



FLACSO
ARGENTINA



REVISTA
**ESTADO Y POLÍTICAS
PÚBLICAS**

Nº 21, Año XI, octubre de 2023 – abril de 2024

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ARGENTINA

TUCUMÁN 1966 (C1026AAC)
CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, ARGENTINA

Revista Académica

Estado y Políticas Públicas

ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

Revista Estado y Políticas Públicas Nº 21, Año XI, octubre de 2023 – abril de 2024.
Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Argentina.





Directora
Dra. Valentina Delich



Facultad
Latinoamericana de
Ciencias Sociales.
Sede Argentina.

**Área Estado y
Políticas Públicas.**

Director
Dr. Daniel García Delgado

Revista Estado y Políticas Públicas es una publicación semestral de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina abocada al análisis del Estado y de las Políticas Públicas. La misma se publica en idioma castellano, en formato digital e impreso durante los meses de mayo y de octubre de cada año. Se encuentra dirigida a la comunidad académica de las ciencias sociales latinoamericana, profesionales, funcionarias y funcionarios gubernamentales de distintas áreas y niveles de gobierno. El propósito de la revista es aportar a la labor de intercambio y difusión de la producción científica, publicando artículos sujetos a las condiciones de evaluación de pares y referato “doble ciego” y que comprenden distintas modalidades: artículos de investigación originales e inéditos focalizados en temáticas específicas de la Ciencia Política y de la Administración Pública, como así también artículos que hacen hincapié en paradigmas teóricos de las Ciencias Sociales y contribuciones que expliciten avances de investigaciones y reseñas críticas de libros. La *Revista Estado y Políticas Públicas* es financiada por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina.

La *Revista Estado y Políticas Públicas* de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina se encuentra indizada en **LATINDEX** con el nivel 1 (Nivel Superior de Excelencia), en la **Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (REDIB)**, en **CLASE México** y en la **European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (ERIHPLUS)**.



Por su parte, la *Revista Estado y Políticas Públicas* se encuentra catalogada en la **Matriz de Información para el Análisis de Revistas (MIAR)**, en los **repositorios digitales BDU, BDU2 del SIU**, en **MALENA**, en el repositorio institucional del **Sistema Internacional FLACSO ANDES** y en el catálogo de la **Biblioteca “Enzo Faletto” de FLACSO Argentina**.



Asimismo, el **Área Estado y Políticas Públicas** y la **Biblioteca “Enzo Faletto” de FLACSO Argentina**, han sido los creadores de la **Red Latinoamericana de Revistas Académicas de Ciencias Sociales y Humanidades (LatinREV)**.



ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

CONTACTO DE LA REVISTA

Teléfono:

(54) (11) 5238-9361

Correo electrónico:

revistaeypp@flacso.org.ar

Dirección postal: Oficina del 2do piso, Tucumán 1966, C1050AAN, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

CONTACTO PRINCIPAL

Cristina Ruiz del Ferrier

Teléfono: (54) (11) 5238-9361

Correo electrónico:

cruiz@flacso.org.ar

Dirección postal: Oficina del 2do piso, Tucumán 1966, C1050AAN, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

Equipo Editorial

DIRECTOR

Daniel García Delgado

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Sede académica Argentina

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)-
Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

EDITORA

Cristina Ruiz del Ferrier

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Sede académica Argentina

Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

COLABORADORAS DE EDICIÓN

Agustina Gradin

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica
Argentina - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
(CONICET).

Manuela Viana Trincherro

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede
Académica Argentina, Argentina.

Comité de Redacción

Julieta Campana, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
- Sede Académica Argentina - Facultad de Ciencias Económicas Universidad de Buenos Aires (FCE - UBA).

Alejandro Casalis, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Sede académica Argentina, Argentina.

Julieta Chinchilla, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Sede académica Argentina, Argentina.

Sergio De Piero, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Cynthia Ferrari Mango, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina – Universidad Nacional de la Matanza (UNLaM) - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

Guadalupe García Delgado, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

Roxana Mazzola, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Académica Argentina – Instituto de Investigación “Gino Germani” de la Universidad de Buenos Aires (UBA) – CEDEP.

Luciano Nosetto, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Alejandra Racovschik, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

Verónica Soto Pimentel, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina – Argentina - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

Jorge Tirenni, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Arturo Trinelli, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Sede académica Argentina, Argentina.

Diseño y Soporte técnico

Ignacio Fernández Casas

Guadalupe García Delgado

Consejo Editorial

Claudia Bernazza, Universidad Nacional de Lanús (UNLa). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina – Argentina.

María Isabel Bertolotto, Universidad de Buenos Aires (UBA) – Argentina.

Eduardo Bustelo Graffigna, Universidad Nacional de Cuyo (UNC). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina – Argentina.

Horacio Cao, Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires (UBA). – Argentina.

Alfredo Carballeda, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Raquel Castronovo, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Daniel Cravacuore, Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), Argentina.

Eduardo Crespo, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Brasil.

Claudia Danani, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Julio De Zan, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

Cristina Díaz, Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER), Argentina.

Theotonio Dos Santos, Universidade Federal Fluminense (UFF). Coordinador de la Cátedra y Red UNESCO – UNU de Economía Global y Desarrollo Sustentable (REGGEN), Brasil.

Roberto Feletti, Docente de la Maestría de Políticas Públicas para un Desarrollo con Inclusión Social de FLACSO Argentina, Argentina.

Víctor Ramiro Fernández, Universidad Nacional del Litoral (UNL). Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

Mabel Hoyos, Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina, Argentina.

Bernardo Kosacoff, Universidad de Buenos Aires (UBA). Universidad Torcuato Di Tella (UTDT), Argentina.

Arturo Laguado Duca, Instituto Ortega y Gasset Argentina (IOG), Argentina.

Carlos Leyba, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Julio César Neffa, Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL), Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

Nerio Neirotti, Universidad Nacional de Lanús (UNLa) – Argentina.

José Paradiso, Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF), Argentina.

Alejandro Pelfini, Global Studies Programme – Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Universidad Alberto Hurtado, Chile.

Javier Pereira, Universidad Católica del Uruguay (UCU), Uruguay.

Luis Alberto Quevedo, Gestión y Política en Cultura y Comunicación - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina, Argentina.

María Cristina Reigadas, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Alberto Riella, Universidad de la República, Uruguay.

Eduardo Rinesi, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Argentina.

Adriana Rofman, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Argentina.

Carlos M. Vilas, Universidad Nacional de Lanús (UNLa), Argentina.

Cristina Zurbriggen, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República Montevideo, Uruguay.

Sobre la Revista Estado y Políticas Públicas

La *Revista Estado y Políticas Públicas* nace en el año 2013 en el marco de las actividades académicas de posgrado que la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina viene desarrollando de manera sistemática. Por lo tanto, ¡estamos celebrando los primeros 10 años!

En este sentido, nos complace invitarles a la lectura del número 21 de la *Revista Estado y Políticas Públicas*, que se constituye paulatinamente en un espacio que construiremos entre todas y todos con miras a la difusión, a la promoción y a la divulgación científica de los temas vinculados al rol del Estado, a las políticas públicas y a la gestión en los distintos niveles de gobierno (regional, nacional, provincial, local-territorial) y desde los más diversos enfoques, temas y problemáticas vinculados a estas preocupaciones.

Este espacio académico-científico y de investigación receptiona opiniones, argumentos, posiciones y propuestas desde las más diversas orientaciones teóricas, ideológicas y políticas. En un espíritu interdisciplinario y pluralista, esperamos que esta Revista siga contribuyendo a profundizar y a difundir nuevas reflexiones desde las más diversas latitudes sobre un cambio de paradigma en las Ciencias Sociales.

En síntesis, desde FLACSO Argentina, nos complace presentar el número 21 de esta Revista académica y, en lo sucesivo, quedan cordialmente invitadas a participar en su composición y en su continuidad en el tiempo.

Sumario

EDITORIAL

Amenazas y oportunidades de la Democracia en América Latina y el Caribe. 13
Por Daniel García Delgado

DOSSIER

Amenazas y oportunidades de la Democracia en América Latina y el Caribe. 21
Coordinadores: Marco Enríquez-Ominami y Daniel Flores Cáceres.

Las condiciones de la democracia en Latinoamérica y el Caribe: 23
Soberanía, bienestar material y tiempo
Por Marco Enríquez-Ominami y Daniel Flores Cáceres

Revivir el carácter revolucionario de la democracia para que no prosperen los golpes blandos en América Latina 35
Por Ernesto Samper

Avances y límites hacia la democracia paritaria en América Latina: 45
Análisis comparativo entre Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay (1980-2022)
Por Hernán Pablo Toppi

Neurotecnologías en contextos democráticos 73
Por Natalia Leonor Monti, Moisés Sánchez y Ciro Colombara

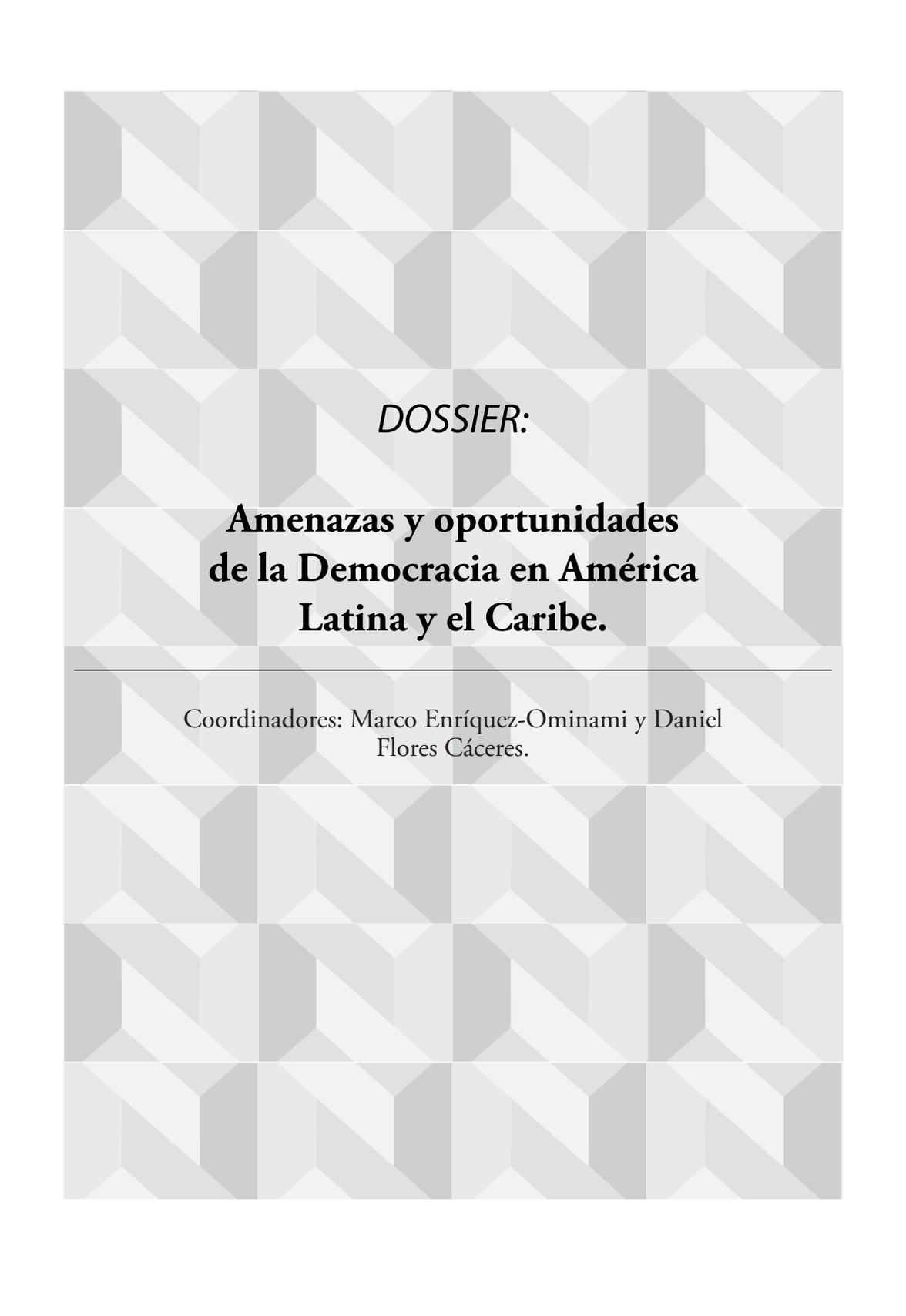
La participación como fundamento de la democracia integral. 97
Análisis desde el diálogo entre el Magisterio de la Iglesia y la Teoría Política Posfundacional
Por Emilce Cuda

ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN 111
Research Articles

Estado y capitalismo en macro-regiones variegadas. 113
Delineando la supremacía estatal china en el cambio cíclico contemporáneo
Por Víctor Ramiro Fernández y Joel Sidler

La planificación táctica del control externo ambiental en la Argentina. 131
Una propuesta para su fortalecimiento desde el análisis de datos, a partir de la actuación de la Auditoría General de la Nación (2006-2016)
Por Eduardo Omar Cura

Entre el dirigismo y el laissez-faire en política científica: <i>Alcances de la implementación de las Becas de CONICET en Temas Estratégicos en una universidad argentina</i> (2015- 2021) Por Nerina Sarthou y Paloma Castiglione	153
Control de condicionalidades y suspensión de las transferencias monetarias condicionadas en Uruguay: <i>Reflexiones a partir de su anuncio mediático</i> Por Ximena Baráibar Ribero	181
RESEÑA DE LIBRO Book Review	205
Greco, M. B. (2022). <i>La autoridad como práctica. Encuentros y experiencias en educación y formación docente.</i> Rosario: Homo Sapiens Ediciones. Por David Eichenbronner	207
SOBRE LES AUTORES <i>About the Authors</i>	213
CONVOCATORIA: NÚMERO XXII <i>Call for Contributions</i> Tema del Dossier: Infraestructura y Acción Colectiva. Coordinador: Eduardo Crespo. Fecha límite: 01 de febrero de 2024.	217
NORMAS DE PUBLICACIÓN <i>Author Guidelines</i>	225



DOSSIER:

**Amenazas y oportunidades
de la Democracia en América
Latina y el Caribe.**

Coordinadores: Marco Enríquez-Ominami y Daniel
Flores Cáceres.

