganda para Salvar a los Huérfanos (UWESO, por sus siglas en inglés), entre otros, ha puesto de relieve a un grupo influyente de mujeres que ejercen presión para que se introduzcan cambios en la ley y en la Constitución con el fin de que las mujeres sean más tenidas en consideración. De hecho, Kadaga (2013) considera fundamental la Constitución de Uganda de 1995 para la inclusión de los derechos de la mujer y el aumento de su participación política. Otros documentos nacionales que contemplan la protección de los derechos de la mujer son los Objetivos Nacionales, la Ley de Gobiernos Locales de 1997, la Ley de la Comisión Electoral de 1997, la Ley de Organizaciones y Partidos Políticos de 2005 e incluso la Ley del Periodismo y la Prensa (1995) y la Ley de Medios Electorales de Uganda, que llega a prohibir la representación negativa de las mujeres que se presentan como candidatas a cargos públicos.

El sistema político conocido como El Movimiento² rápidamente restringió los poderes de las mujeres, que no podían actuar sin el consentimiento del presidente Museveni. Aunque se les asignaron 34 escaños en la asamblea nacional, Goetz (2002) señala que se convirtieron en un medio para legitimar el sistema no democrático que encabezaba Museveni. Este argumento es respaldado por el anteriormente citado Ottemoeller (1999), que sostiene que en cierta medida las mujeres fueron cooptadas para ganarse el favor de

-
2. El Sistema del Movimiento fue diseñado por Museveni (alrededor del Movimiento de Resistencia Nacional-MNR) como forma de gobierno integral, o de partido único, en la que todos los actores políticos podían ser designados en función de sus méritos según su criterio y en la que los partidos políticos quedaron prohibidos.

uno de los sectores electorales más amplios de Uganda. El paso al multipartidismo, derivado del fin del sistema político del Movimiento en 2001, tampoco dio grandes esperanzas a las mujeres, puesto que los partidos políticos en Uganda estaban formados históricamente en torno a preceptos etnorreligiosos (Mutibwa, 1992). Por ejemplo, el Partido Democrático estaba compuesto en gran parte por miembros de la tribu de los Buganda, que eran de tendencia católica (ibídem), mientras que el Congreso Popular de Uganda lo conformaban ugandeses anglicanos y protestantes (Carney, 2017). Así pues, Goetz (2002) señala que estos restringidos grupos religiosos y étnicos estaban menos predispuestos a hacer campaña por la emancipación de la mujer. Además, el elemento de etnicidad seguía presente, Ottemoeller (1999) señala la dificultad de considerar a las mujeres como un baluarte contra la etnicidad y

La efectividad de las cuotas sobre el empoderamiento de la mujer todavía es objeto de debate, aunque dichas cuotas parecen ser el primer paso para una mayor igualdad de género en la política africana.

las identidades regionales, porque es improbable que estas dejen de lado sus intereses étnicos. A pesar de las imperfecciones del sistema político, Kadaga (2013) considera que la discriminación positiva y las cuotas de género son una medida

efectiva y el único modo de fomentar la participación de colectivos infravalorados como las mujeres.

Dicho esto, queda por saber si las cuotas condujeron al verdadero empoderamiento de las mujeres. En el caso de Uganda, aunque el número de mujeres en política ha aumentado, las cuotas son consideradas un regalo, con lo que las mujeres se sienten en deuda y dependientes del régimen político y del electorado, mayoritariamente masculino. Por ejemplo, Ahikire (2004) y Goetz (2002) usan el término «aduladoras agradecidas» para referirse a las mujeres que se movilizaban para que Museveni resultara elegido, como muestra de su *agradecimiento* por haber promovido la agenda de la emancipación de la mujer. Al fin y al cabo, la efectividad de las cuotas sobre el empoderamiento de la mujer todavía es objeto de debate, aunque estas parecen ser el primer paso para una mayor igualdad de género en la política africana.

Género y lucha contra la corrupción

Aunque el artículo de Krasnopolska (2015) sobre «la participación igualitaria de géneros en la Administración Pública como elemento para vencer la corrupción» se centra en el caso de Ucrania, llega a conclusiones relevantes para tener en cuenta en este artículo. En primer lugar, señala que los países

con mayor presencia de mujeres en el Parlamento son menos corruptos, lo cual claramente demuestra una relación entre la paridad de género en la política y la corrupción. La autora basa su análisis en las conclusiones de la Encuesta Mundial de Valores³, que sostiene que cuanto mayor sea el número de mujeres en las estructuras gubernamentales, mejor funciona la igualdad de género como antídoto contra el mal gobierno y la corrupción. Al respecto, Sung (2006) había afirmado anteriormente que un mayor número de mujeres en política parece estar correlacionado con una disminución de la corrupción, mientras que una disminución de mujeres políticas parecía agravarla. Mason y King (2001) daban crédito a esta constatación, al concluir que los diferentes países deberían aspirar al empoderamiento de la mujer, puesto que este lograba mayor transparencia en la gobernanza y en los negocios. Otros estudios respaldan estas afirmaciones: Boehm, (2015), Dollar *et al.* (2001), y Swamy *et al.* (2001).

Sin embargo, a partir de la literatura, parece evidente que el fomento de la emancipación femenina se ha detenido en el momento de empezar a surgir signos de igualdad de género con la designación de mujeres para altos cargos. Como se ha subrayado anteriormente, ganar la batalla contra la corrupción se ha demostrado difícil debido a sus causas subyacentes que han ido más allá de los géneros. Según Ottemoeller (1999), en Uganda las mujeres fueron usadas para afianzar un sistema político patrimonial y Bukuluki (2013), por su parte, presentó el colectivismo como un motor clave para la corrupción. Por lo tanto, se han explorado poco los vínculos entre problemas subyacentes como el patriarcado y la corrupción sistemática a la hora de desmontar la corriente de pensamiento que defiende mayor presencia de mujeres en el poder a fin de reducir los casos de corrupción. Además, la lucha contra la corrupción ha adoptado un enfoque de arriba-abajo más legalista, sin explorarse por completo un enfoque de abajo-arriba que contemple las contribuciones realizadas por las comunidades. Para complementar este último enfoque, existe un vacío en la literatura sobre cómo las mujeres pueden acercar posturas entre las políticas comunitarias con perspectiva de género para la lucha contra la corrupción y las leyes internacionales anticorrupción, que algunos autores como Mugenyi (2020) consideran que no se adaptan al contexto doméstico.

3. Véase: <https://www.worldvaluessurvey.org/WVSNewsShow.jsp?ID=249>

El papel de las mujeres en la lucha contra la corrupción en Uganda

En este apartado se muestran los resultados más destacados de este estudio, los cuales indican, en primer lugar, que el número de mujeres que ocupan puestos clave de poder en Uganda ha experimentado un crecimiento constante desde principios del nuevo milenio. Centrándonos específicamente en el Parlamento, se pone en evidencia que la representación de las mujeres ha aumentado hasta el 35% en el último ciclo electoral, lo cual está en línea con la discriminación positiva promovida por el MRN. Las mujeres están representadas como un grupo de interés, aunque pueden enfrentarse libremente a

La representación de las mujeres en el Parlamento de Uganda ha aumentado hasta el 35% en el último ciclo electoral, lo cual está en línea con la discriminación positiva promovida por el Movimiento de Resistencia Nacional (MRN).

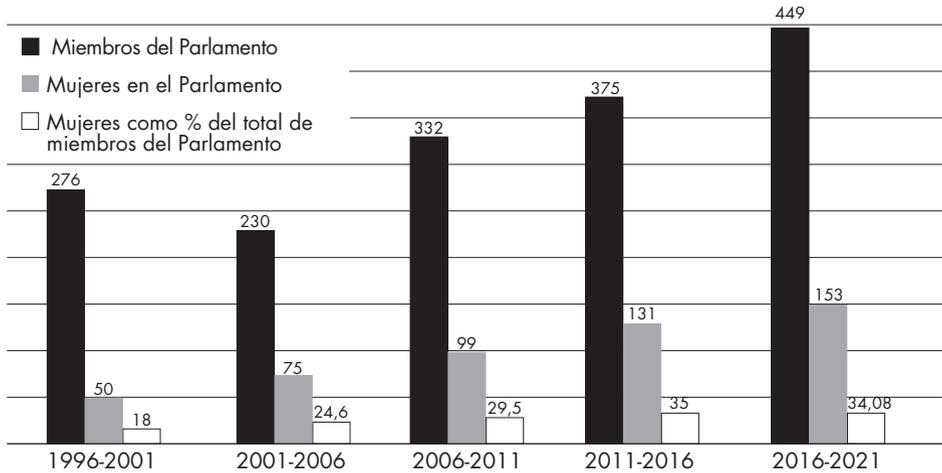
contrincantes varones en los escaños que están abiertos a cualquiera. Asimismo, según Kadaga (2013), la representación femenina en el Ejecutivo también aumentó, al pasar del 16% al 28% en 2013, alcanzando el 35% en 2016, cuando 28 de los 80 cargos ministeriales

fueron asignados a mujeres (The Independent, 2016). Sin embargo, la reestructuración del gabinete presidencial acaecida en diciembre de 2019 hizo retroceder el progreso conseguido, al reducir el porcentaje de ministras hasta el 28% (Equality Uganda, 2020). En cuanto a la representación de las mujeres en la judicatura, hay 59 juezas, lo que supone el 50,7% del total (The Judiciary Uganda, 2020). Esta cifra es mucho mejor que la de países como Alemania y España, en que las magistradas no alcanzan el 50% del total (Edroma, 2019). La figura 1 presenta la representación femenina en el Parlamento de Uganda, que actualmente supone el 34,08% de los diputados.

Si bien el creciente número de mujeres en el Parlamento no parece haber mejorado la transparencia del Gobierno ugandés, sigue sin resolverse la pregunta de por qué debería ser así, tal y como se ha explicado con anterioridad. Según los resultados del estudio, puede afirmarse que el hecho de que las mujeres estén en el Gobierno no necesariamente se traduce en que puedan ejercer el poder. Esta idea se basa en que la mayoría de las veces las mujeres, entre otros grupos infrarrepresentados, han tenido acceso al poder gracias a medidas de discriminación positiva, lo que les ha generado una sensación de deuda hacia el régimen que actualmente está en el poder (Ottemoeller, 1999). Las designaciones ministeriales tampoco son fruto de un proceso democrático, lo que hace que entren en juego los cálculos políticos. Así pues,

los objetivos políticos y la perspectiva de su contribución normalmente se consideran desde los estrechos límites de la complacencia a los poderes con potestad para los nombramientos.

