

Entrevista con Flavia Freidenberg: El género en las reformas a la representación política a nivel subnacional en América Latina

332

Thaís Cavalcante Martins¹
Jayane dos Santos Maia²

Española y Argentina, politóloga y periodista, Flavia Freidenberg ³ es uno de los nombres más destacados en los estudios de género y de la política subnacional en América Latina. Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca (2001) y Máster en Estudios Latinoamericanos por la misma institución (1999), Freidenberg es actualmente Investigadora Titular “C” Definitivo a Tiempo Completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y profesora del Postgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la misma universidad. Es también Directora General del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina⁴. Ella fue Directora del Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca en España, entre 2012 y 2015 y miembro del Consejo

¹ Doctora en Ciencias Políticas por la Universidad Federal de São Carlos. Miembro del comité académico del Brazilian Research and Studies Center (Universidad de Würzburg). Actualmente es investigadora postdoctoral en el Centro de Estudos SoU_Ciência de la Universidad Federal de São Paulo. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4595-1849>. Email: thais.cmaartins@gmail.com.

² Investigadora del GIGA Instituto de Estudios Latinoamericanos y estudiante de doctorado en Ciencia Política en la Universidad de Erfurt (Alemania). Miembro del comité académico del Brazilian Research and Studies Center (Universidad de Würzburg). Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7877-2057>. Email: jayane.maia@giga-hamburg.de. Su página personal es: <https://www.giga-hamburg.de/en/the-giga/team/maia-jayane>.

³ Orcid de Flavia Freidenberg: <https://orcid.org/0000-0001-9905-0777>. Su página personal es: <https://www.flaviafreidenberg.com/inicio> Email: flavia@unam.mx.

⁴ Ver más detalles en <https://reformaspoliticas.org/>.

Ejecutivo de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP) entre 2008 y 2013.

Sus investigaciones y aportes están orientados al estudio de las reformas electorales, la representación política de las mujeres y la brecha de género en la Ciencia Política, las elecciones, los partidos y sistemas de partidos, las instituciones informales y la política subnacional. No hay duda de que sus trabajos son de lectura obligatoria para los interesados en estos temas. Su investigación ha recibido el apoyo de varias organizaciones internacionales, tal como la Organización de los Estados Americanos (OEA), el PNUD, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la AECID, la Fundación Carolina, IDEA International, y de los Ministerios del Gobierno de España, entre otras.

Su experiencia académica en estudios de representación política de las mujeres se manifiesta, no solo en la edición y publicación de fascinantes libros y artículos sobre el tema, sino también a través de varias iniciativas y proyectos que tienen un gran impacto en el mundo académico, particularmente para las mujeres investigadoras, así como también en iniciativas de incidencia y transferencia del conocimiento politológico en la formación de mujeres políticas en los países de la región.

Desde 2021, Freidenberg es Coordinadora General del Proyecto #RepresentaciónParitaria (@PolisParitaria). Además, es fundadora, junto con un grupo de colegas, de la Red de Politólogas - #NoSinMujeres⁵, una iniciativa ciudadana y una estrategia profesional colectiva fundada en 2016 para visibilizar y romper los sesgos y reducir las brechas de género existentes en la Ciencia Política y de la cual Freidenberg es Co-coordinadora.

La siguiente entrevista con Flavia Freidenberg es una invitación a pensar sobre la participación de las mujeres en las instituciones y en los cargos de representación política, especialmente, a nivel subnacional. Este ejercicio de preguntas y respuestas, en el que las y los lectores podrán beneficiarse del conocimiento y didáctica de una de las investigadoras más reconocidas actualmente en la Ciencia Política, tiene dos objetivos. Primero, arrojar luces sobre el papel de la

⁵ FREIDENBERG, Flavia; SUÁREZ-CAO, Julieta. Creando redes de mujeres en una disciplina masculinizada: el caso de la Red de Politólogas. **Polis Revista Latinoamericana**, v. 20, n. 59, p. 147-164, 2021. Disponible en: <<https://polis.ulagos.cl/index.php/polis/article/view/1592>>.

mujer en la política subnacional en América Latina y, segundo, discutir la etapa actual y la evolución de las reformas de políticas destinadas a ampliar la participación política femenina a nivel subnacional.