Avances y límites hacia la democracia paritaria en América Latina: Análisis comparativo entre Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay (1980-2022)¹

*Advances and Limits towards Parity Democracy in Latin America:
Comparative Analysis between Argentina, Bolivia,
Brazil, Chile, Paraguay and Uruguay
(1980-2022)*

Por Hernán Pablo Toppi*

Fecha de Recepción: 02 de febrero de 2023.

Fecha de Aceptación: 03 de septiembre de 2023.

RESUMEN

Históricamente, el género masculino ha tenido una mayor facilidad para el acceso a puestos de representación política. Como resultado se diseñaron y se implementaron diversas políticas (como las cuotas a la paridad) para

incrementar la presencia de mujeres a nivel institucional. No obstante, estas alternativas se han limitado a la arena legislativa. Frente a tal situación, este artículo de investigación se pregunta: ¿qué resultados tuvo la implementación de estos diseños de acción afirmativa de cara a lograr una democracia paritaria? ¿Qué ha ocurrido con la presencia de mujeres en ámbitos políticos no alcanzados por el impacto de las reformas de cuotas y paridad, tales como la presidencia y los ministerios del Poder Ejecutivo? En estos términos, se propone un análisis comparativo entre Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay (desde el regreso a la democracia hasta la actualidad), centrándose en dos ámbitos en cuanto al grado de parti-

1 Una versión preliminar fue presentada en el seminario internacional *Las reformas políticas a la representación en América Latina* organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México y la Organización de Estados Americanos en la Ciudad de México del 28 al 30 de septiembre de 2022.

* Doctor en Ciencias Sociales (UBA), Magister en Políticas Públicas (UTDT) y Licenciado en Ciencia Política (UBA). Correo Electrónico: hernantoppi@gmail.com

participación política de las mujeres: por un lado, la implementación en la arena legislativa de los respectivos diseños de cuotas y/o paridad. Por otro, allí donde no existen reglas de acción afirmativa y por tanto la participación de mujeres queda supeditada a la decisión política, se analiza para tal propósito la presidencia y la conformación de los gabinetes. Se destaca que, pese a los avances en el ámbito legislativo, la participación de las mujeres ha tendido a ser siempre marginal en la presidencia y los gabinetes. Como resultado, la democracia paritaria sigue siendo un desafío pendiente.

Palabras clave: *Género, Cuotas, Paridad, Participación Política, Democracia Paritaria.*

ABSTRACT

Historically, the male gender has had easier access to positions of political representation. As a result, various policies were designed and implemented (from quotas to parity) to increase the presence of women at the institutional level. These alternatives, however, have been limited to the legislative arena. Faced with such a situation, this article has two questions: what results the implementation of these affirmative action designs had in order to achieve parity democracy? And what has happened to the presence of women in political spheres not affected by the impact of the quota and parity reforms, such as the presidency and the ministries of the executive power? In these terms, it is proposed a comparative analysis between Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Paraguay and Uruguay (since the return to democracy to the present), focusing on two areas regarding the degree of political participation of women: On the one hand, the implementation in the legislative arena of the respective designs of quotas and/or parity. On the other, where there are no affirmative action rules and therefore the participation of women is subject to political decision, analyzing for this purpose the presidency and the conformation of cabinets. It should be noted that, despite

advances in the legislative field, the participation of women has always tended to be marginal in presidency and cabinets. As a result, parity democracy continues to be a pending challenge.

Keywords: *Gender, Quotas, Parity, Political Participation, Parity Democracy.*

Introducción

La democracia es un régimen competitivo y representativo donde la perspectiva de igualdad cuenta con un rol preponderante. La noción de democracia paritaria busca explicitar, en términos políticos, que dicha igualdad debe enmarcar un escenario de equidad entre varones y mujeres no sólo en cuanto al voto sino también en el acceso a cargos de representación y decisión política. Por su parte, una democracia que no es paritaria es aquella donde hay un género que experimenta un sesgo a su favor en términos del ejercicio de tales derechos. Históricamente, esto ha ocurrido con el género masculino por lo que puede decirse que la mayoría de las personas que han accedido a puestos en el ámbito legislativo y ejecutivo han sido siempre varones. Si esta misma imagen se traslada al presente, evidenciaría que nos encontramos actualmente ante un escenario que aún dista de la presencia de democracias paritarias.

En América Latina se han impulsado reformas con el objetivo de hacer frente a la problemática del sesgo político a favor del género masculino. La incorporación de las cuotas de género y la paridad (allí donde se lo ha hecho) ha tenido el objetivo de incrementar la presencia de mujeres a nivel legislativo. No obstante, estas reformas usualmente no han alcanzado ámbitos políticos de representación y de decisión política fuera del Poder Legislativo. Así, una mayor participación femenina en otros ámbitos políticos se encuentra supeditada a decisiones y a comportamientos sin intermediación de acciones afirmativas. Frente a esta situación, el objetivo de este artículo de

investigación es analizar comparativamente en países de América Latina la evolución de la presencia de mujeres en la arena legislativa (a partir de la implementación de las reformas de discriminación positiva) con lo sucedido en ámbitos políticos (este trabajo se centrará en la presidencia y en la conformación de los gabinetes) no alcanzados por tales reformas. El período comprendido en el estudio es 1980-2022.

Este artículo de investigación propone el estudio comparativo de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay desde el regreso a la democracia, encontrándose la justificación de esta elección en dos aspectos. Por un lado, en la diversidad con la que cuentan estos casos en lo que hace a las características de las reformas implementadas para promover una mayor presencia de mujeres a nivel legislativo. Por otro, porque esta pluralidad de diseños normativos y de resultados alcanzados (que involucran a las cuotas y la paridad), es la que buscará ser contrastada con lo sucedido en ámbitos sin reglas de discriminación positiva, como es la presidencia y la conformación de los gabinetes. Es decir, se pretende observar lo sucedido en esta última arena en comparación con escenarios actualmente más (Argentina y Bolivia con paridad) y menos exigentes (Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay que cuentan con cuotas) en lo que hace a la presencia de mujeres en listas de candidaturas. De modo que las preguntas a responder son las siguientes: ¿qué resultados tuvo la implementación de estos diseños de acción afirmativa de cara a lograr una democracia paritaria? Y ¿qué ha ocurrido con la presencia de mujeres en ámbitos políticos no alcanzados por el impacto de las reformas de cuotas y paridad, tales como la presidencia y los ministerios del Poder Ejecutivo? Observándolas en tanto políticas públicas, en este artículo se sostiene que las cuotas y la paridad han sido importantes para disminuir la brecha de género en el terreno representativo, pero de cara a lograr una democracia

paritaria sus avances han sido insuficientes. Lo han sido porque la persistencia del sesgo a favor del género masculino en otros ámbitos (como lo son la presidencia y la conformación de gabinetes) daría cuenta de que, pese a las medidas de discriminación positiva en el legislativo, no se ha logrado aún la emergencia de una cultura política paritaria que exprese un marco de equidad general (y regular a lo largo del tiempo) para varones y mujeres en las posibilidades de acceso a cargos políticos. De aquí se derivan dos conclusiones tentativas. Por un lado, la persistencia del problema que dio origen a las reformas de cuotas y paridad, es decir, que las mujeres tienen mayores limitaciones que los varones para alcanzar puestos de representación y de decisión política. Por otro, la democracia paritaria sigue siendo un desafío aún distante de alcanzar.

El trabajo continúa de la siguiente manera. En primer término, se planteará un breve análisis sobre la importancia de la introducción de reglas que promuevan la acción afirmativa. Posteriormente, se encontrará una sección centrada en la evaluación de lo que implica hablar de una democracia paritaria y sobre los avances que en la región se han realizado en tal sentido. En tercer lugar, se discutirá brevemente algunas características del modelo secuencial de políticas públicas, el cual permite evaluar cómo ante la identificación de un problema se toma una decisión cuyos resultados son posteriormente evaluados, tanto en sus aspectos positivos como en los deficientes. La cuarta sección implicará el análisis empírico donde se intentará responder las preguntas que se proponen en este artículo de investigación. Finalmente, se presentarán las conclusiones de nuestro análisis.

1. La incorporación de las reglas a favor de la discriminación positiva

El régimen democrático implica uno donde el conjunto de la ciudadanía (sin distinción de géneros) debe disfrutar de los mismos dere-

chos y posibilidades (Dahl, 2012; O’Donnell, 2007). La adscripción a esta perspectiva fue motor de diferentes olas de democratización a lo largo de la historia reciente. Son muestra de ello la ampliación del sufragio a diversos sectores sociales (y no sólo la elite) y la posterior reconceptualización del voto universal mediante la inclusión del sufragio femenino. Este último proceso implicaba otorgarles a las mujeres los mismos derechos políticos que a los varones, tanto para votar como para transformarse en representantes. No obstante, la posterior identificación de una escasa presencia de mujeres en ámbitos políticos significaba la existencia de una contradicción entre el principio de igualdad en democracia y las posibilidades reales que varones y las anteriores experimentaban, no para votar sino para acceder a cargos públicos (Archenti 2000; Marx *et al.*, 2007).

El diagnóstico planteado se transformó en una problemática que desde el nivel internacional (como fueron las “Conferencias Mundiales sobre la Mujer” de Nairobi en 1985 y Beijing en 1995) y el nacional (por ejemplo, con los correspondientes Encuentros Nacionales de la Mujer) comenzó a ser visibilizada con el fin de incentivar la adopción de medidas que permitieran corregir dicha disparidad entre varones y mujeres. Se promueve lo que se conoce como discriminación positiva, según la cual debe haber un trato preferencial hacia las mujeres con el fin de disminuir la brecha entre géneros y así contrarrestar la subordinación política del femenino sobre el masculino (Dalherup y Freidenvall, 2005; Archenti y Tula, 2014).