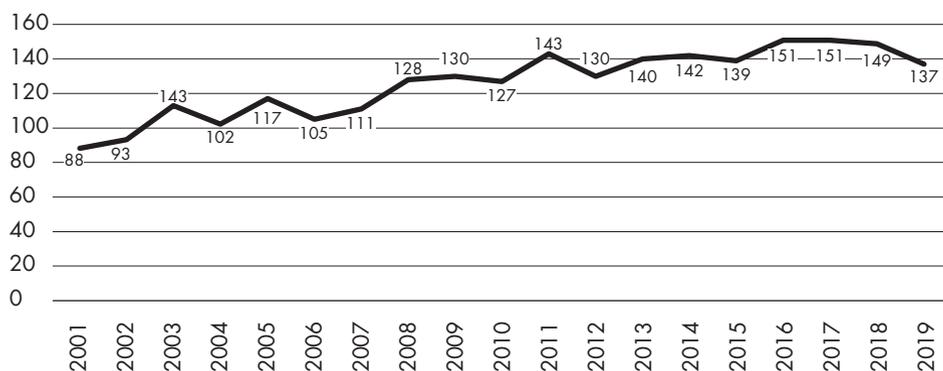
Figura 1. Número de diputadas en el Parlamento ugandés (1996-2021)



Fuente: Elaboración propia según datos de Inter-Parliamentary Union (2020).

Aunque el poder judicial tiene un cierto nivel de independencia, se ha utilizado al ejército para atacar a los tribunales y volver a arrestar a los sospechosos liberados, como ocurrió en 2007, cuando se utilizó la unidad del ejército llamada *black mamba* para detener a personas que habían sido liberadas previamente (Human rights Watch, 2007). Esto ha limitado la capacidad de las juezas para ejercer su cargo de forma autónoma, lo que está relacionado con la política profundamente partidista de Uganda, donde las élites del partido gobernante han reprimido violentamente a la oposición. Un ambiente de tanta represión no atrae a actores políticos de talento e independientes. Por ejemplo, algunas de las mujeres más capaces y preparadas, como Winnie Byanyima y Miria Matembe, fueron expulsadas de las estructuras de gobierno del MRN debido a sus críticas a la mala gobernanza (Rubongoya, 2007: 100); y las que estaban en la oposición, como Ingrid Turinawe, Catherine Ddembe, Lilian Liz Masia (Department of State, 2011: 714) y la doctora Stella Nyanzi (Mwesigwa, 2019) sufrieron brutalidad y fueron detenidas acusadas de cargos que habían sido inventados.

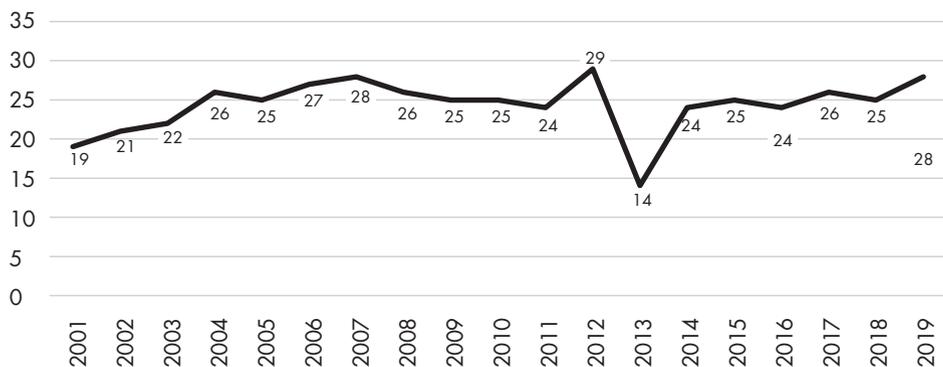
Figura 2. La corrupción en Uganda según Transparencia Internacional. Clasificación por países (2001-2019)*



* Los datos muestran la posición de Uganda entre 180 países. Cuanto más alto es el número, más corrupto es un país.

Fuente: Elaboración propia según datos de Transparency International (2020).

Figura 3. La corrupción en Uganda según Transparencia Internacional. Clasificación por puntuación en percentiles (2001-2019)*



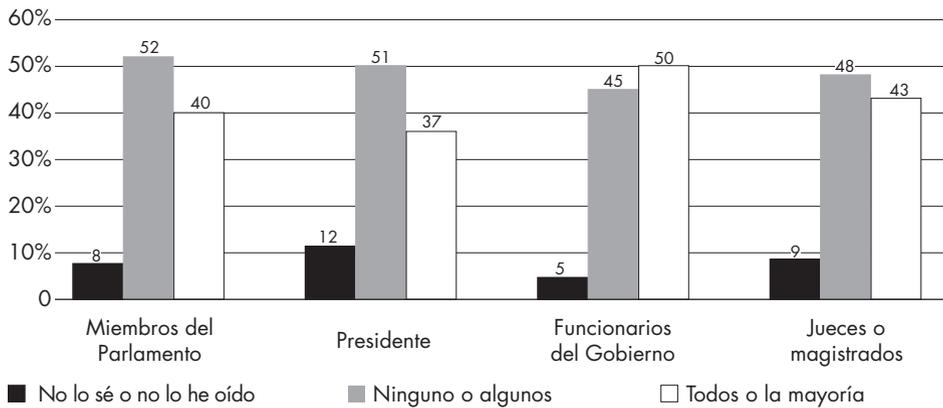
* El porcentaje muestra la puntuación otorgada a un país. Cuanto menor es la puntuación, más corrupto es un país.

Fuente: Elaboración propia según datos de Transparency International (2020).

Este pobre resultado de las figuras 2 y 3 está también en línea con los resultados del Afrobarometer de 2019, como se muestra a continuación en

la figura 4. Los informantes respondieron a la pregunta «¿Cuántas de las siguientes personas cree que están involucradas en corrupción?». *Grosso modo*, los diputados, cargo en que las mujeres están representadas de forma equitativa, obtienen las puntuaciones más altas en la respuesta central «ninguna o alguna». Al analizar la respuesta extrema «todas o la mayoría», se observa que los funcionarios del Gobierno (ministerios) y los jueces obtienen puntuaciones más altas. Aun así, los diputados consiguen una puntuación del 40% en esta respuesta.

Figura 4. Percepción sobre la implicación en la corrupción en Uganda (2019)



Fuente: Elaboración propia según datos de Afrobarometer (2020).

Las puntuaciones más altas de los funcionarios del Gobierno se relacionan con la asociación diferencial y la teoría de la oportunidad. Estos funcionarios públicos tienen acceso a millones de chelines ugandeses. Además, debido a la cultura de la corrupción tan enquistada en el país, la teoría de la acción colectiva cobra relevancia. El acceso a fondos públicos y la percepción de que todo el mundo es corrupto fuerza a los funcionarios públicos a verse involucrados en actos de corrupción. Por su parte, el Parlamento y los jueces no necesariamente manejan grandes sumas de dinero. Sin embargo, el primero toma decisiones clave relativas a cómo se debe gastar el dinero, mientras que los segundos aseguran la obediencia a la ley. Por lo tanto, ambos colectivos son altamente susceptibles de verse implicados en actos de corrupción.

La lucha anticorrupción en Uganda

La lucha contra la corrupción en Uganda se lleva a cabo de diversos modos. Por ejemplo, la Inspección General del Gobierno es una institución que tiene encomendada la tarea de hacer que el Gobierno rinda cuentas sobre el mal uso de los recursos públicos. Otras organizaciones de naturaleza privada, como la Coalición Anticorrupción de Uganda, se han creado como órganos de control para sacar a la luz casos de malversación de fondos públicos. Sin embargo, existe poca voluntad política de abordar la corrupción en el sector público, debido principalmente al sistema de clientelismo y amiguismo que ha surgido a medida que diferentes grupos compiten por acceder a los recursos estatales. La participación en el servicio público es vista como una forma rápida de enriquecerse.

La lucha contra la corrupción es sumamente compleja en Uganda, y traspasa las estructuras legislativas y los órganos de control que exigen soluciones políticas.

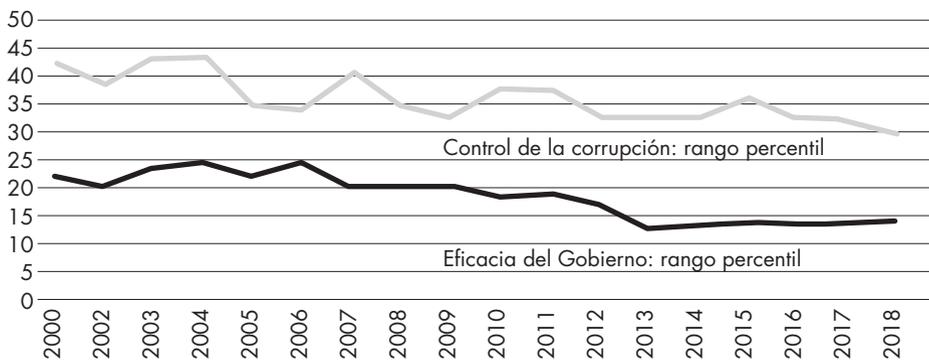
Al abordar la corrupción política, Amundsen (2006) subraya la falta de voluntad política y la obstrucción a los procesos anticorrupción en los niveles más altos del Gobierno. Este autor afirma que, aunque los proce-

sos judiciales vigentes se han ocupado un poco mejor de la corrupción burocrática, la corrupción política está enquistada y es sistémica, y no hay voluntad de abordarla. Para Amundsen (ibídem), la corrupción política está relacionada con la supervivencia política y está anclada en la adquisición de equipamiento miliar y en los procesos electorales. En consonancia con el argumento anterior de la necesidad de supervivencia política en el sistema político multipartidista, es evidente que la lucha contra la corrupción es sumamente compleja en Uganda, y traspasa las estructuras legislativas y los órganos de control que exigen soluciones políticas. Así pues, la figura 5 que presentamos a continuación es especialmente relevante para poner en perspectiva los argumentos anteriores.

La figura 5 muestra el control que ejerce el Gobierno ugandés sobre la corrupción, así como su efectividad, y los datos evidencian que este ha perdido el control sobre la corrupción debido a una falta de voluntad política. Además, el acceso y el enfoque colectivo de quienes están en el servicio público han hecho que la corrupción sea aún más difícil de abordar. El informe de Human Rights Watch de 2013 recoge la exasperación de un fiscal del Tribunal Anticorrupción, que declaró: «Son intocables. Llueva o haga sol, nunca van a los tribunales, nunca mientras haya alguien cercano a ellos en el poder. Todo por causa de la política involucrada» (Human Right Watch, 2013: 1). En un sistema así, debe cuestionarse si es factible que las mujeres de un modo u otro pueden mejorar la gobernanza. Existe la concepción de que una sociedad civil activa y la inclusión de grupos históricamente infrarrepresentados, como las mujeres, condu-

cen a una mejor gobernanza. Para Sung (2006), esta idea ganó terreno cuando el informe del Banco Mundial de 2001 titulado «Engendering Development through Gender Equality in Rights, Resources, and Voices» [Generar desarrollo a través de la igualdad de género en derechos, recursos y voces] (Mason y King, 2001) concluyó que los países donde las mujeres participan activamente en la política suelen estar mejor gobernados. Sin embargo, Sung (2006) señalaba que no consideraba la posibilidad de que la correlación entre más mujeres y menos corrupción implicase causalidad, cuando la segunda estaba influenciada por la primera. Podría ser simplemente una consecuencia del hecho de que las sociedades más justas tienden a estar más abiertas a la participación femenina. Al respecto, Goetz (2007) sostiene que la idea de que las mujeres son menos corruptas que los hombres es en gran medida falsa y que puede dificultar la investigación sobre las causas reales de la corrupción y su prevención. Así, en general, sin abordar las causas subyacentes de la corrupción, está claro que el hecho de que haya más mujeres en puestos de poder no aportará soluciones a largo plazo, lo cual no significa que las mujeres no deban ocupar puestos de poder. Con todo, es necesario tener la voluntad política de abordar la corrupción o, por lo menos, que cuando las mujeres llegan al poder para abordarla, las instituciones políticas estén a su disposición para apoyarlas. Así pues, como agentes del cambio, las mujeres en el poder necesitan agencia y espacio para desarrollar soluciones efectivas anticorrupción.