Thaís Cavalcante Martins y Jayane dos Santos Maia: ¿En qué medida las reformas políticas han contribuido a la elección y participación femenina a nivel local?

Flavia Freidenberg: Las transformaciones realizadas en las últimas décadas a nivel nacional han sido fundamentales para la política latinoamericana. Estos esfuerzos han sido tan importantes que han generado cierto “efecto derrame multinivel” sobre los otros niveles de representación como el subnacional o el local. Por ejemplo, la experiencia mexicana de las últimas décadas ha sido muy importante dado que, gracias a la nacionalización del sistema electoral que ha llevado a la armonización de las reglas electorales se ha dado una influencia significativa de las élites nacionales para la ampliación de los derechos político-electorales de las mujeres a nivel subnacional. De ahí que, tras las reformas realizadas a nivel federal y su influencia sobre el régimen electoral de género de cada entidad federativa, se haya incrementado la representación descriptiva de las mujeres a nivel subnacional en más de 40 puntos porcentuales en las últimas décadas⁶.

Estas transformaciones realmente están suponiendo una “revolución de la presencia” de las mujeres mexicanas en todos los niveles institucionales de poder. Como esta experiencia hay otras importantes, como la Argentina o la Boliviana, aunque es cierto, que el nivel subnacional y el local aún exige más esfuerzos dado que no se ven tantos avances en los niveles de representación de las mujeres como ocurre a el nivel federal donde el crecimiento de las mujeres legisladoras ha sido sustantivo.

Thaís Cavalcante Martins y Jayane dos Santos Maia: El Observatorio de Reformas Políticas en América Latina cuenta con una sección, “Género y Política”, donde se monitorean los principales avances y desafíos con relación a la representación

⁶ FREIDENBERG, Flavia; SIERRA, Sebastián Garrido de. Régimen electoral de género y representación política de las mujeres a nivel subnacional en México. **Revista de Ciencia Política**, Santiago (Chile), v. 41, n. 1, p. 67-101, 2021. Disponible en: <<http://ojs.uc.cl/index.php/rcp/article/view/33855>>.

política de género en América Latina. En relación con los hallazgos del Observatorio, ¿qué tipo de reformas tuvieron mayor efecto en la promoción y aceleración de la participación política de las mujeres en América Latina? ¿Es la política de cuotas de género (o de la paridad), por sí misma, suficiente para aumentar el número de mujeres candidatas y elegidas en elecciones proporcionales?

Flavia Freidenberg: En los últimos años hemos estado trabajando muy intensamente en identificar las causas y consecuencias del incremento de las mujeres en la vida política de los países de América Latina. Desde el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, que es un esfuerzo conjunto del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIJUNAM) junto a la Organización de los Estados Americanos (OEA) y que tengo el honor de dirigir, estamos evaluando el escenario en el que las mujeres están haciendo política en la región. Los hallazgos dan cuenta de avances importantes en materia de representación descriptiva, pero también de la persistencia de fuertes obstáculos y escasas oportunidades de igualdad para las mujeres dentro de los partidos y las instituciones políticas. Si bien hay más mujeres con cargos, esos avances no se reflejan necesariamente en el ejercicio del poder. Ellas -incluso- pueden presidir los Congresos y tener el poder formal, pero en la práctica falta mucho para la igualdad real.

En esos escenarios, las reformas claves que se han realizado en materia de representación política han estado orientadas a fortalecer el régimen electoral de género, es decir, las reglas que exigen a los partidos políticos ubicar mujeres en las candidaturas a los cargos de representación popular a nivel nacional. En ese sentido, América Latina ha sido referente en la ampliación de derechos a los grupos subrepresentados, construyendo democracias cada vez más paritarias, con más de 45 reformas en 17 países al régimen electoral de género entre 1991 a 2021 (según los datos que hemos podido recabar para el #ObservatorioReformas)⁷.