En términos políticos, el foco estuvo puesto en el nivel legislativo al instrumentar medidas que insten a un mayor equilibrio de género en las listas de candidaturas y, de este modo, alcanzar un incremento del número de mujeres en las cámaras. Las medidas que desde la década del noventa y hasta el momento se han impulsado han sido las cuotas de género

y la paridad² (Llanos, 2019). Mientras que las cuotas de género han estipulado un porcentaje mínimo (no paritario) de mujeres en las listas (dependiendo el diseño, las cuotas han sido voluntarias u obligatorias para los partidos), la paridad exige un escenario donde las nominaciones deben estar repartidas equitativamente y secuencialmente entre las anteriores y los varones (Dahlerup y Freidenvall, 2005; Krook, 2008; Jones, 2009; Archenti y Tula, 2019). Desde la literatura se ha planteado que, para el éxito de estas medidas es importante el diseño normativo, es decir, las exigencias establecidas por las reglas de juego para la promoción de una mayor cantidad de mujeres en cargos representativos. Inicialmente para las cuotas se recomendó: que su aplicabilidad sea obligatoria para todos los partidos y en la elección general; que exista un porcentaje mínimo de mujeres en las listas de candidaturas; la aplicabilidad de la norma tanto para la lista de titulares como de suplentes; que se presente un mandato de posición en las listas claro, explícito y en posiciones competitivas; la presencia de sanciones ante el incumplimiento de la cuota; la utilización de listas cerradas y bloqueadas lo cual evitaría la manipulación de género y del orden de las candidaturas; la existencia de un sistema de representación proporcional en combinación con magnitudes medianas a grandes; y la ausencia de un comportamiento minimalista por parte de los partidos al momento de conformar las listas (es decir, que se candidatee un número de mujeres mayor al establecido por la cuota). Cuando se piensa en paridad, todas estas recomendaciones se repiten, aunque hay una adicional. Esta es el ordenamiento secuencial

2 Como se indicará a continuación, hasta el momento de escribir estas líneas, no todos los países de América Latina han adoptado la paridad para cargos nacionales. De los casos estudiados en este trabajo de investigación, sólo la Argentina y Bolivia lo han hecho.

y alternado entre varones y mujeres (Htun y Jones, 2002; Schmidt-Bayer, 2006; Archenti y Tula, 2008; Archenti y Tula, 2014; Caminotti y Freidenberg, 2016).

2. De las cuotas a la paridad en América Latina

La adopción e implementación de las cuotas de género tendió a generar un incremento de la presencia de mujeres a nivel representativo. Sin embargo, la literatura dio cuenta de un comportamiento minimalista en su cumplimiento, el cual llevó un techo de cristal que ha imposibilitado el acercarse a un escenario de paridad (Archenti y Tula, 2008; Johnson, 2014a; Caminotti, 2017).

Se demostraba entonces la persistencia del problema que había dado origen a las cuotas: un sesgo a favor del género masculino en el escenario político. Esta situación llevó a la agenda la necesidad de introducir una nueva ola de reformas tendiente a evitar este resultado. Archenti y Tula (2019) destacan dos ideas que requieren ser retomadas en este punto. Por un lado, cuotas y paridad responden a dos olas diferentes de reformas, aunque relacionadas entre sí debido a que ambas han buscado promover una mayor presencia de mujeres en el ámbito legislativo. Por otro, mientras las cuotas eran vistas como una medida correctiva, la paridad pasaba a ser entendida como definitiva y permanente (Marques-Pereira, 2001). Esta última cuestión surgía a partir de un contexto internacional de defensa de una nueva concepción democrática (la cual pasaba a ser paritaria). De esta manera, la paridad no debía ser entendida como una medida transitoria sino permanente con el objetivo de alcanzar una equidad plena (Piscopo, 2016; Tula, 2017). En línea con esto, puede recuperarse el siguiente fragmento proveniente de la “Norma Marco para Consolidar la Democracia Paritaria” de ONU Mujeres, donde se establece la relación entre la democracia y la paridad:

La propuesta de avanzar hacia la Democracia Paritaria supone un paso más. Sitúa al sistema democrático en el centro de las transformaciones. Representa un modelo de democracia en el que la paridad y la igualdad sustantiva encarnan los dos ejes vertebrales del Estado inclusivo. Pero, además, su puesta en marcha y consolidación implica la evolución hacia relaciones equitativas de género, así como de etnicidad, estatus socioeconómico y otras relaciones para igual goce y disfrute de derechos. Se trata de un concepto integral que trasciende lo meramente político.³

La noción de paridad comenzó a surgir en el continente europeo, estableciéndose por primera vez en términos formales en Francia en el año 2000 (Millard, 2008). En América Latina esta perspectiva se instala en 2007 a partir de la X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (Quito, Ecuador). Desde dicho encuentro se consensuó en la necesidad de establecer la paridad de género en los países de la región (Archenti y Tula, 2014).

La paridad implica una concepción diferente (aunque relacionada) a las cuotas, en tanto refiere a una característica permanente que transforma (como puede observarse en la cita de la ONU) la concepción de lo que es una democracia. De esta manera, el carácter paritario del régimen pasa a ser un indicador más en cuanto a la calidad del régimen. En este sentido, la literatura ha estudiado lo sucedido en América Latina y el Caribe identificando aquellos países que han realizado mayores avances en cuanto al acceso de mujeres a puestos representativo. Entre estos se han destacado países como la Argentina, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México y Nicaragua (Archenti y Tula, 2014; Llanos, 2019; Freidenberg, 2022).

3 Fragmento proveniente del siguiente enlace a ONU Mujeres: <https://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2016/06/marco-paritario> (ONU Mujeres, 2016).

III. Un problema que va más allá de la arena legislativa: reglas y cultura política

Este trabajo parte de una definición paritaria de democracia. Así, en términos políticos, para que un régimen democrático se pueda considerar paritario la presencia de mujeres en la arena institucional no puede limitarse a la legislativa, sino que debe ampliarse a otras como la presidencial y la conformación de gabinetes.

Como ya se ha señalado, las reformas instrumentadas se han centrado en la arena legislativa, quedando otros ámbitos políticos sin influencia de la discriminación positiva. Así pues, se pretende en este artículo de investigación llevar adelante un análisis comparativo donde se evalúe la evolución de la presencia de mujeres en dos ámbitos. Por un lado, aquel donde hubo impacto directo de las reformas de género (cuotas y paridad) el cual es el legislativo. Por otro, aquel donde no se han instrumentado dichas reformas y, por lo tanto, no ha habido reglas que promuevan una mayor presencia de mujeres. Entre ellos están los que se analizarán aquí: la presidencia y la conformación de los gabinetes nacionales (cargos ministeriales). En la literatura disponible se encuentran investigaciones donde, como en el actual, se han estudiado ámbitos políticos sin reglas de discriminación positiva. En todos ellos se ha manifestado que las mujeres cuentan con mayores dificultades que los varones para hacer carrera política y acceder a cargos ejecutivos (Caminotti *et al.*, 2014; Franceschet *et al.*, 2016; Berman, 2022), para acceder a posiciones relevantes dentro de los gabinetes (Htun y Piscopo, 2010; Szwarcberg, 2018; Barnes *et al.*, 2019).

El presente trabajo pretende adentrarse a este debate desde un enfoque complementario y centrado en una perspectiva de políticas públicas. Que las reformas de acción afirmativa no hayan alcanzado al ámbito fuera del legislativo, no significa que allí no exista la problemática de un sesgo a favor del género masculino en el

acceso a cargos políticos. En el mismo también ha habido una tendencia histórica a la presencia mayoritaria de varones. Esto ha ocurrido en los cargos que se estudiarán en estas páginas, la presidencia y la conformación de los gabinetes. La diferencia es que allí no se han instrumentado medidas correctivas. Sin las mismas, esperar una mayor presencia femenina en dichos cargos respecto al pasado sería muestra de una decisión política en tal sentido y si esta lógica se repite en el tiempo, podría pensarse en una transformación de la cultura política afín a una democracia más equitativa entre géneros.

Si las leyes implican reglas formales, la cultura política involucra una cosmovisión, prácticas, costumbres y por lo tanto reglas informales no escritas (North, 1991; Ross, 2010). Pero no sólo ello, para poder hablar de cultura política y no de una conducta coyuntural, los comportamientos deben repetirse e institucionalizarse en el tiempo (Jackman y Miller 1998). Siguiendo la perspectiva fundacional de Almond y Verba (1963) lo que esto implicaría para la postura teórica defendida en este artículo de investigación es que para que una democracia paritaria exista y funcione realmente, debe contarse con una cultura política que también lo sea, más cuando quedan ámbitos de representación política sin la influencia directa de las reglas de discriminación positiva. De esta manera, podemos entender a la cultura política paritaria como aquella en la que el comportamiento de los actores evidencia una lógica equitativa entre varones y mujeres en el ejercicio de los derechos, del poder político y del acceso a cargos de representación que se repite en el tiempo. Aspirar a esto no es menor, en tanto como se indicó al final de la sección pasada, la noción de democracia paritaria es permanente (no transitoria), lo cual exige la existencia de una cosmovisión que sea compatible con la misma.

Ahora bien, la existencia de una perspectiva equitativa (en términos de valores, comportamientos y relaciones de poder) no implica que toda la sociedad la comparta y se exprese de igual

forma frente a la misma (Schneider y Avenburg, 2015). De hecho, este es el problema con el que se han encontrado quienes han promovido una mayor presencia de mujeres en política. Esto se ha visto en la persistencia del comportamiento minimalista en la confección de listas (Archentti y Tula, 2008; Krook, 2009; Caminotti *et al.*, 2014), en la asignación de comisiones y ministerios secundarios para las mujeres (Htun y Piscopo, 2010; Schwindt-Bayer, 2010; Krook y O'Brien, 2012; Szwarcberg, 2018) y la presencia de la violencia política hacia el género femenino (Albaine, 2016; Krook, 2020). También se lo puede identificar en la necesidad de que los diseños de cuotas y paridad cuenten con un mandato de posición y reglas que eviten válvulas de escape que lleven a su incumplimiento (Freidenberg y Lajas García, 2017). El siguiente fragmento de un informe perteneciente a *Task Force Interamericano sobre Liderazgo de las Mujeres* (2022) permite describir el escenario señalado, contrario a una cultura política paritaria:

Los roles, estereotipos y sesgos de género, así como las desigualdades estructurales, las relaciones de poder y los procesos de socialización han privilegiado los estilos masculinos de liderazgo, influyendo en la percepción social sobre quiénes pueden formar parte del poder político, sobre qué atributos se necesitan para liderar e incluso marcando una división de roles de género que constituye una barrera cultural para el acceso de las mujeres a la vida pública (*Task Force Interamericano sobre Liderazgo de las Mujeres*; 2022: 37).

De esta manera, si la evidencia a analizar termina demostrando que la presencia de mujeres a nivel legislativo ha implicado un avance sostenido y del mismo modo esto se identifica a nivel de la presidencia y de los cargos ministeriales, se demostraría la presencia no sólo de una democracia más paritaria sino también de una cultura política compatible con la misma, pues el incremento se vería reflejado en ámbitos con y sin reglas formales de discriminación positiva. Pero si el resultado que se encuentra

es uno donde a pesar de los avances en la arena legislativa, persiste un escenario marginal para las mujeres en la presidencia y los cargos ministeriales, lo que puede deducirse es algo diferente y centrado en cuatro aristas. Por un lado, la reafirmación de la importancia que el diseño de cuotas y paridad ha tenido para alcanzar una mayor presencia regular (en términos temporales) de mujeres a nivel legislativo (cabría en estos casos preguntarse de forma contrafactual qué ocurriría con el porcentaje de mujeres en este ámbito sin la implementación de las cuotas y/o de la paridad). Por otro, se demostraría que su influencia no ha logrado alcanzar áreas fuera de dicho terreno, dando cuenta de los límites que estas reformas han tenido para promover una cultura política paritaria que lleve a una democracia más equitativa entre géneros. Un tercer punto sería la continuidad (en línea con la ausencia de una cultura política paritaria) de una realidad que inclina la práctica política a favor del género masculino y en contra del femenino. Finalmente, la persistencia del problema vinculado a la ausencia de equidad de género en el acceso a cargos políticos y por lo tanto del desafío de alcanzar una democracia paritaria.

Este artículo de investigación propone un estudio comparativo de los siguientes países de América Latina desde su correspondiente regreso a la democracia: la Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Es por esto que el periodo contemplado arranca en 1980 (momento de la elección de Hernán Siles Zuazo en Bolivia, aunque este pudo asumir recién dos años después) hasta el presente. Como se indicó en la introducción, la selección de los mismos se debe a dos razones. Por un lado, a la pluralidad de reglas que en estos casos se han introducido para incentivar un mayor acceso de mujeres a la arena legislativa. Por otro lado, porque esta diversidad permite la consideración de diversos escenarios normativos sea de cuotas como de paridad en el ámbito legislativo al momento de su comparación con aquel

terreno que permanece constante en todos los casos ante la ausencia de reglas de acción afirmativa: la presidencia y los gabinetes.