Figura 5. Datos del Banco Mundial acerca del control gubernamental sobre la corrupción en Uganda (2000-2018)*



*La figura muestra el control del Gobierno sobre la corrupción y su eficacia general. Cuanto más baja es la puntuación, menos control tiene el gobierno sobre la corrupción y menos eficaz es a la hora de combatirla. Fuente: Banco Mundial (2020).

Como se ha analizado anteriormente, las mujeres que han desempeñado papeles importantes en la defensa y en la gestión de problemas sociales han sido o bien marginadas o bien cooptadas por las élites gobernantes; y las que han sido marginadas se han enfrentado a la burla o han sido caricaturizadas como varones, lo cual no es un buen pronóstico para las mujeres que aspiran a ser líderes conservando su feminidad y al mismo tiempo encajar en la sociedad. Por ejemplo, la exparlamentaria Miria Matembe fue criticada por su «aspecto masculino», debido a su asertividad y a su enfoque revolucionario de la emancipación de la mujer (Tamale, 1999). La falta de agencia se destacó aún más con la censura de la libertad de expresión y el deseo de apaciguar el sistema patriarcal de Uganda. Así pues, cuando Matembe fue invitada por un compañero a asistir a un mitin electoral fue advertida de que no entrara en conflicto con los hombres del pueblo, porque esa acción sería percibida como contraproducente por las mujeres que dependían de los hombres para su sustento. Por lo tanto, puede afirmarse que, dado que los hombres ostentan mayoritariamente el

En la lucha contra la corrupción, un informe del PNUD apuesta por un enfoque de abajo-arriba, en línea con la necesidad de que se permita agencia y espacio a las mujeres en el poder a fin de que puedan desarrollar soluciones ad hoc contra la corrupción, como leyes que aborden los abusos y la explotación sexual en los sectores público, privado, formal e informal.

poder en Uganda, se advertía de que debían ser tratados con cuidado (ibídem: 44).

Además, el informe de la Comisión Huairou del Programa de Naciones Unidas para Desarrollo (PNUD, 2012), que analiza la corrupción de base, destaca los retos clave a los que se enfrentan las mujeres a la hora de intentar hacer negocios, sobre todo en el sector informal.

Muchas leyes no contemplan la explotación sexual como forma de corrupción. Además, la lucha contra la corrupción se ha centrado en el nivel más alto, y no se ha materializado en las estructuras e instituciones locales de toma de decisiones; por lo que este informe apuesta por un enfoque de abajo-arriba, en línea con la necesidad de que se permita agencia y espacio a las mujeres en el poder a fin de que puedan desarrollar soluciones ad hoc contra la corrupción, como leyes que aborden los abusos y la explotación sexual en los sectores público, privado, formal e informal. El argumento a favor de la agencia y el espacio para las mujeres en el poder es confirmado por Rheinbay y Chêne (2016), quienes sostienen que, aunque un mayor número de mujeres en el poder puede representar menos corrupción, ello no significa que las mujeres en el poder sean menos corruptas; sin embargo, también señalan que «varios estudios que analizan la relación entre los indicadores sociales, la representación política y la corrupción constatan que esta es mayor en los países donde las instituciones sociales privan a las mujeres de su libertad para participar en la vida social y pública» (ibídem: 5). Así pues,

asumiendo que las mujeres pueden ser consideradas agentes del cambio, es importante crear sociedades más igualitarias. Cuantas más libertades disfrute la población, más probabilidades existen de que se exprese el deseo de cambio, lo que pone presión sobre las élites gobernantes para que lo efectúen.

Ahondando en el caso de Uganda, se requieren estrategias claramente diferentes para abordar el problema de la corrupción burocrática y la corrupción política. Aunque la teoría de la acción colectiva ha resultado importante para desgranar los factores que pueden llevar a un individuo a involucrarse en corrupción, los mismos principios pueden usarse para crear un sentimiento de intransigencia colectiva hacia esta. Las mujeres en el poder pueden desempeñar un papel clave, especialmente si conectan a las mujeres de menor rango con la élite política y transmiten sus problemas, aunque también liderando desde el ejemplo. Por ejemplo, las mujeres líderes fueron fundamentales en la lucha contra el VIH/sida en Uganda, debido a una combinación de empoderamiento y voluntad política, lo que en última instancia condujo a una disminución de casos de VIH (Green *et al.*, 2006).

En defensa de la agencia: éxitos notables de mujeres líderes en Uganda

Al enfrentarse a una amenaza vital, el éxito en la lucha contra la propagación del VIH se consiguió gracias a la convergencia de todas las partes interesadas. Un buen ejemplo de ello puede encontrarse en el distrito de Rakai, donde las mujeres aunaron esfuerzos para recuperar redes llamadas *Munno Mukabbi* con el fin de ayudarse mutuamente en el cuidado de familiares enfermos de sida que tenían a su cargo. Compartieron recursos para darse apoyo mutuo y hacer frente a los gastos del hogar; también se proporcionaron apoyo social, lo que era importante para sobrellevar el sufrimiento psicológico provocado por la pérdida de seres queridos. Al respecto, Obbo (1995) señala que las mujeres que tenían vínculos con la política podían conseguir financiación bancaria para montar granjas y así ayudar a generar ingresos para que otras compañeras pudieran llevar a sus hijos a la escuela. El mismo concepto de *Munno Mukabbi* actuó como principio rector para la UWESO —una iniciativa liderada por la primera dama de Uganda Janet Kataha Museveni—, que fue fundamental para el cuidado de niños que habían quedado huérfanos a consecuencia de la guerra o el sida. La iniciativa se amplió con el fin de empoderar a las comunidades para ayudar a niños huérfanos y vulnerables. Asimismo, esta organización fue clave para establecer planes de ahorro y poder acceder a los bancos y, además, capacitó a las personas para el emprendimiento. Museveni también estableció el Foro de Jóvenes de Uganda,

una organización que tenía encomendada la misión de implicar a los jóvenes en su subsistencia y educarlos sobre el VIH en un intento por construir una generación de jóvenes sanos (Bush Institute, 2015).

Tenemos otro ejemplo en la ejecutiva Allen Kagina, quien ha sido elogiada por transformar instituciones como la Autoridad Fiscal de Uganda (URA, por sus siglas en inglés), que pasó de ser un pozo de corrupción a presentar niveles aceptables de transparencia (Namakula, 2019). Para ponerlo en perspectiva, cabe señalar que, antes del nombramiento de Kagina, el presidente de Uganda se había referido a la URA como «una guarida de ladrones» (Therkildsen, 2004). Esta ejecutiva consiguió mejorar los resultados de la institución, que pasó de 2 billones a 8 billones de chelines ugandeses recaudados en impuestos (Lumu, 2015). Esta transformación de la autoridad fiscal de Uganda coincidió con las

Un buen ejemplo de lucha contra la corrupción lo encontramos en la actuación de la ejecutiva Allen Kagina, quien ha sido elogiada por transformar instituciones como la Autoridad Fiscal de Uganda (URA), que pasó de ser un pozo de corrupción a presentar niveles aceptables de transparencia.

reformas que Kagina introdujo tras su nombramiento, primero como comisionada adjunta de aduanas en 2001 y posteriormente como comisionada general de la URA. Taliercio (2004: 26) afirma que: «La reforma de la URA ha disminuido los niveles de corrupción en el seno de la agencia tributaria, en comparación con

la época anterior, y ha reducido la impunidad de los funcionarios que aún son corruptos. La combinación de la subida salarial y la mayor contundencia de las sanciones por infracciones relacionadas con las condiciones del puesto de trabajo del funcionario parecen haber surtido efecto. Además, la reforma de la URA ha acarreado una disminución del trabajo extra para completar el sueldo».

El éxito de Kagina en la URA le valió el premio al liderazgo corporativo (Olaki, 2006) y más tarde asumir responsabilidades en la Autoridad Nacional de Carreteras de Uganda (UNRA, por sus siglas en inglés) (Lumu, 2015). Esta institución estaba sumida en la corrupción y, según Tumusiime (2019), hasta el nombramiento de Kagina había llegado a perder 25.000 millones de chelines ugandeses en un escándalo de corrupción conocido como el proyecto de la carretera Mukono-Katosi. Kagina logró reducir los costes operacionales de la organización y formar al personal para llevar a cabo proyectos que, de otro modo, deberían haber sido encargados a expertos externos (Tumusiime, 2019). Otros éxitos de Kagina pueden observarse en la solicitud por parte de la junta de la UNRA de renovar su mandato en 2020, señalando que entre marzo de 2017 y diciembre de 2019 la UNRA había añadido 312 kilómetros de carreteras a la red viaria en todo el país. Además, durante su mandato se ha construido el mayor número de kilómetros (420) de carreteras de todos los ejercicios financieros, reduciendo la saturación de las carreteras nacionales del 4,8%

al 3,8% (Daily Monitor, 2020). No obstante, su éxito se ha visto empañado por la controversia que rodea un proyecto, aún gestándose, para construir 223 kilómetros de carreteras en la vecina República Democrática del Congo con un coste estimado de 1,2 billones de chelines ugandeses (The Observer, 2020). Aunque este proyecto pretende potenciar el comercio transfronterizo, algunos ugandeses consideran que los recursos se podrían haber destinado a construir más carreteras en Uganda para beneficiar a la población local.

Conclusión

En conclusión, sin el diagnóstico adecuado de cuáles son los motores de la corrupción, la expectativa de que tener más mujeres en el poder acarreará mayor transparencia se antoja errónea. Uganda, como Estado multipartidista, se ve atrapado en una titánica lucha de poderes y, sin historia de gobernanza democrática a sus espaldas, las élites políticas han recurrido al uso de todas las herramientas a su disposición para retener el poder. La mayoría de las mujeres que ocupan puestos clave de gobierno se encuentran limitadas y en deuda con esos agentes de poder, además de estar inmersas en una batalla por la supervivencia política que desmerece su efectividad en la lucha contra la corrupción.

Aun así, las mujeres empoderadas como agentes de cambio son un recurso para potenciar, especialmente para lograr un cambio socioeconómico, como lo demuestra el éxito de la lucha contra el VIH y el trabajo con los huérfanos de la UWESO. A ello hay que añadir el hecho de que cuando se les da agencia y libertad para iniciar el cambio, las mujeres son muy efectivas, como ha sido el caso de Allen Kagina, que ha transformado por completo dos instituciones que fueron un pozo de corrupción.