En la actualidad, siete países de la región han aprobado algún tipo de paridad de género como exigencia para integrar las candidaturas a nivel legislativo nacional (Bolivia, Ecuador, Costa Rica, México, Argentina, Nicaragua, Perú) y dos lo hacen a

⁷ Ver en el portal: <https://reformaspolicas.org/reformas/genero-y-politica/>.

las elecciones internas (Honduras, Panamá). Esas reglas, junto a sistemas electorales amigables al género y el compromiso activo de actores críticos respecto a controlar que se respeten e implementen esas normas, han permitido articular mecanismos formales e informales para monitorear, reforzar y/o exigir el cumplimiento de las leyes a las organizaciones partidistas.

Los resultados de esos esfuerzos se han evidenciado en el incremento de la representación descriptiva de las mujeres en los legislativos nacionales. Según datos de la CEPAL (2022), la presencia de legisladoras a nivel nacional ha superado los más de 33 puntos porcentuales en los países de América Latina y el Caribe. Cuba, México y el Estado Plurinacional de Bolivia superan el 50% de la representación de mujeres en sus Poderes Legislativos, mientras Nicaragua, Costa Rica y Argentina tienen más del 45%. A pesar de estos avances, diez países no alcanzaban el 20% de representación de mujeres, siendo Haití con un 2,5% el de menor presencia de mujeres en toda la región y, a nivel local y subnacional, los niveles son inferiores. Estos datos son contundentes: la mitad de la población aún no cuenta con el acceso igualitario al poder.

336

La experiencia muestra que a pesar de los avances sigue habiendo dificultades importantes para las mujeres, en donde la violencia política en razón de género es una de las cuestiones más relevantes. Cuando ellas ejercen liderazgos autónomos y competitivos, se convierten en una amenaza al status quo y al modo en que se venían haciendo las cosas. En ese escenario, por lo general, los hombres las violentan al sentirse desafiados y los partidos buscan entorpecer el liderazgo de las mujeres. Como sostuvo en una entrevista que le realizamos la diputada hondureña Johana Bermúdez, “los partidos no creen en la mujer como una aliada capaz de generar cambios y propuestas [...] los hombres se encargan de hacerles creer a las mujeres que son rellenos, que su mínima posibilidad debe ser derribando a su rival más débil y elaboran una estrategia para que la mujer comience una lucha feroz y sin piedad contra otra mujer”⁸.

⁸ MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde; FREIDENBERG, Flavia. What It's Really Like to Be a Female Candidate in Latin America. *Americas Quarterly*, 1 set. 2020. Disponible en: <<https://americasquarterly.org/article/what-its-really-like-to-be-a-female-candidate-in-latin-america/>>.

Thaís Cavalcante Martins y Jayane dos Santos Maia: ¿Tiene la política de cuotas de género (y la de la paridad) el mismo grado de impacto, tanto en i) la participación como en ii) la elección de mujeres?

Flavia Freidenberg: Por supuesto. La estrategia de aprobar medidas de acción afirmativa y/o el principio de paridad de género en el registro de candidaturas tiene impacto en múltiples dimensiones. Sin esas exigencias es muy difícil que las mujeres accedan a las candidaturas y si no acceden a las candidaturas, es imposible que ganen elecciones. Así que ambos elementos están relacionados entre sí. Exigir a los partidos ubicar a las mujeres en las candidaturas y hacerlo en espacios que suponen distritos competitivos para ellos y como candidatas titulares (y no solo como suplentes) ha sido una excelente idea. Al menos en América Latina, esta experiencia ha sido muy exitosa. Incluso, una vez que se han aprobado las exigencias de paridad de género (ya sea horizontal, vertical o transversal), luego se han impulsado medidas de acción afirmativa (como en México) para reforzar la capacidad de este principio de paridad para ser más eficiente la reducción de las desigualdades en la representación política. Nuestras investigaciones han sido rotundas en ese sentido, cuanto más fuerte es el régimen electoral de género, mayor es la representación política de las mujeres. En nuestro último libro, que está a punto de salir publicado, *Women in Mexican Subnational Legislatures*⁹, la evidencia estadística sobre la relación entre la representación formal y la descriptiva es contundente¹⁰.