Al momento de escribir estas líneas es necesario destacar que entre los casos bajo estudio sólo la Argentina y Bolivia cuentan con paridad en el ámbito nacional (aplicable a las dos cámaras de sus respectivos poderes legislativos). En dicho diseño se promueve la paridad respetando el principio de alternancia entre géneros y promoviendo la no aceptación de las listas que no cumplan con la misma. Los cuatro países restantes tienen el sistema de cuotas, con diferencias entre sí. En este sentido, la legislación en Chile establece que ninguno de los géneros debe superar el 60% en las listas para ambas cámaras (lo cual implica establecer una cuota mínima de 40% de mujeres), siendo rechazadas aquellas que no respeten estos porcentajes mínimos. Sin embargo, no existe un mandato de posición en cuanto al lugar que deben ocupar las mujeres en las listas. Por su parte, Uruguay cuenta con un sistema donde cada tres candidaturas debe haber representantes de los dos géneros (lo cual significa la existencia de un mandato de posición y el establecimiento de una cuota mínima de 33%), mientras que en los escenarios con sólo dos cargos en juego uno debe ser para una mujer y otro para un varón. También establece el rechazo para las listas que no cumplan con este porcentaje y es aplicable a las dos cámaras del Congreso uruguayo. Los escenarios de Brasil y Paraguay son aquellos que tienen los diseños menos favorables para lograr un mayor equilibrio de género en el escenario representativo. En el caso brasileño, las cuotas sólo aplican a la Cámara de Diputados y no al Senado (siendo esta una diferencia con los otros países), estableciéndose que los dos géneros deben cumplir un mínimo de 30% y un máximo de 70% a nivel de la lista, con sanciones ante su incumplimiento, pero sin mandato de posición. Finalmente, el caso de Paraguay plantea una cuota del 20% de mujeres en la lista de candidaturas (con un mandato de posición laxo de una mujer cada cinco ubicaciones), aunque

la misma aplica únicamente a las listas primarias, no a aquellas destinadas a la competencia general. De esta manera, las sanciones ante el incumplimiento de la cuota se reservan a las listas primarias (Llanos, 2019).

Un último aspecto a recordar: este trabajo de investigación se inserta dentro del debate de políticas públicas en general y de género en particular. Se sostiene que la brecha entre varones y mujeres a nivel político ha implicado un problema que se lo ha enfrentado mediante diferentes instrumentos, desde la incorporación del voto femenino, pasando por las cuotas de género y llegando a la paridad. Todas acciones que en su momento fueron instrumentadas con el fin de alcanzar un objetivo: incorporar a la mujer a la arena política y posteriormente incrementar su presencia en la arena legislativa. De este modo, frente a un problema, se implementan medidas políticas que posteriormente son evaluadas para observar sus resultados. Esto responde a un procedimiento típico de análisis de políticas públicas tal como se verá en la siguiente sección.

IV. Propuesta de análisis desde las políticas públicas

Tamayo Sáez ofrece la definición de política pública que se adopta en esta investigación: “Las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios” (1997: 281). Se destacan dos ideas de esta lectura. Por un lado, la identificación de un problema. Por otro, la respuesta institucional frente al mismo, la cual debería terminar en una política pública. En este sentido, tanto las cuotas como la paridad de género pueden verse como políticas públicas que han surgido para atender el problema de la baja presencia de mujeres a nivel representativo. Su posterior implementación tuvo resultados, siendo la evaluación de los mismos hacia donde se dirige el

trabajo en comparación con lo sucedido en ámbitos políticos sin el alcance de estas políticas. En cuanto al diseño comparativo que se propone en estas páginas, se seguirán algunas de las etapas (se suprime por una cuestión de espacio aquella vinculada a la discusión de alternativas) del modelo secuencial de políticas públicas (Anderson, 1997). Este último es una alternativa viable para el estudio de una política pública en tanto permite su consideración como parte de un proceso que involucra diferentes etapas de forma dinámica e interrelaciona. Se lo elige entonces por esta razón y porque mediante la etapa de la evaluación permite dar cuenta de la emergencia de nuevas problemáticas o la continuidad de las ya existentes. Si se sostiene que la democracia paritaria es un desafío aún vigente, esta postura no debe limitarse a una opinión sino a su documentación empírica, por lo que se espera que esta alternativa permita alcanzar este objetivo. Dicho esto, las etapas sobre las cuales se pretende hacer foco son las siguientes:

- a. La identificación del problema: un proceso de política pública se inicia con la identificación de un problema que debe ser atendido. Siendo el problema una construcción subjetiva (Tamayo Sáez, 1997) en tanto son los actores quienes, desde su visión del mundo y consideración de los hechos observados a partir de la misma, señalan la existencia del primero. Pero como las sociedades son plurales, pueden surgir diferentes interpretaciones (a favor o en contra) de esa lectura. Es decir, mientras para algunos/as existe el problema, para otros/as puede que esto no sea así.
- b. Ingreso de la problemática en la agenda: la identificación de un problema no significa su inmediata resolución, sino un primer paso para su posterior ingreso en la agenda política. El lograr dar este paso significa para la problemática tener más chances de ser atendida en búsqueda de su resolución (Lahera Parada, 2002).

- c. Decisión: una vez que el problema ingresó en la agenda y se debatió sobre las alternativas de resolución, se espera una decisión. Por un lado, la misma puede llevar al sostenimiento del *statu quo* (Tsebelis, 2006) en caso que termine primando una posición contraria a la opinión de la existencia del problema o ante la ausencia de un acuerdo sobre la política a implementar. Por otro lado, la decisión puede implicar la introducción de una política novedosa que lleve a un cambio del escenario existente con el fin de introducir prácticas que hagan posible acercarse a una resolución del problema.
- d. Implementación: Como indica Anderson (1997) la implementación es lo que ocurre una vez que un proyecto se transforma en ley. Así, son los actores involucrados dentro del área de influencia de la política pública (sea esta institucional, social, cultural, económica, etcétera) los que en definitiva se adaptan a este cambio y se desenvuelven en consecuencia mediante la instrumentación de las nuevas reglas.
- e. Evaluación: ¿qué resultados se alcanzaron con la implementación? ¿Han sido los esperados? ¿Surgieron consecuencias inesperadas y por lo tanto nuevas situaciones problemáticas? Estas preguntas son las que se busca analizar al momento de la evaluación que los actores (tanto políticos como civiles) realizan de las políticas públicas y el impacto de estas últimas. Es esperable esta etapa pues siguiendo a Tamayo Sáez (1997), puede decirse que las decisiones se toman en un marco de información incompleta y por consiguiente es difícil saber de antemano las consecuencias que tendrá la implementación.

Consideramos que esta lógica secuencial puede verse en lo ocurrido con la aparición de las medidas correctivas (tanto con las cuotas como con la paridad) frente al desequilibrio de género a nivel representativo. Pero como fueron medidas instrumentadas únicamente

en la arena legislativa pese a ser un problema que trasciende a la misma, surge así la comparación que se propone en esta investigación. Por un lado, se pretende ver qué ocurrió en el ámbito de influencia de estas reglas desde su incorporación e implementación (cuotas y paridad, allí donde existe). Pero, por otro lado, evaluar qué ha sucedido (al mismo tiempo que lo anterior) con el acceso de mujeres en ámbitos políticos (como la presidencia y el gabinete) sin influencia de la discriminación positiva pero donde puede identificarse el mismo problema que llevó a la incorporación de la misma en la arena legislativa.

Partiendo de la identificación común del problema de un bajo nivel (medido en porcentaje) de mujeres a nivel representativo ya sea en el ámbito legislativo como fuera del mismo, el análisis empírico se lo propone de la siguiente manera. En primer lugar, se encontrará lo sucedido en la arena legislativa donde se han implementado los diferentes diseños tendientes a la discriminación positiva que han surgido en los países bajo estudio. Allí se describirán los resultados alcanzados y se evaluará el impacto efectivo que tales políticas han tenido para promover una mayor presencia de mujeres en bancas. Posteriormente, se analizará lo ocurrido con las presidencias y la conformación de gabinetes, recordando que para ninguno de estos cargos existen medidas de discriminación positiva, sino que la presencia o ausencia de mujeres depende de una decisión política. Se contemplan para este trabajo únicamente las presidencias que llegaron al poder mediante elección popular (con el objetivo de resaltar las mujeres que llegaron al poder a partir de una victoria en elecciones democráticas) desde la reinstauración democrática en cada país. No sólo se identificarán las mujeres que llegaron a la presidencia, sino que se buscará considerar la cantidad de candidatas a dicho cargo por elección. Esto con el fin de rastrear el alcance que ha tenido la participación de mujeres en la

competencia presidencial, independientemente de quienes han llegado a ganar la elección.

En lo que hace a la conformación de gabinete, se retoma una clasificación de Krook y O'Brien (2012) para establecer el prestigio del cargo ocupado. En este sentido, interesa a los efectos de este artículo, la consideración de los ministerios de mayor prestigio: jefatura de gabinete, defensa, seguridad, relaciones exteriores, economía y asuntos internos. Las autoras establecen dicha relevancia por la visibilidad y el control que tienen sobre las políticas. Lo que se pretende entonces con esta medida es identificar el porcentaje de ministras (solo se considerarán ministerios) que ocuparon Carteras durante los mandatos y si hubo presencia femenina en alguna/s de las más prestigiosas. Para esta etapa del artículo, se considerarán los gabinetes de las últimas tres presidencias electas popularmente (incluida la actual). Hecho ello, podrá evaluarse nuevamente en el periodo bajo estudio el grado de presencia de mujeres en puestos de representación y decisión política o si la misma ha sido marginal, lo cual llevaría a resaltar la continuidad del problema del sesgo en política a favor del género masculino.

VI. Comparando ámbitos políticos con y sin medidas de acción afirmativa

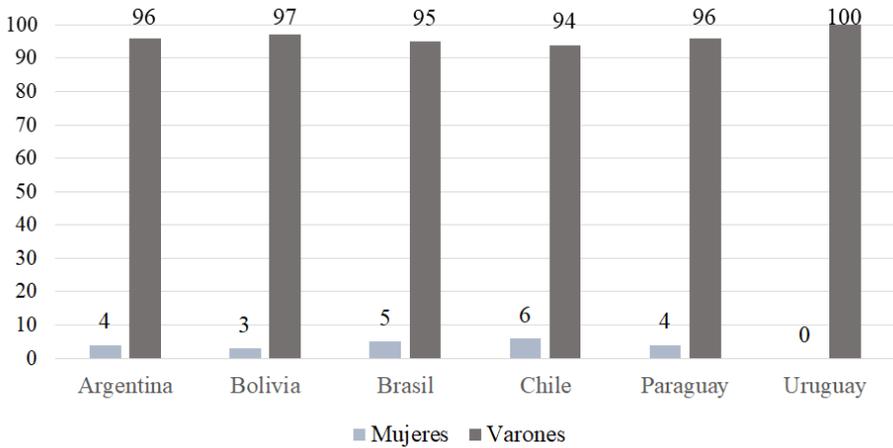
Como anticipamos en la sección pasada, los seis países bajo estudio se asemejan en no tener reglas de acción afirmativa fuera de la arena legislativa. Pero si difieren en términos del diseño que en esta última han implementado para alcanzar una mayor presencia de mujeres en puestos de representación.

Si se piensa en cuanto al fundamento de la incorporación de estas medidas como políticas públicas, los casos coinciden en cuanto a la identificación del problema: la baja presencia de mujeres a nivel representativo. Tal como se observa en las figuras 1 y 2, el regreso a la democracia encontró en ellos un escaso porcentaje de representantes del género femenino,

usualmente por debajo del 10% (siendo la única excepción el Senado de Paraguay donde el registro establece un 11%). Destaca el caso de

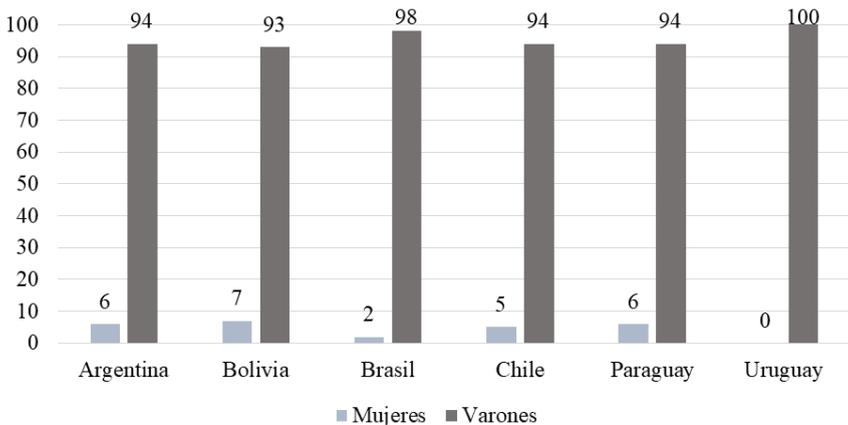
Uruguay donde las dos cámaras se encontraron conformadas en su totalidad por varones.