Referencias bibliográficas

- Afrobarometer. «Round 7 corruption perception in Uganda». *Afro barometer*, Análisis de datos en línea, (2020) (en línea) [Fecha de consulta: 03.06.2020] <https://afrobarometer.org/online-data-analysis/analyse-online>
- Ahikire, Josephine. «Towards women's effective participation in electoral processes: a review of the Ugandan experience». *Feminist Africa*, n.º 3 (2004), p. 8-26.
- Amundsen, Inge. *Political corruption and the role of donors (in Uganda)* [Commissioned Report]. Bergen: Chr. Michelsen Institute, 2006.

- Asiimwe, Godfrey B. «Of Extensive and Elusive corruption in Uganda: neo-patronage, power, and narrow interests». *African Studies Review*, vol. 56, n.º 2 (2013), p. 129-144.
- Bakuluki, Paul. «When I steal, it is for the benefit of me and you: Is collectivism engendering corruption in Uganda?». *International Letters of Social and Humanistic Sciences*, vol. 5, (2013), p. 27-44.
- Banco Mundial. «World bank governance». *World Bank*, (2019) (en línea) [Fecha de consulta: 04.06.2020] <https://databank.worldbank.org/source/worldwide-governance-indicators>
- Banco Mundial. «Control of corruption and government effectiveness». *World Bank*, (2020) (en línea) [Fecha de consulta: 04.06.2020] <https://databank.worldbank.org/source/worldwide-governance-indicators/preview/on#>
- Barigaba, Julius. «Uganda Executive, MPs in tussle over use of Covid-19 funds». *The East African*, (16 de mayo de 2020) (en línea) [Fecha de consulta: 06.06.2020] <https://www.theeastafrican.co.ke/news/ea/Uganda-executive-MPs-in-tussle-over-use-of-Covid19-funds/4552908-5554338-m963anz/index.html>
- Boehm, Frédéric. «Are men and women equally corrupt?». *U4 Brief*, n.º 6, (mayo de 2015) (en línea) [Fecha de consulta: 04.06.2020] <https://www.u4.no/publications/are-men-and-women-equally-corrupt.pdf>
- Bush Institute. «Her Excellency Mrs. Janet Museveni and Building an Agriculture Program: A case study of the George W Bush institute's First Ladies Initiative». *Bush Institute*, (febrero de 2015) (en línea) [Fecha de consulta: 04.12.2020] <https://gwbcenter.imgix.net/Resources/flicastudy-museveni.pdf>
- Carney, James J. «The politics of ecumenism in Uganda, 1962-1986». *Church History*, vol. 86, n.º 3 (2017), p. 765-795.
- Daily Monitor. «UNRA board endorses Kagina's second term». *Daily Monitor*, (12 de febrero de 2020) (en línea) [Fecha de consulta: 08.12.2020] <https://www.monitor.co.ug/uganda/news/national/unra-board-endorses-kagina-s-second-term--1874812>
- Desmidt, Sophie; Apiko, Philomena y Sævarsson, Karl. «Women and mediation in Africa under the APSA and the AGA». *ECDPM*, Discussion Paper n.º 217, (diciembre de 2017) (en línea) [Fecha de consulta: 03.06.2020] <https://ecdpm.org/wp-content/uploads/DP217-Women-Mediation-Africa-APSA-AGA-ECDPM.pdf>
- Dollar, David; Fisman, Raymond y Gatti, Roberta. «Are women really the “fairer” sex? Corruption and women in government». *Journal of Economic Behavior & Organization*, vol. 46, n.º 4 (2001), p. 423-429.
- Edroma, Evelyn. «Promoting gender equality in the judiciary». *United Nations Development Programme*, blog, (5 de julio de 2019) (en línea) [Fecha

- de consulta: 09.06.2020] <https://www.undp.org/content/undp/en/home/blog/2019/promoting-gender-equality-in-the-judiciary.html>
- Equality Uganda. «Women representation in Uganda's cabinet decline by 7% signifies need to accelerate a 50/50 male/women representation campaign». *Equality Uganda*, (7 de enero de 2020) (en línea) [Fecha de consulta: 09.06.2020] <http://equalityuganda.org/wp-content/uploads/2020/03/STATEMENT.pdf>
- Goetz, Anne Marie. «No shortcuts to power: constraints on women's political effectiveness in Uganda». *The Journal of Modern African Studies*, vol. 40, n.º 4 (2002), p. 549-575.
- Goetz, Anne Marie. «Political cleansers: women as the new anti-corruption force?». *Development and Change*, vol. 38, n.º 1 (2007), p. 87-105.
- Green, Edward; Halperin, Daniel; Nantulya, Vinand y Hogle, Janice. «Uganda's HIV prevention success: the role of sexual behavior change and the national response». *AIDS and Behavior*, vol. 10, n.º 4 (2006), p. 335-346.
- Horn, Patricia. «Post-apartheid South Africa: What about women's emancipation?». *Transformation: Critical Perspectives on Southern Africa*, n.º 15 (1991), p. 25-39.
- Human Rights Watch. «Uganda: Government gunmen storm high court again». 2007 (en línea) [Fecha de consulta: 09.08.2020] <https://www.hrw.org/news/2007/03/05/uganda-government-gunmen-storm-high-court-again>
- Human Rights Watch. «Letting the Big Fish Swim. Failure to Prosecute High-Level Corruption in Uganda». *Human Rights Watch*, Report, (21 de octubre de 2013) (en línea) [Fecha de consulta: 20.06.2020] <https://www.hrw.org/report/2013/10/21/letting-big-fish-swim/failures-prosecute-high-level-corruption-uganda>
- Inspectorate of Government. *The 3rd National Integrity Survey (NIS III)*. Inspectorate of Government, The Republic of Uganda, (octubre de 2008) (en línea) [Fecha de consulta: 01.06.2020] <https://www.igg.go.ug/static/files/publications/third-national-integrity-survey-report.pdf>
- Inter-Parliamentary Union. «Historical archives of parliamentary elections results». *Inter-Parliamentary Union*, Uganda Parliament, (2020) (en línea) [Fecha de consulta: 07.06.2020] http://archive.ipu.org/parline-e/reports/2329_arc.htm
- Johnson, Deb; Kabuchu, Hope y Kayonga, Vusiya. «Women in Ugandan local government: the impact of affirmative action». *Gender & Development*, vol. 11, n.º 3 (2003), p. 8-18.
- Kaaya, Sadab K. «NRM MPs get age limit cash». *The Observer*, (16 de enero de 2019) (en línea) [Fecha de consulta: 04.06.2020] <https://observer.ug/news/headlines/59668-nrm-mps-get-age-limit-cash>

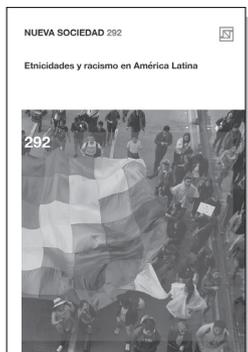
- Kadaga, Rebeca. «Women's political leadership in East Africa with specific reference to Uganda». *Commonwealth Governance Handbook*, (2013), p. 32-36.
- Kasfir, Nelson y Twebaze, Stephen H. «In name only: Uganda's Constituency Development Fund», en: Baskin, Mark y Mezey, Michael (eds.). *Distributive Politics in Developing Countries: Almost Pork*. Lanham, MD: Lexington Books, 2014, p. 83-106.
- Krasnopolska, Tetyana. «Gender-balanced participation in public administration as a factor for overcoming of corruption». *European Political and Law Discourse*, vol. 2, n.º 3 (2015), p. 197-202.
- Limo, Irene. «What do networks of women mediators mean for mediation support in Africa?». *Accord, Conflict Trends* 2018/1 (en línea) [Fecha de consulta: 03.06.2020] <https://www.accord.org.za/conflict-trends/what-do-networks-of-women-mediators-mean-for-mediation-support-in-africa/>
- Lumu, David. «Kagina is new executive director of UNRA». *New Vision*, (2015) (en línea) [Fecha de consulta: 07.12.2020] <https://www.newvision.co.ug/news/1324788/kagina-executive-director-unra>
- Marquette, Heather y Peiffer, Caryn. Corruption and collective action. *DLP*, Research Paper, (enero de 2015) (en línea) <https://www.dlprog.org/publications/research-papers/corruption-and-collective-action>
- Mason, Andrew y King, Elizabeth. *Engendering development through gender equality in rights, resources, and voice* [policy research report]. Washington, DC: World Bank, 2001 (en línea) [Fecha de consulta: 06.06.2020] <http://documents.worldbank.org/curated/en/512911468327401785/Engendering-development-through-gender-equality-in-rights-resources-and-voice>
- Mo Ibrahim Foundation. *Index of governance in Africa* (IIAG Anti-corruption score for Uganda) 2019 (en línea)[Fecha de consulta 08.09.2020] <https://iiag.online/data.html?meas=SROL|PRI|FEO|HD&loc=UG&view=table>
- Moghadam, Valentine M. y Senftova, Lucie. «Measuring women's empowerment: participation and rights in civil, political, social, economic, and cultural domains». *International Social Science Journal*, vol. 57, n.º 184 (2005), p. 389-412.
- Mugenyi, Joachim. «Uganda's anti-corruption policies merely institutionalizing corruption». *The Observer*, (8 de enero de 2020) (en línea) [Fecha de consulta: 14.06.2020] <https://observer.ug/viewpoint/63130-uganda-s-anti-corruption-policies-merely-institutionalizing-corruption>
- Mutibwa, Phares M. *Uganda since independence: a story of unfulfilled hopes*. Trenton, NJ: Africa World Press, 1992.
- Mwesigwa, Alon. «Activist who branded Uganda president “a dirty, delinquent dictator” is jailed». *The Guardian*, (2 de agosto de 2019) (en línea) [Fecha de consulta: 12.06.2020] <https://www.theguardian.com/global-develop->