Figura 1:
Porcentaje de mujeres y varones en cámara baja con el regreso a la democracia



Fuente: Elaboración propia en función de Soto y Schwartzman (2014) y Freidenberg y Gilas (2022).

Figura 2:
Porcentaje de mujeres y varones en cámara alta con el regreso a la democracia



Fuente: Elaboración propia en función de Soto y Schwartzman (2014) y Freidenberg y Gilas (2023).

Independientemente de que los países bajo estudio no retomaron la senda democrática en el mismo momento⁴, las reformas vinculadas a la introducción de medidas de acción afirmativa comenzaron a surgir en la región en un contexto en el que ya todos contaban con gobiernos electos popularmente. Pese a lo anterior, la reacción institucional al panorama presentado en los gráficos precedentes no fue inmediata ni al mismo momento. En este sentido, algunos casos se demoraron más que otros en adoptar medidas correctivas pese a la visibilidad que tanto a nivel internacional como nacional buscaba darse al tema, por lo que el efecto de la difusión regional del problema no fue automático.

Cabe recordar que el escenario internacional en el contexto de las transiciones democráticas era uno propicio para la agenda vinculada a las demandas de género. Entre los hitos fundacionales de estas acciones pueden mencionarse: “La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer” (CEDAW por sus siglas en inglés) la cual surge como iniciativa de la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1979 y las “Conferencias Mundiales de la Mujer” desarrolladas en Nairobi (1985) y Beijing (1995). Como dicen Archenti y Tula (2008), estas acciones “...marcaron las pautas tendientes a quebrar con la desigualdad de género existente hasta el momento” (Archenti y Tula, 2008: 9). Los países no desconocían ni eran ajenos a estas demandas. Una muestra es la ratificación que todos los países bajo estudio hicieron de la CEDAW: Argentina (1985); Bolivia (1990);

Brasil (1984); Chile (1989); Paraguay (1987); Uruguay (1981)⁵.

Ahora bien y tal como se anticipó más arriba, desde el regreso a la democracia y la incorporación en cada uno de los casos de algún diseño de cuotas de género pasaron años (en algunos más, en otros menos), lo cual explicita la presencia de un proceso de políticas públicas que requirió tiempo para su activación pese a que la evidencia del problema estaba presente desde el inicio. La Argentina fue el primer país en llevar adelante la reforma en 1991, seguido por Paraguay (1996), Bolivia (1997), Brasil (1997), Uruguay (2009) y Chile (2015) (Freidenberg y Gilas 2022). Los momentos indicados responden a la aparición inicial de las cuotas, pero debe recordarse que la Argentina y Bolivia posteriormente incorporaron la paridad. En este caso, Bolivia lo hizo primero en 2004 (siendo el segundo en hacerlo en la región, después que Ecuador en 2003), mientras que la Argentina lo hizo en 2017 (Granara, 2014; Molina Figueroa, 2022b).

El alcance de las reformas, así como el tiempo de las mismas, ha estado vinculado a la ventana de oportunidades con la que han contado en cada uno de los países, los actores colectivos y multisectoriales que las han promovido. Esto toma mayor sentido cuando, retomando una de las ideas fundamentales de la teoría de políticas públicas, se observa que la perspectiva sobre la existencia de un problema que debía ser tratado no siempre contó con el respaldo suficiente para lograr un cambio en el *statu quo*. Es decir, mientras algunos sostenían su existencia, otros la negaron o la ignoraron. Así pues, el alcance de las formas y la demora en su incorporación han estado en relación con el poder de aquellos que han ejercido al-

4 A continuación, se indica el año en el que asumió el primer gobierno electo con la reinstauración democrática: Argentina (1983); Bolivia (asume en 1982, aunque la elección fue en 1980); Brasil (1985); Chile (1990); Paraguay (1989); Uruguay (1985).

5 Véase el listado completo en: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mt_dsg_no=IV-8&chapter=4&clang=en

gún veto. Las resistencias políticas lograron ser superados en los diferentes casos a partir de la coordinación, el apoyo y el acompañamiento de diversos actores que han ido desde movimientos sociales, coaliciones parlamentarias de diferentes partidos e incluso el gobierno.

El caso de la Argentina reúne los tres factores recién mencionados al momento de la incorporación de las cuotas en 1991. Frente al rechazo partidario de promover reformas internas, se buscó incorporar las cuotas mediante una ley (se establecería un 30% de mujeres en posiciones expectantes de ser electas). La propuesta provino de una coalición interpartidaria en el Congreso Nacional, la cual terminaría obteniendo el respaldo del gobierno de entonces, aspecto que se ha considerado importante para la aprobación de la medida (Marx *et al.*, 2007). Claro que la resistencia no se ha limitado en el debate, sino que también se extendió hacia la implementación, siendo muestra de ello el cumplimiento minimalista (Archenti y Tula, 2008) que posteriormente evidenció un nuevo problema (la generación de un “techo de cristal”) que llevaría a la introducción en la agenda de la paridad (Archenti y Tula, 2019). Su tratamiento en 2017 nuevamente fue gracias a la participación activa de la sociedad civil y de una coalición interparlamentaria concertada en el marco de la “Banca de la Mujer” (Caminotti, 2017).

Bolivia es el otro país aquí estudiado que incorporó tanto las cuotas como la paridad. Como destaca Molina Figueroa (2022a), este país desde el regreso a la democracia ha llevado adelante diferentes reformas electorales, que gracias a la presencia y actividad de coaliciones civiles y políticas pudieron incorporar las diversas modificaciones tendientes a reforzar la presencia de mujeres a nivel representativo. Primero lo logró en el año 1997 con las cuotas de género (30% de mujeres en lista) y posteriormente con la paridad, la cual apareció por primera vez en 2004 mediante la “Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indí-

genas” (Choque Aldana, 2013). Como señalan Archenti y Tula (2014), esta ley serviría de base para las reformas posteriores impulsadas desde el gobierno de Evo Morales, entre ellas destacan la “Ley Convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente” en el año 2006, la “Ley de Régimen Electoral Transitorio” en 2009 y las leyes de “Régimen Electoral y Órgano Electoral” en 2010, las cuales asentaron la elección de representantes mediante un sistema paritario y de alternancia (Molina Figueroa, 2022a). Estas acciones no han implicado la ausencia de resistencia partidaria al cumplimiento de la normativa (Albaine, 2016).

Los cuatro casos restantes (Brasil, Chile, Uruguay y Paraguay) son escenarios donde hasta el momento sólo se han introducido las cuotas. Brasil y Paraguay fueron casos que lo hicieron de forma temprana (1997 y 1996, respectivamente), pero pese a ello no han avanzado desde entonces en reformas vinculadas a la paridad. Esto último y las características vinculadas al diseño de cuotas de ambos países, evidencian las resistencias que han encontrado quienes han promovido las reformas. En ambos casos, el regreso a la democracia activó demandas de mujeres en cuanto a sus derechos y posibilidades de participación política (Marx, *et al.*, 2007; Soto y Schwartzman, 2014). En este sentido, en Brasil surge con el Congreso electo en 1986 la “Bancada Femenina” que en su carácter supra-partidario buscaría impulsar una agenda de género coordinada. No obstante, las cuotas deberían esperar hasta mediados de la década del noventa. Primero a nivel municipal con un 20% (1995) y luego a nivel nacional (1997), la cual establecía un porcentaje mínimo (30%) y un máximo (70%) de candidaturas de un mismo género para listas de cargos elegidos proporcionalmente (Htun, 2003). Además del hecho de que sólo aplica a la cámara baja y no al Senado, este diseño llegó a contar con vías de escape en tanto permitía presentar más candidatos (150% de candidaturas) que los requeridos para la competencia

electoral y en función de ello podían ubicarse las mujeres en posiciones no expectantes. En 2009, una comisión tripartita (integrada por miembros del gobierno, del Congreso y de la Sociedad Civil) propone una reforma para fortalecer la representación de mujeres. Frente a la resistencia partidaria (por ejemplo, en cuanto a la ampliación de la cuota), lo que se logró reemplazar fue el término “reservar” por el de “registrar” un mínimo de 30% de candidatas mujeres, lo cual fortalecía la obligatoriedad del cumplimiento de la cuota (Morales Betancourt, 2022).

Por su parte, las cuotas fueron impulsadas en Paraguay por la “Red de Mujeres Políticas”, pero a diferencia de los demás casos bajo estudio, lo que se estableció en 1996 fue un diseño que sólo aplica a las elecciones primarias de los partidos y con una cuota baja del 20% (León Patiño, 2022a). De esta manera, los partidos han logrado con ello mantener la autonomía en la conformación de listas de cara a la elección general, lo cual implica que las mujeres han quedado supeditadas a la negociación y disposición interna para obtener una candidatura (Bareiro y Soto, 2015). El no avanzar más allá de las cuotas para las listas internas no ha significado parálisis de parte de activistas por las reformas, sino la existencia de vetos para lograr las mismas. En este sentido, se ha debatido y finalmente rechazado a nivel legislativo la incorporación de la paridad (León Patiño, 2022a).

Como ya se ha mencionado, Uruguay y Chile son los casos donde las acciones afirmativas surgieron más recientemente. De acuerdo a Huesca y Gilas (2022), el retorno a la democracia en Uruguay no se tradujo en una amplia participación política femenina a nivel institucional, al punto que hasta los años noventa no hubo mujeres en el escenario representativo. Esta ausencia no significó, del mismo modo que en otros casos, falta de coordinación entre mujeres de diferentes espacios sociales y políticos, siendo un ejemplo la “Red

de Mujeres políticas”. A nivel representativo, esta coordinación se tradujo en la emergencia de la “Bancada Femenina” que en su carácter de interpartidaria comenzaría desde el año 2000 a promover una agenda de género (Johnson, 2014b). Este sector se encontrará entre los promotores de las cuotas en el país, logrando su aprobación en 2009 (con una cuota del 33%) luego de varios intentos fallidos, proyectándose en ese entonces su primera implementación nacional en 2014. Si bien este mecanismo era visto como previsional, posteriormente se lo estableció de manera permanente para las elecciones uruguayas. No obstante, esta situación fue resultado del rechazo para la incorporación de la paridad en 2016 por parte de un Congreso donde las mujeres han sido siempre minoría (Huesca y Gilas, 2022).

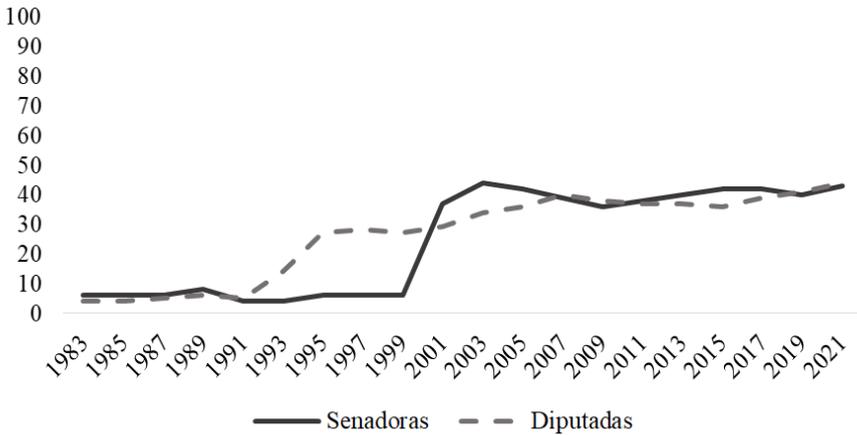
Finalmente, debe mencionarse la experiencia chilena, siendo esta la más reciente de los seis países analizados en estas páginas. Como en otros casos, la demora se debió a vetos que enfrentaron las propuestas de acciones afirmativas y no a la ausencia del problema, pues Chile se encontraba entre los países con niveles más bajos de mujeres a nivel representativo (Arellano y Herrera, 2019). El escenario cambió en el año 2015 durante el gobierno de Michelle Bachelet, quien desde su posición promovió en el marco de una reforma electoral (donde además se reemplazó el sistema binomial por uno proporcional) la incorporación de las cuotas (las listas no podrían tener más de 60% de personas de un mismo género, estableciéndose de esta manera un piso mínimo de 40% de mujeres) que permitiría una mayor presencia de mujeres a nivel representativo (León Patiño, 2022b). La primera implementación se dio recién en el año 2017 (Arellano y Herrera, 2019), lo cual significa que, hasta el momento, se han puesto en práctica en dos oportunidades a nivel nacional considerando la última elección de 2021.

Vemos entonces que los casos estudiados presentan procesos similares de identificación

del problema y de coordinación entre sectores civiles y políticos para promover algún tipo de resolución. Se diferencian no en el diagnóstico general, sino en la política propuesta e implementada (en cuanto a su diseño) para su resolución, la cual ha estado condicionada también a los vetos partidarios con los que se han enfrentado los sectores que las han impulsado. El hecho de que no todos los países hayan impulsado la paridad hasta el momento genera

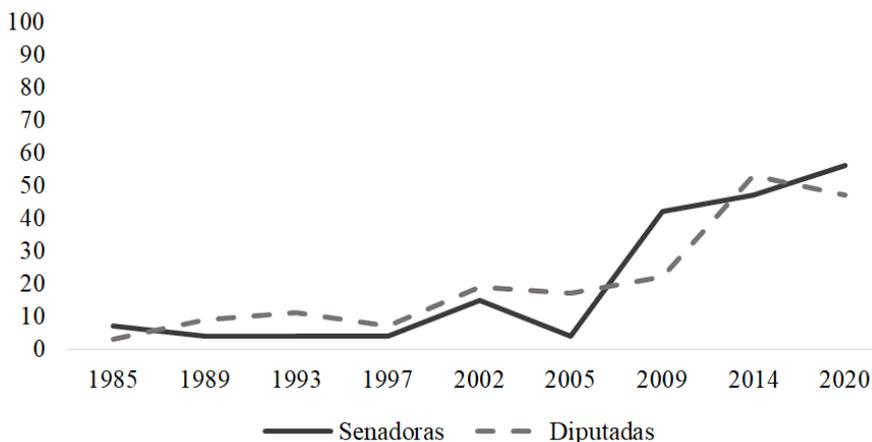
una tensión en lo conceptual con la noción de una democracia paritaria, la cual exige igualdad de oportunidades para varones y mujeres. Saliendo de la teoría y entrando en lo práctico, puede entonces retomarse la primera pregunta planteada al inicio de este artículo: ¿qué resultados tuvo la implementación de estos diseños de acción afirmativa de cara a lograr una democracia paritaria?

Figura 3:
Porcentaje de mujeres a nivel representativo desde el regreso a la democracia (Argentina)



Fuente: Elaboración propia en función de Marx, Borner y Caminotti (2007), Toppi (2016) y Freidenberg y Gilas (2023).

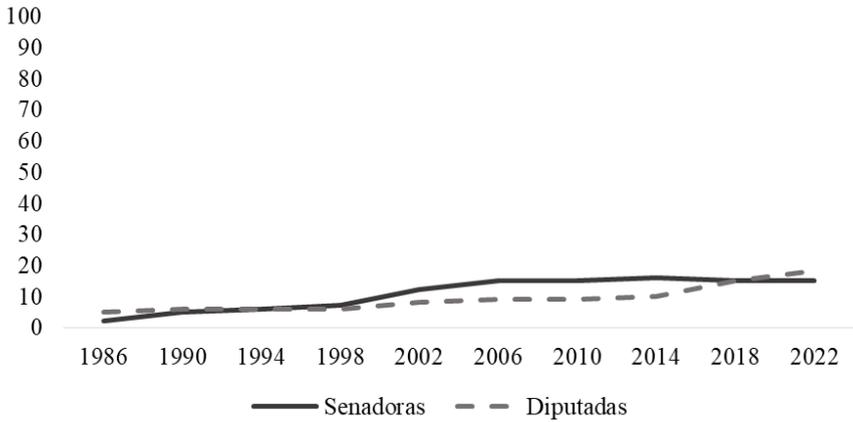
Figura 4:
Porcentaje de mujeres a nivel representativo desde el regreso a la democracia (Bolivia)



Fuente: Elaboración propia en función de Freidenberg y Gilas (2023).

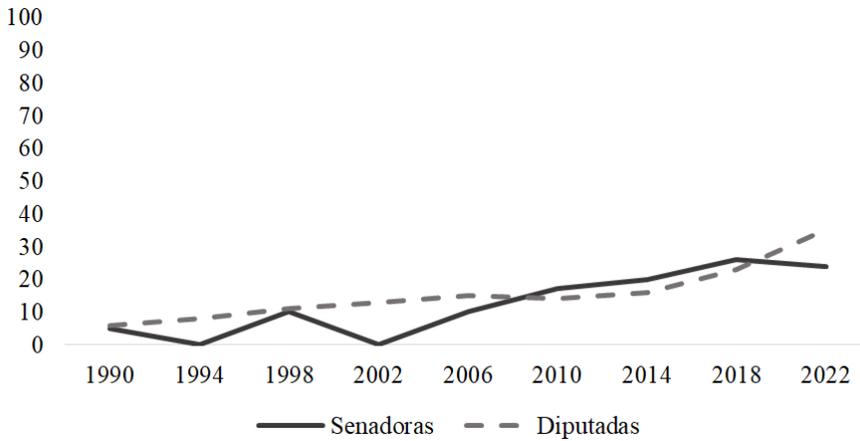
Frente al principio de paridad, la Argentina y Bolivia son los países que más han avanzado no sólo en cuanto a la normativa, sino también a nivel de resultados (figuras 3 y 4). La Argentina actualmente tiene un 43% de representantes mujeres en la Cámara de Diputados y un 44% en el Senado. Si bien no implican paridad en sí, son cifras *récord* hasta el momento. Por su parte, Bolivia ha llegado a superar la barrera del 50% (situación única en los casos analizados) en dos oportunidades: con el Senado actual (56%) y la composición pasada en la cámara baja (53%). Es destacable que desde la implementación de medidas de acción afirmativa (primero con cuotas y luego con paridad) ha habido una tendencia regular hacia una mayor presencia de mujeres a nivel legislativo. La relevancia de la paridad está en que esta política pública ha favorecido en las últimas renovaciones de las dos cámaras de ambos países, la consolidación de porcentajes superiores al 40% de senadoras y diputadas.

Figura 5:
Porcentaje de mujeres a nivel representativo desde el regreso a la democracia (Brasil)



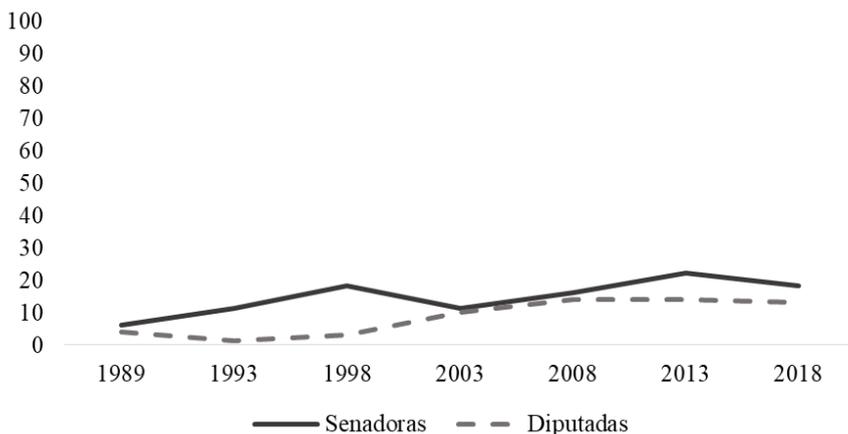
Fuente: Elaboración propia en función de Freidenberg y Gilas (2023) y *Gender Quotas Database*.

Figura 6:
Porcentaje de mujeres a nivel representativo desde el regreso a la democracia (Chile)



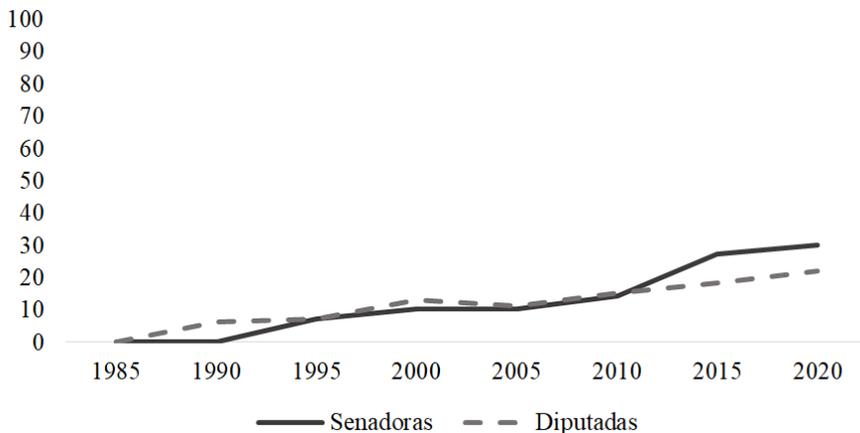
Fuente: Elaboración propia en función de Freidenberg y Gilas (2023) y *Gender Quotas Database*.

Figura 7:
Porcentaje de mujeres a nivel representativo desde el regreso a la democracia (Paraguay)



Fuente: Elaboración propia en función de Soto y Schwartzman (2014) y Freidenberg y Gilas (2023).

Figura 8:
Porcentaje de mujeres a nivel representativo desde el regreso a la democracia (Uruguay)



Fuente: Elaboración propia en función de Freidenberg y Gilas (2023).

Los valores alcanzados por la Argentina y Bolivia no se encuentran en los países sin paridad aquí estudiados. Pese a este escenario, los resultados no han sido iguales para Chile y Uruguay, por un lado, y Brasil y Paraguay, por el otro.

Como se indicó anteriormente, Chile y Uruguay son los países con reformas más tardías entre los seis. Ahora bien, hay un antes y un después con la implementación de las cuotas (figuras 6 y 8). Previo a las reglas de acción afirmativa, la tendencia era la de encontrar composiciones en las cámaras menores al 20% de mujeres (incluso ha habido períodos sin representantes femeninas en ambos países). Esta situación ha comenzado a cambiar desde la introducción de las cuotas, pues se percibe un incremento a nivel porcentual. Tanto Chile como Uruguay han encontrado en la última renovación el número máximo obtenido por alguna de sus cámaras. En el primer caso esto ocurrió en la cámara baja (35% de diputadas) mientras que en el segundo sucedió en el Senado (30%).

Finalmente, Brasil y Paraguay han sido los países que menos han avanzado con las reformas y también donde se encuentran los resultados más magros. Nótese (figura 5) que Brasil nunca ha logrado alcanzar el 20% de mujeres en ninguna de sus cámaras (incluso en la Cámara de Diputados, donde aplica la cuota, lo cual evidencia la debilidad de su diseño al no tener mandato de posición). El escenario de Paraguay ha sido prácticamente idéntico, con la única excepción del Senado en 2013 que registró una composición con 22% de senadoras. Nuevamente, este es un caso con un diseño de cuotas débil, el cual además de expresar una cuota baja (20%) sólo aplica a la elección primaria y no a la general.

De esta manera, se observa que el diseño de las reglas de juego para lograr una representación más equitativa entre géneros es importante, teniendo un rol destacado en el incremento de la presencia de mujeres en los países bajo estudio. En línea con esto, contrasta la experiencia de los diseños más sólidos de paridad (la Argentina y Bolivia) con aquellos que son

más débiles entre quienes tienen cuotas (Brasil y Paraguay). La acción afirmativa funciona, pero requiere de un diseño que sea sólido. Para alcanzar una democracia paritaria, se requiere un diseño de paridad, la evidencia demuestra que no alcanza con las cuotas.

Ahora bien, la arena legislativa es aquella donde se han implementado las reglas de acción afirmativa. En otras, como la presidencia y la conformación de los gabinetes, no se han introducido las mismas pese a que en estos ámbitos también ha existido el problema vinculado a la menor presencia del género femenino. Es así que se recuerda la pregunta que buscará ser analizada a continuación: ¿qué ha ocurrido con la presencia de mujeres en ámbitos políticos no alcanzados por el impacto de las reformas de cuotas y paridad, tales como la presidencia y los ministerios del Poder Ejecutivo?

En cuanto a la presidencia, ninguno de los casos estudiados cuenta actualmente con una mujer al frente del Poder Ejecutivo (año 2023). Todos los presidentes son varones: Alberto Fernández (Argentina), Luis Arce (Bolivia), Inácio “Lula” da Silva (Brasil), Gabriel Boric (Chile), Mario Abdó Benítez (Paraguay) y Luis Alberto Lacalle Pou (Uruguay). Desde el regreso a la democracia, sólo la Argentina (Cristina Fernández), Brasil (Dilma Rousseff) y Chile (Michelle Bachelet) han tenido presidentas electas popularmente para dicho cargo. Si se consideran los mandatos que ocuparon las presidentas recién mencionadas, en comparación con la totalidad del periodo democrático de sus respectivos países, las cifras son las siguientes: en el caso de la Argentina, dos de los nueve mandatos surgidos por elecciones populares fueron ocupados por Cristina Fernández (22%); en cuanto a Brasil, Dilma Rousseff accedió a la presidencia durante dos de los diez mandatos electos popularmente hasta el momento desde el regreso a la democracia (20%); por su parte, Michelle Bachelet también estuvo dos mandatos al frente de la presidencia frente a los ocho iniciados desde la década del noventa (25%).