- ment/2019/aug/02/activist-who-branded-uganda-president-a-dirty-delinquent-dictator-faces-jail-yoweri-museveni-cyber-harassment
- Namakula, Valentine. «Uganda's war on corruption». *The independent*, (2019) (en línea) [Fecha de consulta: 07.12.2020] <https://www.independent.co.ug/ugandas-war-against-corruption/>
- Nye, Joseph S. «Corruption and political development: A cost-benefit analysis». *American political science review*, vol. 61, n.º 2 (1967), p. 417-427.
- Obbo, Christine. «What women Can do: AIDS crisis management in Uganda», en: Bryceson, Dedorah (ed.). *Women wielding the hoe: Lessons from rural Africa for feminist theory and development practice*. Washington: Berg, 1995, p. 165-178.
- Olaki, Emmy. «Kagina gets leadership award». *The New Vision*, (2006) (en línea) [Fecha de consulta: 07.12.2020] <https://www.newvision.co.ug/news/1154865/kagina-leadership-award>
- ONU-Organización de las Naciones Unidas. «Beijing declaration and platform for action». *The fourth World Conference on Women*, (15 de septiembre de 1995) (en línea) [Fecha de consulta: 02.06.2020] https://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/Beijing_Declaration_and_Platform_for_Action.pdf
- Ottemoeller, Dan. «The politics of gender in Uganda: symbolism in the service of pragmatism». *African Studies Review*, vol. 42, n.º 2 (1999), p. 87-104.
- Pankhurst, Donna. «Women and politics in Africa: the case of Uganda». *Parliamentary Affairs*, vol. 55, (2003), p. 119-128.
- The Tenth Parliament. (2018). «Composition of the 10th parliament». *The Tenth Parliament*, Uganda, (12 de abril de 2018) (en línea) [Fecha de consulta: 04.06.2020] <https://www.parliament.go.ug/sites/default/files/COMPOSITION%20OF%20THE%2010TH%20PARLIAMENT%20AS%20AT%2012%20APRIL%202018.pdf>
- Persson, Anna; Rothstein, Bo y Teorell, Jan. «Why anticorruption reforms fail-systemic corruption as a collective action problem». *Governance*, vol. 26, n.º 3 (2013), p. 449-471.
- PNUD-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. «Seeing beyond the state: Grassroots women's perspectives on corruption and anti-corruption». *UNDP, Huairou Commission: Women, Homes and Community*, (2012) (en línea) <https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/anti-corruption/Seeing-Beyond-the-State-Grassroots-Womens-Perspectives-on-Corruption-and-Anti-Corruption.html>
- Rheinbay, Janna y Chêne, Marie. «Gender and corruption; topic guide. Transparency International anti-corruption help desk». *Transparency International*, (marzo de 2016) (en línea) [Fecha de consulta: 20.06.2020] https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Topic_guide_gender_corruption_Final_2016.pdf

- Rubongoya, Joshua. *Regime Hegemony in Museveni's Uganda: Pax Musevenica*. Cham: Springer, 2007.
- Sahay, Sushama. *Women and empowerment: approaches and strategies*. Nueva Delhi: Discovery Publishing, 1998.
- Sardan, Jean-Pierre. « L'économique morale de la corruption en Afrique ». *Politique Africaine*, n.º 63 (1996), p. 97-116.
- Sung, Hung-En. «From victims to saviors? Women, power, and corruption». *Current History*, vol. 105, n.º 689 (2006), p. 139-143.
- Sutherland, Edwin. H. y Cressey, Donald. R. *Criminology*. Philadelphia: Lippincott, 1978.
- Swamy, Anand; Knack, Stephen; Lee, Young y Azfar, Omar. «Gender and corruption». *Journal of Development Economics*, vol. 64, n.º 1 (2001), p. 25-55.
- Taliercio, Robert J. «Designing performance: The semi-autonomous revenue authority model in Africa and Latin America». *World Bank*, Policy Research Working Paper n.º 3423, (octubre de 2004) (en línea) <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/14224?locale-attribute=es>
- Tamale, Sylvia. *When hens begin to crow: Gender and parliamentary politics in Uganda*. Londres: Routledge, 1999.
- Tickner, J. Ann. «Gendering a discipline: Some feminist methodological contribution to international relations». *Journal of Women in Culture and Society*, vol. 30, n.º 4 (2005), p. 2.173-2.188.
- Therkildsen, Ole. «Autonomous tax administration in sub-Saharan Africa: the case of the Uganda Revenue Authority». *Forum for Development Studies*, vol. 31, n.º 1 (2004), p. 59-88.
- The Independent. (2016). «Ministers 28 out of 80». *The Independent*, (6 de junio de 2016) (en línea) [Fecha de consulta: 10.06.2020] <https://www.independent.co.ug/ministers-more-women-than-men/>
- The Judiciary Uganda. «Página oficial The Judiciary». *The Republic of Uganda*, (2020) (en línea) [Fecha de consulta: 05.06.2020] <http://judiciary.go.ug>
- The Observer. «Uganda-DRC roads: Red flags raised over project worthiness, Dott Services». *The observer*, (2020) (en línea) [Fecha de consulta: 08.12.2020] <https://observer.ug/news/headlines/67357-uganda-drc-roads-red-flags-raised-over-project-worthiness-dott-services>
- Transparency International. «Corruption perception in Uganda». *Transparency International*, (2020) (en línea) [Fecha de consulta: 04.06.2020] <https://www.transparency.org/en/cpi/2019/results/uga>
- Tumusiime, Ian. «Kagina builds new culture at UNRA». *The independent*, (14 de mayo de 2019) (en línea) [Fecha de consulta: 07.12.2020] <https://www.independent.co.ug/kagina-builds-new-culture-at-unra/>

United States Department of State. «Country report on human rights practices 2010». *US Department of State*, (2011) (en línea) <https://2009-2017.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2010/index.htm>

Traducción del original en inglés: Maria Gené Gil y redacción CIDOB.



Etnicidades y racismo en América Latina

292
MARZO-ABRIL 2021

COYUNTURA: **José Natanson**. Las batallas de Alberto Fernández.
TRIBUNA GLOBAL: **Jean-Arnault Dérens**. El difícil resurgimiento de la izquierda en los Balcanes.

TEMA CENTRAL: **Peter Wade**. Racismos latinoamericanos desde una perspectiva global. **José Itzigsohn**. ¿Por qué leer a W.E.B. Du Bois en América Latina? **Olivia Gall**. Mestizaje y racismo en México. **Livio Sansone**. El multiculturalismo a la brasileña y la reacción conservadora.

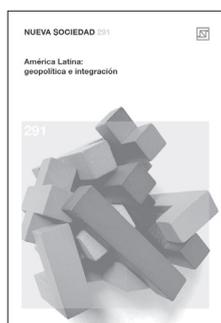
Guido Cordero. El fortín sitiado: progreso y racismo en Argentina. **Rafael Loayza Bueno**. Bolivia: el imaginario racial «blanco» bajo el gobierno de los «indios». **Marco Avilés**. Lo bueno, lo malo y lo cholo. Postales sobre el racismo desde el Perú (2017-2019). **Claudia Briones / Patricio Lepe-Carrión**. Wallmapu o las nuevas formas de la «peligrosidad mapuche». **Guillermo Nugent**. *El laberinto de la choledad*, casi tres décadas después.

ENSAYO: **François Dubet**. ¿El fin de la sociedad de clases?



290
NOVIEMBRE-DICIEMBRE 2020

**Libros e ideas
en tiempos
de incertidumbre**



291
ENERO-FEBRERO 2021

**América Latina:
geopolítica
e integración**

PAGOS: Solicite precios de suscripción y datos para el pago a <info@nuso.org> o <distribucion@nuso.org>.

EN NUESTRO PRÓXIMO NÚMERO
Viejas y nuevas desigualdades

Reseñas de libros

Participación política de las mujeres: una mirada desde el lenguaje y el género

DOI: doi.org/10.24241/rcai.2021.127.1.257

Nathali Rátiva Martínez
Candidata a doctora en Estudios Interdisciplinarios de Género y Políticas de Igualdad. Universidad de Salamanca

Shaw, Sylvia
Women, Language and Politics
Cambridge University Press, 2020
342 págs.

Durante las últimas décadas, el número de mujeres en cargos de elección popular ha ido incrementándose de manera paulatina gracias al impacto simbólico y numérico de acciones afirmativas como las leyes de cuotas y las leyes de paridad.

De acuerdo con datos de ONU Mujeres y la Inter-Parliamentary Union, a nivel mundial el 6,6% de los países tienen una jefa de Estado y el 6,2% una jefa de Gobierno. En cuanto a su participación en

los parlamentos, las mujeres representan el 24,9%. Aunque estos porcentajes son significativos, es importante reconocer que aún hoy los estados se encuentran lejos de alcanzar un reparto equitativo del poder.

De hecho, investigaciones sobre la representación política de las mujeres desde una perspectiva descriptiva y sustantiva han evidenciado que las mujeres continúan experimentando, en mayor medida que los hombres, obstáculos de índole cultural, económico, institucional y legal que les impiden promocionar sus candidaturas y mantenerse en sus cargos.

Justamente, Sylvia Shaw, en su libro *Women, Language and Politics*, aborda la subrepresentación política de las mujeres en la Cámara de los Comunes del Reino Unido, en la Asamblea de Irlanda del Norte, en el Parlamento Escocés y en la Asamblea Nacional de Gales, explorando cómo a través del uso del lenguaje se mantienen las desigualdades de género en estas instituciones políticas.

La autora, en su primer capítulo, sienta las bases conceptuales que sustentan el análisis que desarrolla a lo largo de la obra. Reconoce el género como una categoría flexible a través de la cual las identidades

de los individuos se construyen durante los procesos de interacción y, también, como una categoría parcialmente fijada por arreglos institucionales basados en normas comunicativas de género. Por esta razón, en el marco de los estudios de género y la política, es necesario reconocer que en contextos como los parlamentos existen roles y expectativas de género, atravesadas por el lenguaje, que pueden afectar de manera negativa el rol de las y los políticos.

Shaw pone de manifiesto que las mujeres sufren cargas y presiones particulares a las que se enfrentan en la interacción política y destaca dos expectativas contradictorias. En primer lugar, las mujeres deben demostrar que son similares a los hombres políticos y tan capaces como ellos para ocupar el poder y, en segundo lugar, se espera que hagan política de una manera diferente, más colaborativa, más conciliadora.

Esto último, la forma de hacer política, se relaciona con las estrategias discursivas y lingüísticas que emplean mujeres y hombres en los parlamentos y que la autora analiza en detalle. En el capítulo dos se describe la metodología de dicho análisis. Shaw clasifica y contabiliza los diferentes tipos de turnos de palabra en las instituciones estudiadas, utilizando grabaciones de video de los debates e informes parlamentarios de acceso público, entre otros recursos. Además, en busca de comprender el contexto, así como las normas y prácticas informales, adopta el método etnográfico, bajo el cual se reconoce a los parlamentos como comunidades de práctica.

En el capítulo tres, y luego del análisis de las intervenciones oficiales (turnos de

palabras asignados e intervenciones para ceder el paso), el estudio identificó que las contribuciones de las mujeres en la Cámara de los Comunes del Reino Unido entre 1997 y 2001 fueron proporcionales a su representación en dicha institución; sin embargo, cuando se mira con detalle su participación en las intervenciones ilegales (o no oficiales) son los hombres quienes realizan el mayor número. Estas intervenciones ilegales, al ser reconocidas como válidas dentro del debate parlamentario, pasan a ser parte de las normas aceptadas dentro de la institución. Por tanto, es posible afirmar que los hombres tienen mayor control y poder sobre el debate que las mujeres. Abucheos, silbidos, comentarios sexistas y el *sledging* (insultos dirigidos a un político para socavar su discurso) fueron reconocidos por las parlamentarias como recursos utilizados mayoritariamente por los hombres. De hecho, el *sledging* suele usarse en contra de las mujeres de forma sexista, constituyéndose como una práctica para silenciarlas durante sus intervenciones.

Otro aspecto destacable es el análisis del uso de una política de oposición por parte de hombres y mujeres en el Parlamento. Los resultados no muestran una relación directa entre el género y el lenguaje *opositor*, pero sí deja en evidencia, a través del trabajo etnográfico, que las mujeres evitan utilizar un lenguaje competitivo y verbalmente agresivo, lo cual puede responder a los estereotipos de género en política que relacionan a las mujeres con estilos más conciliadores. Lo anterior puede variar si se tienen en cuenta aspectos como la antigüedad de los parlamentarios, su liderazgo y pertenencia partidista.

En el capítulo cuatro, Shaw explora estas mismas dinámicas en las instituciones descentralizadas del Reino Unido (Asamblea de Irlanda del Norte, Parlamento Escocés y Asamblea Nacional de Gales) entre 1998 y 2001, donde también persistían barreras importantes para la participación política de las mujeres relacionadas con: creencias estereotipadas en los estilos de comunicación lingüística de género, sexismo en las instituciones políticas y la representación política de las mujeres en los medios. En el capítulo cinco, se profundiza en el estudio de estos obstáculos para luego, en los capítulos seis y siete, analizar los casos de Theresa May, Julia Gillard y Hillary Clinton.

Los estudios de caso, evidenciaron como el desempeño de las mujeres en política está mediado por una serie de señalamientos de doble vía. Hablan demasiado alto o demasiado bajo; su apariencia es muy masculina o muy femenina; son emocionales o insensibles. Estas percepciones refuerzan las normas de género al interior de las corporaciones políticas que mantienen a las mujeres en un papel de subrepresentación en comparación con los hombres.

Finalmente, en el capítulo ocho, la autora recoge las principales conclusiones del estudio abriendo una serie de líneas de investigación que invitan profundizar en los temas abordados. Una de estas es el carácter interseccional de los estudios de género y política y el nivel de representatividad de las mujeres negras, indígenas, campesinas y LBT (lesbianas, bisexuales y transexuales), un enfoque necesario que permite ir más allá del binarismo mujer-hombre.

La investigación ratifica que lo más complejo para las mujeres no es solo llegar a la arena política, sino lograr mantenerse en ella, pues de manera permanente enfrentan actos de violencia política por razón de género dentro de las instituciones parlamentarias, tales como limitar su uso de la palabra o utilizar un lenguaje sexista.

Ahora, es importante preguntarse qué están haciendo los parlamentos y otras corporaciones políticas para evitar este tipo de actos. ¿Existen protocolos?, ¿visibilizan la problemática?, ¿imponen sanciones a los agresores?, ¿reparan los derechos políticos de las mujeres? Si bien la obra no aborda estas cuestiones, es momento de señalar la responsabilidad de dichas corporaciones frente a la reproducción de estereotipos de género que dificultan la redistribución del poder de manera equitativa entre mujeres y hombres.

Políticas públicas: una herramienta de aceleración de la igualdad de género

DOI: doi.org/10.24241/rcai.2021.127.1.260

Paula Lahoz-Lorenzo

*Investigadora predoctoral FPI en
Ciencias Sociales, Universidad de
Salamanca*

Profeta, Paola

*Gender Equality and Public Policy: Mea-
suring Progress in Europe*
Cambridge University Press, 2020
211 págs.

Paola Profeta recoge en este libro los estudios más recientes sobre las políticas públicas en Europa como herramienta de aceleración hacia la consecución de la igualdad. En los últimos años, el género está siendo considerado, por todos los organismos internacionales, un elemento principal que ha tenerse en cuenta en el diseño de las políticas públicas con el fin de reducir elementos históricos que reproducen las desigualdades de género.

Esta reciente consideración está teniendo mayor protagonismo a raíz de la incorporación masiva de las mujeres al mercado laboral a partir de la segunda mitad del siglo xx y el cambio progresivo de las preferencias individuales de las mujeres por una mayor inversión de capital humano (desarrollo personal y formativo) por encima del rol familiar. Esta *tendencia* ha ido transformando las

estructuras económicas y sociales y tiene, a su vez, un efecto directo en las decisiones personales y familiares de las siguientes generaciones. Algunos autores lo han denominado la revolución silenciosa y está determinando las nuevas formas de hacer política pública en gran parte del mundo.

A pesar de la igualdad formal constituida en los estados democráticos de derecho, continúan existiendo brechas de género en mayor o menor medida en el ámbito educativo, laboral y político. En las carreras académicas, a pesar de estar cursadas por una mayoría de mujeres y de que estas obtienen mejores puntuaciones que los hombres, existe una diferenciación en la elección de la especialidad. Existe una marcada ausencia de mujeres en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas, donde la proyección laboral es más próspera. Además, la baja ocupación de altos cargos de decisión en el ámbito académico es notoria. Otro aspecto recogido en este libro, en este caso sobre el mercado laboral, son las llamadas brecha de empleo y brecha salarial de género, que tienen un efecto directo sobre las decisiones respecto a la maternidad y el cuidado de los hijos.

En el ámbito político, los estudios sostienen que el género importa. Las preferencias políticas son diferentes entre hombres y mujeres. Se considera clave que, para alcanzar sociedades más sostenibles económica y socialmente, las mujeres ocupen puestos de poder en la arena política pero también en el contexto empresarial.

En relación con las causas de que

mujeres y hombres tengan preferencias diferentes, tanto en la elección de sus carreras como en el puesto de trabajo, continúa siendo objeto de debate: ¿Qué peso tienen en las diferencias de género lo biológico y lo ambiental? De acuerdo con la autora, para profundizar y ampliar el conocimiento sobre el peso de ambos factores, será necesario un corpus teórico que dé mayor consistencia a la compleja relación entre los múltiples factores que inciden en la construcción del género. En este sentido, las políticas públicas pueden generar un cambio si consideramos el género como un constructo social donde el contexto importa y puede generarse el cambio.

Este libro se centra en demostrar, sostenido en un amplio número de estudios experimentales, que las políticas públicas importan para el alcance de la igualdad de género. Estas medidas van desde la aplicación de cuotas de género, flexibilidad laboral o conciliación, prestación de servicios de guarderías, permisos de maternidad y paternidad, hasta políticas fiscales y de pensiones. Lo que demuestra que no siempre es necesario que las medidas favorezcan individualmente a las mujeres, como se ha evidenciado, por ejemplo, con medidas familiares eficaces como el servicio de guarderías, el permiso de paternidad que ha provocado un reparto más igualitario en el cuidado de los hijos o nuevas formas de trabajo más flexible con el uso de las nuevas tecnologías (*smart work*).

Otras medidas en política pública que han probado ser eficaces en países europeos han sido las leyes de cuotas. La

relación doble que se da entre el empoderamiento de las mujeres, en su papel económico y social, y el impulso de las políticas públicas que les han dado acceso a puestos de decisión política lleva, a su vez, un efecto diferente en el modo de diseñar la agenda política. Se ha demostrado que el género importa en la forma de hacer política: las mujeres pueden ser más proclives al consenso y al diálogo social, estar más abiertas al trato positivo con la inmigración y a las políticas de protección medioambiental, y ofrecer menos apoyo a la intervención militar.

A pesar de que la mayor presencia de mujeres en espacios de poder puede provocar mejoras de sostenibilidad económica y social, de acuerdo con este libro, es importante tener en cuenta, por un lado, que los estudios han mostrado resultados más contundentes en países en desarrollo y un menor efecto en países desarrollados. Una posible explicación gira en torno a la configuración del sistema de partidos y las diferencias de estilos de liderazgo: en determinados casos, a las mujeres les cuesta más tomar decisiones cercanas a su identidad bajo la presión del partido; y, por otro lado, las políticas de compensación por cuota deben ser una herramienta de compensación temporal para romper las barreras que históricamente han favorecido a los hombres, esperando que ejerza el efecto llamada y no sea necesaria la cuota por ley.

Aún queda mucho recorrido por hacer en Europa, especialmente en los países del sur, donde las mujeres tardan más en volver al mercado laboral después de la maternidad o siguen asumiendo

el cuidado de sus hijos en las primeras etapas de la vida, apostando menos por los servicios de guardería y accediendo a puestos de media jornada que tienen un impacto negativo en sus futuras pensiones. En definitiva, se considera que la incorporación de las mujeres, no solo al mercado laboral sino también a aquellos ámbitos de toma de decisiones en contextos empresariales y políticos, tiene una repercusión de crecimiento positivo en aspectos demográficos y en la tasa de fertilidad, así como en la retribución fiscal. Las políticas públicas son una herramienta que, diseñada adecuadamente, puede favorecer el crecimiento de sociedades más sostenibles e inclusivas, no necesariamente enfocadas en las mujeres, sino en aquellos factores condicionantes que obstaculizan la igualdad de oportunidades de género.

La política chilena es y será cosa de mujeres

DOI: doi.org/10.24241/rcai.2021.127.1.262

Yasmin Pinget Batista
Miembro del Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca; investigadora predoctoral en Estudios Interdisciplinarios de Género y políticas de igualdad, Universidad de Salamanca

Miranda Leibe, Lucía y Suárez-Cao, Julieta (eds.)

La política siempre ha sido cosa de mujeres: elecciones y protagonistas en Chile y la región

FLACSO-Chile, 2018

144 pp.

La sociedad chilena, desde el retorno a la democracia en 1990, ha experimentado importantes cambios políticos como la reforma electoral de 2015 y el creciente interés por la relación entre la política y el género. La participación y liderazgo de las mujeres políticas chilenas constituyen una base vital para la modernización de la cultura política, el cumplimiento de la Agenda 2030 y la consecución del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas.

Una muestra de ello está reflejada en esta obra editada por Lucía Miranda Leibe y Julieta Suárez-Cao, *La política siempre ha sido cosa de mujeres: elecciones y protagonistas en Chile y la región*,

que surge tras el Seminario «Mujeres en política: elecciones y protagonistas en perspectiva comparada», celebrado bajo el auspicio de FLACSO-Chile, el 6 de diciembre de 2017. El libro tiene por estructura una introducción, cinco capítulos y un epílogo.

Julietta Suárez-Cao y Lucía Miranda Leibe nos ofrecen una introducción bajo el título «Mujeres en política: invisibilizadas por la teoría y por la práctica». A modo de preámbulo, e imprescindible para la lectura de los siguientes capítulos por la interrelación que establece, las autoras analizan el profundo sesgo de género que ha invisibilizado a las mujeres políticas chilenas y latinoamericanas. Nos invitan con ello a un interesante debate académico sobre la dimensión competitiva de la democracia y la falta de preocupación sobre la incorporación de las mujeres en este espacio. También destacan trayectorias, perfiles de liderazgos, fortalezas y debilidades de las mujeres en la política desde una mirada impecable del género.

El primer capítulo, de Catherine Reyes-Housholder, «Presidentas, poder y cambios pro-mujer en Chile y Brasil», es un excelente trabajo que compara los mandatos de Michelle Bachelet y Dilma Rousseff, en Chile y Brasil, respectivamente. Si bien es cierto que ambas presidentas impulsaron proyectos de ley pro-mujeres que superaron las iniciativas de sus antecesores barones, el estudio arroja que Bachelet fue la única que consiguió una diferencia significativa. Desde esta premisa estadística, el artículo plantea que el sexo de los presidentes puede afec-

tar, o no, a la promoción de proyectos de leyes promujer, pero sobre todo demuestra que, en el caso chileno, el verdadero éxito residió en los esfuerzos por cultivar y valorar el apoyo de las bases de mujeres movilizadas y las feministas de élite con conocimiento técnico y político.