Lo indicado nos recuerda que la mitad de los países estudiados siempre han tenido presidentes varones (electos) desde el regreso a la democracia: Bolivia, Paraguay y Uruguay. Pero allí donde las mujeres han llegado a la presidencia ganando elecciones, el dato es que sólo una mujer lo ha hecho, en comparación a diferentes varones que alcanzaron el mismo cargo. En definitiva, ha sido marginal la participación

femenina al frente de los gobiernos de estos países. Podría reforzarse la idea del poco espacio que ha tenido la participación femenina en la competencia presidencial, observando no sólo quienes han ganado la elección sino el género de los/las diferentes contendientes en las elecciones para dicho cargo desarrolladas en la Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay. Esta información se resume en la Tabla 1.

Tabla 1:
Cantidad de candidatas presidenciales por elección

Argentina	Bolivia	Brasil
1983: -	1980:-	1985:-
1989: -	1985:-	1989: 1 candidata sobre 22
1995: 1 candidata sobre 14	1989:-	1994:-
1999: 2 candidatas sobre 10	1993:-	1998: 1 candidata sobre 12
2003: 2 candidatas sobre 18	1997:-	2002:-
2007: 3 candidatas sobre 14	2002:-	2006: 2 candidatas sobre 7
2011: 3 candidatas sobre 10	2005:-	2010: 2 candidatas sobre 9
2015: 1 candidata sobre 6	2009: 1 candidata sobre 8	2014: 3 candidatas sobre 11
2019: -	2014:-	2018: 2 candidatas sobre 13
	2020:-	2022: 4 candidatas sobre 11
Chile	Paraguay	Uruguay
1989:-	1989:-	1984:-
1993:-	1993:-	1989:1 candidata sobre 12
1999: 2 candidatas sobre 6	1998:-	1994:1 candidata sobre 20
2005: 1 candidata sobre 4	2003: 1 candidata sobre 9	1999:-
2009:-	2008: 1 candidata sobre 7	2004:-
2013: 3 candidatas sobre 9	2013: 1 candidata sobre 11	2009:-
2017: 2 candidatas sobre 8	2018:-	2014:-
2021: 1 candidata sobre 7		2019:-

Fuente: Elaboración propia en función de la Justicia electoral de cada uno de los países.

En cuanto a la presencia de mujeres como candidatas a la presidencia, la Argentina⁶, Brasil y Chile tuvieron al menos una en más de la mitad de las elecciones consideradas. En términos coincidentes con lo señalado en el pá-

rrafo anterior, son los mismos tres países que han logrado tener una mujer en la presidencia (en dos mandatos cada una) hasta el momento. Por su parte, Bolivia⁷, Paraguay y Uruguay fueron los escenarios donde menos candidatas

6 En la Argentina sólo se consideran las elecciones generales, no las primarias.

7 No se considera la elección de 2020, la cual quedó sin efecto por irregularidades.

han participado. No obstante, en todas las elecciones donde hubo candidatas siempre han sido minoría. Queda claro entonces que el ámbito de la presidencia ha sido uno lejos de ser paritario tanto en candidaturas como en el acceso al cargo.

Tabla 2:
Ministras en últimas tres gestiones electas popularmente (incluyendo la actual)

Argentina	Bolivia	Brasil
<i>Cristina Fernández (2° mandato)</i> 22% ministras Cartera jerárquica: seguridad	<i>Evo Morales (2° mandato)</i> 43% ministras Cartera jerárquica: defensa	<i>Dilma Rousseff (2° mandato)</i> 20% ministras Cartera jerárquica: gobierno
<i>Mauricio Macri</i> 9% ministras Cartera jerárquica: seguridad	<i>Evo Morales (3° mandato)</i> 25% ministras cartera jerárquica:-	<i>Jair Bolsonaro</i> 7% ministras Cartera jerárquica:-
<i>Alberto Fernández</i> 21% ministras Carteras jerárquicas: economía seguridad *Presidencia actual	<i>Luis Arce</i> 18% ministras Cartera jerárquica:- *Presidencia actual	<i>Inácio “Lula” da Silva (3° mandato)</i> 31% ministras Cartera jerárquica:- *Presidencia actual
Chile	Paraguay	Uruguay
<i>Michelle Bachelet (2° mandato)</i> 38% ministras Cartera jerárquica:-	<i>Fernando Lugo</i> 9% ministras Cartera jerárquica:-	<i>José Mujica</i> 19% ministras Cartera jerárquica:-
<i>Sebastián Piñera (2° mandato)</i> 28% ministras Cartera jerárquica: relaciones exteriores	<i>Horacio Cartes</i> 21% ministras Cartera jerárquica: economía	<i>Tabaré Vázquez (2° mandato)</i> 26% ministras Cartera jerárquica:-
<i>Gabriel Boric</i> 57% ministras Carteras jerárquicas: relaciones exteriores interior defensa *Presidencia actual	<i>Mario Abdó Benítez</i> 21% ministras Cartera jerárquica:- *Presidencia actual	<i>Luis Lacalle Pou</i> 10% ministras Cartera jerárquica: economía *Presidencia actual

Fuente: Elaboración propia en función del Poder Ejecutivo de cada uno de los países.

En lo que respecta al acceso de mujeres a los ministerios durante las últimas tres presidencias electas popularmente, el ejercicio propuesto pasa por analizar su presencia en dichos cargos y ver si llegaron a ocupar Carteras de mayor jerarquía, tal como se estableció en su momento. En estos términos, un dato que surge de la Tabla 2 es que, de los 18 mandatos considerados, en 14 de los mismos (el 77%) hubo menos de 30% de ministras y en 9 (50%) no se ha encontrado al menos una funcionaria en los cargos de mayor jerarquía. Esto demuestra que la presencia de mujeres a nivel ministerial también ha sido marginal, al menos en tendencia. Esta situación ha tenido sus excepciones, encontrando aquí nuevamente diferencias entre los casos, pero sin que sean los mismos aquellos con mejores resultados.

En esta oportunidad, la Argentina, Paraguay y Uruguay son los casos con porcentajes de ministras más bajos a nivel general. En ninguno de los mandatos considerados se encuentra una cifra que alcance el 30% de funcionarias. Pese a lo anterior, las tres presidencias argentinas consideradas llegaron a tener representantes en posiciones jerárquicas (el único de los seis casos que lo logró en términos de la categorización seleccionada), algo que en Paraguay y Uruguay sucedió sólo en una de las presidencias. En el otro extremo, puede mencionarse en primera instancia a Brasil, donde el gobierno actual de Inácio "Lula" da Silva inició su mandato con una cifra de ministras superior a la registrada con quienes lo precedieron (31%, aunque sin designar a mujeres en los cargos de mayor jerarquía). Este porcentaje fue superado por dos administraciones: el segundo gobierno de Evo Morales (43%) y el actual de Gabriel Boric (57%). Estos dos gobiernos son los que más han avanzado hacia la paridad, el último incluso superándola hasta el momento. Cabe destacar que tanto Morales como Boric designaron a mujeres en posiciones jerárquicas (defensa ambos, relaciones exteriores e interior el presidente chileno).

Para finalizar, el análisis que se ha presentado en esta sección ha llevado a la consideración de dos escenarios: uno con reglas de acción afirmativa (la arena legislativa) y otro sin las mismas (la presidencia y la conformación del gabinete ministerial). Esto se ha hecho sosteniendo la existencia de un problema en común, el cual es la menor presencia de mujeres en política. Un aspecto que surge del análisis es que las reglas importan y, por lo tanto, las cuotas y la paridad como políticas públicas han tendido a favorecer una mayor presencia de mujeres a nivel legislativo. No obstante, esto es más notorio con los diseños más exigentes en cuanto a la presencia femenina en la lista de candidaturas, como así lo atestiguan los países con reglas paritarias (la Argentina y Bolivia).

Ahora bien, el impacto de estas reglas puede encontrar sus límites fuera del ámbito de influencia directa. De hecho, cuando se amplía el análisis a escenarios sin reglas de acción afirmativa (presidencia y gabinetes) el resultado no es necesariamente el mismo respecto a los países con mejores resultados. La Argentina ha llegado a tener una presidenta y ha contado con (pocas) candidatas en la mayoría de las elecciones presidenciales, pero presenta porcentajes bajos de ministras. Bolivia no ha tenido ninguna presidenta, sólo ha presentado una candidata a presidenta en las elecciones consideradas y salvo el segundo gobierno de Evo Morales, también ha contado con un bajo porcentaje de mujeres al frente de los ministerios. Estos países, empero, están en mejor situación que Paraguay y Uruguay que en términos de la presidencia y los gabinetes destacan como los menos favorables para la participación política del género femenino. De esta manera, la decisión política de incorporación de mujeres fuera del impacto de las reglas de acción afirmativa a nivel legislativo, presenta falencias destacables en estos casos.

Las experiencias anteriores contrastan con la chilena y la brasileña, las cuales como

se observó en el análisis legislativo presentan escenarios de incremento incipiente (el primer caso) y de baja presencia de mujeres en dicho ámbito (el segundo), pero han logrado contar con una mujer presidenta, candidatas (también pocas) en casi todas las elecciones y han llegado a tener al menos un ejemplo de gabinete con una participación superior del 30% de mujeres (en este sentido, el caso chileno representa uno que hoy en día supera la paridad). Puntualmente en este último aspecto, la decisión política de incluir mujeres se ha visto presente (sin reglas de acción afirmativa).

Ahora bien, lo mencionado en el párrafo anterior e incluso los anteriores cuando se destaca una mayor participación femenina en el ámbito ejecutivo, responde a situaciones esporádicas (pensando esto en los ámbitos sin reglas de acción afirmativa). La regla ha continuado siendo la de una participación marginal de las mujeres en cargos políticos. Las representantes del género femenino continúan teniendo mayores dificultades que las del masculino para acceder a puestos de representación y de decisión política. El aumento esporádico responde a una decisión política, pero la ausencia de regularidad en este punto (a diferencia del impacto de las cuotas y la paridad) evidencia que aún no existe una cultura política paritaria, pues no es común encontrar un escenario de equidad entre varones y mujeres en estas posiciones. Alcanzar esta regularidad no sólo a nivel legislativo sino también ejecutivo, se transforma entonces en el desafío que deben enfrentar no sólo los casos que aquí se han estudiado, sino todos los países del mundo que aspiran a lograr una democracia paritaria.

Conclusiones

La aparición de la perspectiva de la democracia paritaria tiene la pretensión de transformar de manera permanente la relación política entre géneros. Es decir, de acuerdo a esta lectura la democracia debe implicar igualdad e inclusividad en un marco donde varones y mujeres

deben contar con las mismas posibilidades. A nivel político, esto debería impactar a nivel legislativo y también ejecutivo. Uno debería esperar en una democracia paritaria que en los congresos haya representantes mujeres y varones en porcentajes similares. También podría aspirarse a una mayor presencia de mujeres al frente de la presidencia o de posiciones dentro de los gabinetes. Los países que se han analizado en este artículo de investigación demuestran que se han dado avances, pero aún queda mucho camino para recorrer si el objetivo es el de alcanzar democracias paritarias.

Los avances principalmente se han dado en el ámbito legislativo, mediante las cuotas y la paridad. En el trabajo se destacó que no todos los países aún han incorporado la última mencionada, la cual es la más exigente y también la que mejores resultados ha alcanzado (la Argentina y Bolivia). Las políticas públicas de género en este sentido han sido muy importantes al incorporar estas reglas de juego que han permitido la tendencia a un incremento de mujeres regular en el tiempo a nivel legislativo. Pero los límites de estas medidas están fuera de la arena legislativa, donde la ausencia de reglas de acción afirmativa trae a la decisión política como factor que genera una ventana de oportunidades para la participación femenina. La regularidad señalada en el párrafo anterior desaparece en estos ámbitos, al menos en cuanto a la presencia equitativa de mujeres en puestos de decisión política. La regla ha sido la persistencia de un sesgo a favor de los varones. Sin embargo, se observan episodios esporádicos de llegada de mujeres a la presidencia o de la existencia de gabinetes cercanos a la paridad o paritarios en sí. Lo esporádico y la ausencia de regularidad en estos aspectos, implican la carencia de una cultura política paritaria. Es importante alcanzarla para que los resultados obtenidos en un ámbito y en el otro (aquel con reglas de acción afirmativa en comparación con el que no las tienen) en cuanto a la participación equitativa de varones

y mujeres puedan regularizarse en el tiempo. Sólo cuando esto ocurra podrá hablarse de la presencia de democracias paritarias.