«Mucho más que acompañantes: la irrupción electoral de las primeras damas latinoamericanas, 1990-2016» es el segundo capítulo del libro, en el que Carolina Guerrero Valencia e Ignacio Arana Araya profundizan en las trayectorias de las primeras damas de la región y su creciente rol político, y construyen dos perfiles muy interesantes. Uno más tradicional, sin trayectoria política previa, que suele transformarse en capital político para sus maridos o padres, y el otro, al que denominan *herederas*, que se caracteriza por una trayectoria electoral más exitosa y una gran influencia en sus gobiernos. Finalmente, abarcan la irrupción electoral de las primeras damas, las ventajas electorales que tienen, cuánto y cómo pueden influir sobre las candidaturas de otras mujeres políticas, así como el trabajo en equipo que resulta de los matrimonios que ocupan cargos en el Ejecutivo y/o Legislativo.

El tercer capítulo es de Margarita Batlle y Beatriz Roque López: «Mujeres, carreras y cuotas en el Congreso chileno: las trayectorias políticas de las diputadas (1989-2017)». Es un excelente trabajo que explora los patrones de trayectoria política que han llevado a las mujeres políticas chilenas al Congreso desde la reinstauración de la democracia. Para ello, las autoras presentan datos empí-

ricos sobre porcentajes de diputadas y experiencia previa a la carrera política, así como datos sobre el nivel territorial de los primeros cargos ocupados por las diputadas. Por otro lado, hacen una revisión de los diferentes proyectos de ley de cuotas hasta llegar a la inauguración de la cuota de 2017, que dio como resultado la mayor representatividad de diputadas chilenas de la democracia reciente. Además, nos dejan valiosas reflexiones con base en variables institucionales, sociales y estructurales que obstaculizan y perjudican el acceso de las mujeres políticas chilenas al Congreso.

Javiera Arce Riffo se hace cargo del cuarto capítulo, «Ley de cuotas a la chilena: notas para una autopsia», cuyo título desprende el dinamismo y la perspicacia que la autora nos brinda desde el principio hasta el final. La autopsia comienza en la ley de cuotas, atraviesa la reforma electoral, disecciona a los partidos políticos y concluye en la división sexual de las tareas políticas que asigna a las mujeres aquellas tareas «socialmente aceptadas para ellas» de acuerdo con sus intereses. Las figuras y las tablas de este trabajo son el bisturí perfecto para plasmar los datos de una manera didáctica, práctica y sencilla.

El quinto capítulo, «Parlamentarias 2017 y la elección de mujeres: ¿el vaso medio lleno o medio vacío?», de Carmen Le Foulon y Julieta Suárez-Cao, analiza las elecciones parlamentarias de 2017, tras la reforma electoral de Chile, con especial atención a la representación descriptiva de las mujeres. Los datos empíricos que nos presentan sobre

la proporción de candidatas, la tasa de éxito de hombres y mujeres por partido y por magnitud de distrito, y el análisis del sistema proporcional inclusivo aportan calidad y rigor a este trabajo que deja la puerta abierta a futuras investigaciones cuantitativas. Si la representación de mujeres aumenta tras las siguientes elecciones, podremos brindar por un vaso casi lleno de paridad.

Por último, el epílogo «Resultados y hallazgos de las cuotas de género en las elecciones parlamentarias 2017» nos lo presenta Jessica González Mahan. Una estupenda crítica poselectoral que trata sobre la baja representación política de las mujeres en Chile, la tardía incorporación de las cuotas, las trabas a las distintas iniciativas de ley de cuotas que no prosperaron, la falta del principio de paridad de género en el seno de los partidos políticos y las cuotas de género extensible a todos los sistemas de elecciones. Es decir, una buena radiografía de la política chilena con recomendaciones muy constructivas que podremos analizar y comparar tras los resultados de las próximas elecciones parlamentarias de 2021. Para ello, no deberemos perder de vista la aplicación de la ley que limita la reelección de parlamentarios y otras autoridades, y si esta consigue favorecer el aumento de la representación de las parlamentarias chilenas.

Superando las distancias: la política exterior de Argentina vista desde España

DOI: doi.org/10.24241/rcai.2021.127.1.265

Brayan Salgado Garrido
Vicepresidente, Equipo Europa

Aránzazu Lastres Velasco
Redactora, Opinión 20

Biderbost, Pablo
Política exterior de Argentina
Madrid. Universidad Pontificia de Comillas, 2020
106 págs.

Esta publicación nace a raíz de las Jornadas de Política Exterior de Argentina, acogidas en marzo de 2019 por el Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Humanas y Sociales de la Universidad Pontificia Comillas, en el que colaboraron Aránzazu Lastres Velasco y Brayan Salgado Garrido, autores de la presente reseña.

El libro comienza de la mano de Eduardo Michel (Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional y Culto de la República Argentina), quien nos presenta los desafíos y oportunidades del país en su contexto regional y global. Sus recursos naturales, su población capaz y diversa, y su rico entramado comercial le confieren un amplio potencial de mejora y transformación. Destaca con igual relevancia la buena relación que mantiene con

Brasil y Mercosur, a un lado del Atlántico, y con España, al otro, siendo ambos esenciales desde un punto de vista estratégico y comercial. Por último, el autor denuncia la represión y violación de los Derechos Humanos en Venezuela y Nicaragua, a la vez que comparte un discurso combativo contra el narcotráfico y el crimen organizado.

En el segundo capítulo, Atilio Molteni (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina) analiza el largo conflicto entre Reino Unido y la República de Argentina conocido como La Cuestión de las Islas Malvinas. Se denuncia el acto de agresión y violación de la integridad territorial por parte de Gran Bretaña y se exhibe la protesta diplomática argentina inmediata y perpetuada en el tiempo ante este asentamiento. El autor resume cómo se creó, en el año 1964, en el seno de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Comité Especial de Descolonización que aunque con el propósito de dinamizar la cuestión, implementar la Resolución 1514/60 y en última instancia buscar una solución pacífica, no logró evitar el enfrentamiento militar en el que desembocó el conflicto en 1982. Finalmente, este se trasladó al Consejo de Seguridad y, con la rendición argentina, los británicos obtuvieron la victoria diplomática.

En el tercer capítulo, es Sebastián Molteni (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina) quien describe la historia y misiones que realiza el cuerpo de los Cascos Blancos. Este fue

creado en 1994 y, siendo enteramente civil, es a través de voluntarios como desarrolla sus tareas de cooperación, solidaridad y participación comunitaria. Molteni explica cómo esta iniciativa se vio enmarcada dentro de los esfuerzos realizados por Naciones Unidas por incorporar el componente humanitario civil en sus misiones militares de paz y la asistencia humanitaria de emergencia. Estas acciones están en consonancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 y se desarrollan también en colaboración con agentes privados.

En el capítulo cuarto, Luis María Sobrón (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina) aborda la cuestión migratoria tanto en términos de inmigración como de emigración. Presenta a Argentina como el país de América que recibió mayor proporción de extranjeros en relación con su población total, acogiendo mayoritariamente a españoles e italianos desde el siglo XIX. En relación con la emigración, Sobrón explica que fue a partir de las décadas de los cincuenta y sesenta cuando esta cobra relevancia en cuatro etapas: la fuga de cerebros, el exilio político tras el golpe de Estado, la huida hiperinflacionaria en 1989 y la emigración desesperada de la crisis institucional. En una segunda parte, el autor describe las dinámicas de la Argentina con sus ciudadanos en el exterior, estableciéndose a través de la facilitación del voto, del Programa RAÍCES para investigadores y científicos emigrados, y la asistencia a los detenidos fuera de sus fronteras.

A partir de este punto, se crea un nuevo apartado centrado en los esfuerzos argentinos por desarrollar lazos con otras regiones del mundo. En el quinto capítulo, Asunción Taboada (Uppsala universitet), Pablo Biderbost (Universidad Pontificia Comillas) y Guillermo Boscán (Universidad de Salamanca) explican las relaciones entre Argentina y Estados Unidos. Con una estructura similar, Cristina Bravo (Universidad Pontificia Comillas), Raquel López Garrido (Universidad Pontificia Comillas) y Nalia Rochin (BB&R) escriben sobre las relaciones con América Latina. Ambos capítulos abordan cronológicamente cómo las relaciones con ambas regiones, lejos de ser constantes, fluctúan a partir de la transición a la democracia en 1983. Así, en la Presidencia de Raúl Alfonsín, debido a la necesidad de mejorar la difícil situación económica argentina, se reflejó el interés por integrarse en la región latinoamericana a la vez que mejorar las relaciones con Estados Unidos. Posteriormente, Carlos Menem priorizó las relaciones con Estados Unidos, en las que se consideraron de manera pragmática la energía nuclear, el tráfico de drogas y la promoción del turismo como intereses comunes. Durante el Gobierno de Fernando de la Rúa, Mercosur se convirtió en un socio prioritario en el continente, así como para su predecesor Eduardo Duhalde, que tras los ataques del 11-S optó por aflojar el alineamiento político con Estados Unidos y reforzar la alianza del Mercosur. En la Presidencia de Néstor Kirchner se estableció un nuevo modelo de desarrollo que continuó Cristina Fernández de Kir-

chner, y la política se centró en el interés nacional restringiendo y alejándose de influencias externas. Por último, Macri abraza la vuelta de Argentina al mercado internacional buscando la confianza y el apoyo de la Unión Europea, Mercosur y Estados Unidos.

En el séptimo capítulo, Florencia Rubiolo (CIECS-CONICET y Universidad Católica de Córdoba y Conicet, Argentina) resume las relaciones con dos actores atípicos: los estados asiáticos y africanos. Tradicionalmente ambos han tenido un lugar relegado. En cambio, a finales de los años noventa se consideran como potenciales socios comerciales. Por un lado, en las relaciones con Asia (muy centradas en el rol de China) los acuerdos de cooperación y desarrollo no solo se intensificaron en el ámbito comercial, sino también en el sector político y financiero, a pesar de los cambios de Presidencia. En relación con África, los estados se convirtieron en socios comerciales, lo que permitió la inserción de productos agropecuarios en los mercados africanos. Sin embargo, este continente no se ha posicionado todavía como un espacio de inserción comercial de gran relevancia.

Sonia Alda Mejías (Instituto Real Elcano), en un octavo y último capítulo, describe los vínculos entre Argentina y España, relaciones que trascienden la política y el comercio, abordando también aspectos lingüísticos, culturales y sociales. España ha demostrado tener una política exterior estable, global e igualitaria con toda la región latinoamericana. Argentina, por su lado, no mantiene una estable y continua política exterior. Ade-

más, la autora plantea la evolución de los intercambios comerciales, migratorios y de inversión, que han permitido intensificar la buena relación. Los lazos, asegura la autora, son inmejorables.

En conclusión, el ejemplar *Política exterior de Argentina* recaba las principales dimensiones de la política exterior de este país latinoamericano en las últimas décadas. Abarca cuestiones como los lazos que mantiene el país con diversas regiones (África, Asia o América Latina), la variedad de iniciativas humanitarias internacionales emprendidas y sus principales acontecimientos históricos como flujos migratorios o contiendas territoriales. Es por esto que resulta una síntesis útil para comprender y contextualizar a la Argentina en el sistema internacional.

Un análisis crítico de las Relaciones Internacionales

DOI: doi.org/10.24241/rcai.2021.127.1.268

Paloma González del Miño
*Profesora de Relaciones Internacionales,
Universidad Complutense de Madrid*

Barbé, Esther
Relaciones Internacionales

Tecnos, 2020
404 págs.

La agenda de las Relaciones Internacionales se encuentra inmersa en los complejos cambios que se han producido en la sociedad internacional del siglo xx, lo que demanda por parte del docente, el investigador y el estudiante la necesidad de un enfoque de apertura a nuevas temáticas para entender, aprehender y analizar esta disciplina centenaria cuyo punto de partida situamos en 1919. Las Relaciones Internacionales reflejan, también, el resultado de una sistemática reflexiva y crítica asentadas en debates epistemológicos, teóricos y normativos experimentados por las ciencias sociales, que no solo han dejado huella, sino que además han contribuido a fomentar sus propios debates disciplinares.

Heterogénea, interdependiente y compleja son tres rasgos centrales que caracterizan a la sociedad internacional (objeto material de las Relaciones Internacionales) que determina la perspectiva de análisis (objeto formal). Sin

embargo, los cambios experimentados por la evolución del sistema internacional en los últimos años demandan la revisión de los marcos interpretativos convencionales, donde diversas dinámicas, con los efectos que generan, inciden de manera determinante en su naturaleza. Esta lógica de cambio requiere examinar las transformaciones acontecidas, así como los bagajes teóricos que posibiliten su interpretación y conceptualización mediante un enfoque crítico-reflexivo sobre las Relaciones Internacionales como objeto de estudio.

Esta obra analiza, con una perspectiva global, el cambio y la continuidad del sistema internacional como modelo o tipo ideal, en el sentido en que lo aplica Max Weber, al ser una representación planificada de la realidad y siguiendo el esquema diseñado por Holsti, identificando y estudiando las unidades del sistema o actores, la estructura y las interacciones o procesos. La ventaja del análisis que utiliza la autora recae en que este pone el acento «en la articulación entre las diferentes dimensiones y entre los diferentes niveles de análisis» individuales y holísticos. Con este planteamiento se logra una cosmovisión que permite entender las Relaciones Internacionales.

La cuarta edición del libro de la profesora Esther Barbé, con la colaboración del profesor Oriol Costa en la redacción de los capítulos II y VI, supone un marco analítico del complejo sistema internacional, proporcionando al interesado en la materia, y no solamente al estudiante, unas herramientas explicativas del qué, el cómo, el por qué y hacia dónde,

que sirven de base para alcanzar planteamientos teóricos, conceptos, datos e instrumentos en esta etapa de cambios en el orden internacional de las últimas décadas. Como la propia autora indica, el planteamiento adoptado se inscribe en la naturaleza del cambio en la sociedad internacional que, si bien no es un elemento novedoso, supone una mayor remodelación de la agenda de los investigadores y de los programas docentes de los profesores, pues el reto recae en la adaptación entre los instrumentos de análisis y el objeto de estudio de la disciplina.

Sin renunciar al rigor académico, la obra está escrita con un lenguaje claro y concreto, que favorece el análisis, sirviendo y estimulando al lector a alcanzar su propia visión en materia de Relaciones Internacionales y, en relación con el entramado de la sociedad internacional, imbuida de dos planos paralelos: «el poder explicativo de la historia (...) y la necesidad de la teoría para aproximarnos a los hechos». Para ello, el texto central se apoya y ahonda en una serie de lecturas adicionales seleccionadas, concisas y variadas que refuerzan los temas expuestos y que ayudan a ejercitar reflexiones disciplinadas. Se complementa el contenido temático con breves referencias bibliográficas que se pueden ampliar con las numerosas citas a pie de página y la bibliografía general.

La obra se divide en aspectos teóricos-conceptuales y en el análisis de la sociedad internacional. El primer capítulo aborda desde el nacimiento de las Relaciones Internacionales y su evolu-

ción, pasando por la liberación de las ciencias clásicas (historia diplomática y derecho internacional), hasta llegar a una reflexión crítica de esta disciplina, a un siglo de su nacimiento, demandando un discurso universalista e integrador. El segundo capítulo se centra en la teoría de las Relaciones Internacionales, incluyendo las controversias de las formulaciones doctrinales y las principales aproximaciones teóricas (realismo, liberalismo, constructivismo y algunas teorías críticas). Termina esta parte con un capítulo sobre la sociedad internacional que comprende el orden internacional, el impacto de la globalización y la lógica del poder.

La segunda parte de este libro comienza con un excelso capítulo dedicado al sistema internacional, estudiando los actores, la estructura y las dinámicas de cooperación y conflicto. El penúltimo capítulo analiza los fundamentos, la evolución y los factores de crisis (Este-Oeste y centro-periferia) durante el período 1945-1989. Para terminar, se ha elaborado un interesante capítulo VI sobre la sociedad internacional desde el final de la Guerra Fría con los tres períodos que la conforman: constitución, transición y contestación, además de la distribución del poder y la gobernanza global. En suma, esta obra nos ofrece un estudio muy completo que satisfará a toda persona interesada en las Relaciones Internacionales, donde no solamente se analiza la sociedad internacional, sino que también responde a un debate estructurado de la misma.

RELACIONES INTERNACIONALES

AÑO 29 - Nº 59 Julio / Diciembre 2020

DIÁLOGOS

Jorge Castro

ESTUDIOS

La decreciente, asimétrica y desenfocada
relación comercial entre Argentina y Brasil
Julieta Zelicovich

Uruguay en el acuerdo UE-MERCOSUR:
Economía política de posicionamientos e
implicaciones

Gerardo Caetano y Nicolás Pose

La responsabilidad oceánica de Chile: ideas
para una política exterior marítima vinculada
al desarrollo sostenible

Lucas Pavez Rosales

La estrategia actual de Ecuador frente al
Régimen Internacional de Inversiones
Edwin Santiago Núñez Naranjo

Formulación de una política exterior: su
dimensión política y social
*Mariana Colotta y Julio Ramón Lascano y
Vedia*

La industria manufacturera argentina desde
los inicios del MERCOSUR. Una aproximación
a los conflictos comerciales (1991-2008)
Luciana Gil

Las relaciones Brasil-China en el siglo XXI
Luís Antonio Paulino

Gobernabilidad democrática de la defensa:
civiles y militares en Brasil, 1985-2018
Matías Bustamante Urzúa



**Instituto de
Relaciones
Internacionales**

previsibilidad y continuidad

www.iri.edu.ar

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad Nacional de La Plata

48 n° 582 5° piso (1900)

La Plata REPUBLICA ARGENTINA

Tel 54 221 4230628

iri@iri.edu.ar

China y el arte de la guerra (tecnológica)
Sergio Cesarin y Gabriel Balbo

TESIS

Paradiplomacia y Desarrollo Endógeno.
Estudio de caso de la ciudad de Medellín.
2000-2015
Juan Camilo Mesa Bedoya

Estado-empresas transnacionales: cambios en
el régimen de solución de controversias
inversor-Estado y redefinición de la soberanía
a la luz de la protección de los derechos
humanos
Magdalena Bas Vilizzio

REFLEXIONES

El iluminismo y sus discípulos
Ángel Tello

Tempo exterior

REVISTA DE ANÁLISE E ESTUDOS INTERNACIONAIS

Terceira etapa
Vol. XX (II)
nº 41 / Xullo-Decembro 2020
P.V.P. 10 euros
www.igadi.gal

Da Xeración Nós á proxección internacional da Galiza

Editorial

La generación Nós, su idea de nación y el nuevo paradigma de las relaciones internacionales
Argimiro Rojo Salgado

Ollando fóra
mandi



Nós en China, China en nós:
O Plan China en ruta. Unha ollada universal cunha perspectiva Gal/China nun mundo confinado
María Padín Novas

A Consul for Human Rights:
Eça de Queiroz
João Casqueira Cardoso

Las elecciones estadounidenses de 2020: polarización y democracia
Ángel Israel Rivera Ortiz

Populism and

Esta revista tiene que estar en todas las bibliotecas

Bichara Khader, Université Catholique de Louvain, Bélgica

Acompaña con acierto el pulso del mundo actual

Patrick O'Sullivan, Bradford University, Reino Unido

Es un rico espacio de diálogo entre sistemas, culturas y valores

Zhu Lun, Academia de Ciencias Sociales, China

Sorprende por la excelente calidad de sus contenidos

Stéphane Paquin, Université du Québec, Canadá

Bien se nota que cree en el valor de la pluralidad de visiones

Robert Mathews, New York University, Estados Unidos

Leo con sumo interés Tempo exterior

Natan Lerner, Tel Aviv University, Israel

INSTITUTO
GALEGO
DE ANÁLISE
E DOCUMENTACIÓN
INTERNACIONAL



**I
GA
DI**

SUSCRIPCIONES

CENTRO CÍVICO SUR, RÚA LUÍS BRAILLE, 40
36003 PONTEVEDRA

Tel. +34 986 843 436 · +34 600 30 90 66

E-mail: info@igadi.gal · <https://www.igadi.gal/te>

La cultura pasa por aquí



arce

ASOCIACIÓN
DE **REVISTAS
CULTURALES**
DE ESPAÑA

C/ Orfila, 3 - 2º Izquierda. 28010 Madrid | Tel.: 91 308 60 66 | Fax: 91 310 55 07 | E-mail: info@arce.es | www.arce.es

www.revistas culturales.com | www.quioscultural.com



App «ARCE» disponible para iPhone/iPad y dispositivos Android

REVISTA
CIDOB
D'AFERS
INTERNACIONALS

127 ABRIL 2021

Nueva época

CIDOB

BARCELONA
CENTRE FOR
INTERNATIONAL
AFFAIRS

La presencia de la mujer en la política y en otros espacios de poder ha tenido grandes avances a lo largo de las últimas décadas en el conjunto de las democracias representativas. El análisis de la entrada de la mujer en dichos ámbitos ha derivado en la expansión de un prolífico campo de investigación que tiene diferentes vertientes, una de las cuales ha analizado los obstáculos encontrados para su llegada efectiva. Al respecto, este número de Revista CIDOB d'Afers Internacionals se centra en la presencia y la representación política de las mujeres en ámbitos tales como los parlamentos, gobiernos u organismos internacionales, poniendo el foco en las características, comportamientos, actitudes y valores. A partir de casos de estudio, principalmente de América Latina, pero también del contexto internacional, Europa y África, trata de desvelar los cambios sustantivos que han conllevado la entrada e influencia de las mujeres en espacios de poder.