Referencias bibliográficas

- Albaine, L. (2016). Paridad de género y violencia política en Bolivia, Costa Rica y Ecuador. Un análisis testimonial. *Revista Ciencia Política*. 11 (21): 335-363.
- Almond, G. y Verba, S. (1963). *La cultura cívica. Estudio sobre participación política democrática en cinco naciones*. Madrid: Euramérica.
- Anderson, J. (1997). *Public Policymaking*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Archenti, N. (2000). Representación, Ley de Cuotas y Sistemas Electorales. *Revista PostData*. 6: 171-194.
- Archenti, N. y Tula, M. I. (2008). *Mujeres y política en América Latina*. Buenos Aires: Heliasta.
- Archenti, N. Tula, y M. I. (2014). *De las cuotas a la paridad en América Latina: los casos de Bolivia, Ecuador y Costa Rica*. En N. Archenti y Ma. I. Tula (Eds.). *La representación imperfecta. Logros y desafíos de las mujeres políticas* (pp. 13-36). Buenos Aires: Eudeba.
- Archenti, N. y Tula, M. I. (2019). Teoría y política en clave de género. *Colección*. 30 (1): 13-43.
- Arellano, M. J. y Herrera, R (2019). *Ley de cuotas en Chile: Resultado y consecuencias de la ley de cuotas en las elecciones parlamentarias de 2017*. Santiago de Chile: Centro de Políticas Públicas de la Universidad del Desarrollo.
- Bareiro, L. y Soto L. (2015). *La hora de avanzar*. Asunción: ONU Mujeres.
- Barnes, T. D.; Ciocci, T. y Lopreite, D. (2019). Evaluación de la presencia de mujeres en gabinetes subnacionales de Argentina (1992-2016). *Revista de Ciencia Política*. 39: 1-23.
- Berman, L. (2022). Procesos de selección de candidaturas y liderazgos partidarios. Mujeres en la competencia ejecutiva provincial (Argentina, 1983-2015). *Revista Elecciones*. 21(23): 15-50.
- Caminotti, M. (2017). *La paridad política en Argentina: avances y desafíos*. Buenos Aires: Programa Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Caminotti, M. y Freidenberg, F. (2016). Federalismo electoral, fortaleza de la cuota de género y representación femenina en el ámbito subnacional en Argentina y México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Núm. 61 (228): 121-141.
- Caminotti, M.; S. Rotman, S. y Varetto, C. (2014). *Desigualdades persistentes: una mirada a las carreras políticas subnacionales antes y después de las cuotas de género (Argentina, 1983-2011)*. En N. Archenti y M. I. Tula (Coords.). *La representación imperfecta. Logros y desafíos de las mujeres políticas* (pp. 201-214). Buenos Aires: Eudeba.
- Choque Aldana, M. (2013). Paridad y alternancia en Bolivia. Avances y desafíos en la participación de las mujeres en la política. En B. Llanos (Coord.). *La apuesta por la paridad. Democratizando el sistema* (pp. 121-178). Lima: Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional), Comisión Interamericana de Mujeres.
- Dahl, R. (2012). *La democracia*. Barcelona: Ariel.
- Dalherup, D. y Freidenvall, L. (2005). Quotas as a 'Fast Track' to Equal Political Representation for Women: Why Scandinavia is No longer the Model. *International Feminist Journal of Politics*. Núm. 1 (7): 26-48.
- Franceschet, S., Piscopo, J. M. y Thomas, G. (2016). Supermadres, Maternal Legacies and Women's Political Participation in Contemporary Latin America. *Journal of Latin American Studies*. Núm. 48: 1-32.
- Freidenberg, F. (2022). La construcción de democracias paritarias: reglas de juego, actores críticos y resultados (in)esperados. En F. Freidenberg y K. Gilas (Eds.). *La construcción de democracias paritarias en América Latina. Régimen electoral de género, actores críticos y representación descriptiva de las mujeres (1990-2022)* (pp. 19-61). Ciudad de México: Insti-

- tuto Nacional Electoral y Universidad Nacional Autónoma de México.
- Freidenberg F y Gilas, K. (2022). *La construcción de democracias paritarias en América Latina. Régimen electoral de género, actores críticos y representación descriptiva de las mujeres (1990-2022)*. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral y Universidad Nacional Autónoma de México.
- Freidenberg, F y Lajas García, S. (2017). “¡Leyes vs Techos! Las reformas electorales para mejorar la representación política de las mujeres en América Latina”. *Documento de investigación, Instituto de Investigaciones Jurídicas*. México: UNAM.
- Granara, A. (2014). Representación legislativa de las mujeres en las provincias argentinas, 1989-2011. *Revista América Latina Hoy*. 66: 115-143.
- Huesca, M. y Gilas, K. (2022). *Uruguay: reglas débiles, bajo compromiso partidista y baja representación descriptiva de las mujeres*. En F. Freidenberg y K. Gilas (Eds.). *La construcción de democracias paritarias en América Latina. Régimen electoral de género, actores críticos y representación descriptiva de las mujeres (1990-2022)* (pp. 413-433). Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral y Universidad Nacional Autónoma de México.
- Htun, M. (2003). *Dimensiones de la inclusión y exclusión política en Brasil: Género y raza*. Washington D.C.: Inter American Development Bank, Technical Report Series, Department of Sustainable Development.
- Htun, M. y Jones, M. (2002). Engendering the right to participate in decision-making: Electoral Quotas and Women’s Leadership in Latin America. En N. Craske y M. Molyneux (Eds.). *Gender, Rights and Justice in Latin America* (pp. 32-56). Londres: Palgrave.
- Htun, M. y Piscopo, J. M. (2010). *Presence Without Empowerment? Women in Politics in Latin America and the Caribbean*. Global Institute for Gender Research.
- Jackman, R. y Miller, R. (1998). Social Capital and Politics. *Annual Review of Political Science*. Núm.1: 47-73.
- Johnson, N. (2014a). Las barreras que la cuota no superó: selección de candidaturas y desigualdades de género en América Latina. En N. Archenti y Ma. I. Tula (Eds.). *La representación imperfecta. Logros y desafíos de las mujeres políticas* (pp. 37-61). Buenos Aires: Eudeba.
- Johnson, N. (2014b). La bancada femenina en Uruguay: Un “actor crítico” para la representación sustantiva de las mujeres en el Parlamento. *Revista América Latina Hoy*. 66: 145-165.
- Jones, M. (2009). Gender Quotas, Electoral Laws and the Election of Women: Evidence from the Latin American Vanguard. *Comparative Political Studies*. 42 (1): 56-81.
- Krook, M. L. (2008). *La adopción e impacto de las leyes de cuotas de género: una perspectiva global*. En M. Ríos Tobar (Ed.). *Mujer y Política. El impacto de las cuotas de género en América Latina* (pp. 27-59). Santiago de Chile: FLACSO.
- Krook, M. L. (2009). *Quotas for Women in Politics*. New York: Oxford University Press.
- Krook, M. L. (2020). *Violence Against Women in Politics*. En M. Sawyer, F. Jenkins y K. Downing (Eds.). *How Gender Can Transform the Social Sciences. Innovation and Impact* (pp. 57-64). Cham: Palgrave macmillan.
- Krook, M. L y O’Brien, D. Z. (2012). All the President’s Men? The Appointment of Female Cabinet Ministers Worldwide. *The Journal of Politics*. 74 (3): 840-855.
- Lahera Parada, E. (2002). *Introducción a las Políticas Públicas*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- León Patiño, X. (2022a). *Paraguay: cuota débil en las internas, resistencias partidarias y baja representación de mujeres en el Congreso*. En F. Freidenberg y K. Gilas (Eds.). *La construcción de democracias paritarias en América Latina. Régimen electoral de género, actores críticos y representación descriptiva de las mujeres (1990-2022)* (pp. 273-288). Ciudad de México:

- Instituto Nacional Electoral y Universidad Nacional Autónoma de México.
- León Patiño, X. (2022b). *Chile: horizonte paritario, movilización articulada de actores críticos y baja representación descriptiva de las mujeres*. En F. Freidenberg y K. Gilas (Eds.). *La construcción de democracias paritarias en América Latina. Régimen electoral de género, actores críticos y representación descriptiva de las mujeres (1990-2022)* (pp. 291-311). Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral y Universidad Nacional Autónoma de México.
- Llanos, B. (2019). *Surcando olas y contra-olas: Una mirada paritaria a los derechos políticos de las mujeres en América Latina*. Atenea, Internacional IDEA, ONU Mujeres, UNDP.
- Marques-Pereira, B. (2001). Cupos o paridad: 'actuar como ciudadanas?' *Revista de Ciencia Política*. 21 (2): 101-121.
- Marx, J., Borner, J. y Caminotti, M. (2007). *Las Legisladoras. Cupos de género y política en Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Millard, E. (2008). La paridad en Francia. *Anuario de derechos humanos. Nueva Época*. 9: 431-460.
- Molina Figueroa, X.V. (2022a). *Bolivia: reglas fuertes, coalición amigable al género y alta representación descriptiva de las mujeres*. En F. Freidenberg y Gilas, K. (Eds.). *La construcción de democracias paritarias en América Latina. Régimen electoral de género, actores críticos y representación descriptiva de las mujeres (1990-2022)* (pp. 65-89). Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral y Universidad Nacional Autónoma de México.
- Molina Figueroa, X. V. (2022b). *Argentina: reglas fuertes, obstáculos partidistas y representación política no paritaria*. En Freidenberg, F. y Gilas, K. (Eds.). *La construcción de democracias paritarias en América Latina. Régimen electoral de género, actores críticos y representación descriptiva de las mujeres (1990-2022)* (pp. 137-164). Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral y Universidad Nacional Autónoma de México.
- Morales Betancourt, M. (2022). *Brasil: reglas débiles, candidaturas laranjas y baja representación descriptiva de las mujeres*. En Freidenberg, F. y Gilas, K. (Eds.). *La construcción de democracias paritarias en América Latina. Régimen electoral de género, actores críticos y representación descriptiva de las mujeres (1990-2022)* (pp. 343-368). Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral y Universidad Nacional Autónoma de México.
- North, D. (1991). Institutions. *The Journal of Economic Perspectives*. Núm. 5 (1): 97-112.
- O'Donnell, G. (2007). *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*. Buenos Aires: Prometeo.
- ONU Mujeres (2016). *Norma Marco para Consolidar la Democracia Paritaria*. ONU Mujeres -Parlamento Latinoamericano y Caribeño. Disponible en: <https://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2016/06/marco-paritario>
- Piscopo, J. (2016). Democracy as Gender Balance: The Shift from Quotas to Parity in Latin America. *Politics, Groups and Identities*. Núm. 4 (2): 214-230.
- Ross, M. H. (2010). Cultura y política comparada. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. Núm. 19 (1): 7-44.
- Schneider, C. y Avengurg, K. (2015). Cultura política: un concepto atravesado por dos enfoques. *Revista Postdata*. Núm. 20 (1): 109-131.
- Schwindt-Bayer, L. (2006). Still Supermadres? Gender and the Policy Priorities of Latin American Legislators. *American Journal of Political Science*. Núm. 3 (50): 570-585.
- Schwindt-Bayer, L. (2010). *Political Power and Women's Representation in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.
- Szwarcberg, M. (2018). Gender and Politics in Buenos Aires. *Journal of Politics in Latin America*. Núm. 10 (3): 3-27.
- Soto, L. y Schwartzman, G. (2014). *Las mujeres y la política en Paraguay. ¿Qué mueven las mujeres en la política y qué mueve la política en*

las mujeres? Asunción: Centro de Documentación y Estudios (CDE).

- Tamayo Sáez, M. (1997). *El análisis de las Políticas Públicas*. En R. Bañón y E. Carrillo (Eds.). *La Nueva Administración Pública* (pp. 281-312). Madrid: Alianza.
- Toppi, H. P. (2016). Políticas públicas y derechos políticos: del voto femenino a las cuotas de género como respuestas a los problemas de representación política de las mujeres en la Argentina. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*. Núm. 6 (10): 87-120.
- Tsebelis, G. (2006). *Jugadores de veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Tula, M. I. (2017). *Paridad de Género: Política e Instituciones. Hacia una democracia paritaria, Documento de Trabajo, Colección de Documentos-Guía para poderes públicos y tomadores de decisión*. Ciudad del Saber, ONU Mujeres.