Thaís Cavalcante Martins y Jayane dos Santos Maia: Las encuestas indican que la confianza política aumenta cuando se trata de mujeres candidatas. Al mismo tiempo, las acciones afirmativas y el principio de paridad de género aumentaron el número de mujeres candidatas, pero no tuvieron un efecto similar en el número de mujeres elegidas a nivel nacional. ¿Se observa esta tendencia también a nivel subnacional? ¿Qué medidas se podrían tomar para lograr que más mujeres sean elegidas para cargos subnacionales?

⁹ Ver más detalles en <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-030-94078-2#toc>.

¹⁰ FREIDENBERG, Flavia; GILAS, Karolina; SIERRA, Sebastián Garrido de; SAAVEDRA HERRERA, Camilo. **Women in Mexican subnational legislatures: from descriptive to substantive representation**. New York: Springer International Publishing, 2022.

Flavia Freidenberg: Las medidas de acción afirmativa y/o la paridad de género por sí solas no garantizan que se incremente el número de mujeres electas. Además, las reformas aprobadas no necesariamente son iguales en su nivel de fortaleza. Así, muchas veces, no hay un número de mujeres electas significativo porque el mismo régimen electoral de género es débil o porque la combinación entre el sistema electoral y el régimen electoral de género no consigue incrementar la representación.

Eso significa que las reglas de género deben ir acompañadas por otros elementos que ayuden a fortalecerles. Una revisión elaborada para la investigación que se genera en el Observatorio Reformas va orientada al impulso de una serie de reformas pendientes en los distintos países¹¹. Todos los países de América Latina requieren impulsar “estrategias integrales para la igualdad sustantiva”, lo que supone construir “nuevos pactos políticos” que permitan identificar los compromisos e impulse una agenda efectiva en materia de derechos políticos, diálogo constructivo y la transversalización de género en las políticas y las instituciones públicas. Estas estrategias y pactos podrían retomar los términos de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1979), que da pistas respecto a cómo se debe continuar trabajando para reducir las desigualdades de género en los países de la región.

En ese sentido, los nuevos esfuerzos deben ir orientados a fortalecer los regímenes electorales de género de los países que aún enfrentan resistencias, tienen reglas débiles, sistemas electorales poco amigables a las mujeres o válvulas de escape que permiten que no se cumpla con lo que exige la ley. La gran apuesta, en consonancia con las reformas comprometidas con la construcción de las democracias paritarias, debería exigir paridad tanto en el registro de candidaturas a los cargos de representación popular en distritos plurinominales (paridad vertical), entre distritos uninominales (paridad horizontal) y en los encabezamientos de las listas (paridad transversal); en los procesos de selección de candidaturas al interior de los partidos y/o en la integración de los gabinetes del Poder Ejecutivo (gabinetes

¹¹ FREIDENBERG, Flavia. **Electoral Reform and Political Representation of Women in Latin America**. In: Oxford Research Encyclopedia of Politics. Oxford: Oxford University Press, 2020. Disponible en: <<https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1676>>.

paritarios). La experiencia mexicana de la “Paridad en Todo” (2019) pone en la agenda la necesidad de pasar de exigir la paridad sólo en las candidaturas a colocarlas en todas las dimensiones de funcionamiento del Estado; en la integración de las instituciones y en todos los niveles institucionales donde este actúe (nacional, subnacional, local).

Las reformas deberían ir orientadas a: a) aprobar la paridad vertical (50%) en el registro de candidaturas a las elecciones generales para todos los cargos¹²; b) incorporar además la paridad transversal, exigiéndola en el encabezamiento de las listas cuando se compite a nivel de cargos de elección de representación proporcional¹³; c) exigir e incorporar la paridad horizontal en aquellos sistemas donde se eligen legisladores/as en distritos uninominales o para los cargos ejecutivos como las gobernaturas (mirando al país como un todo); d) introducir o fortalecer el mandato de posición para que sea en alternancia y secuencialidad (cremallera)¹⁴; d) exigir fórmulas completas, con reglas claras respecto a las candidaturas titulares y suplentes y en relación a cómo se establece la sustitución de una candidatura titular¹⁵ u e) establecer lo que se ha denominado como principio de competitividad, para que la autoridad electoral pueda registrar cuáles son los distritos donde los partidos “siempre pierden” y evitar que las mujeres sean ubicadas en ellos¹⁶.

Junto a estas reglas se debería fortalecer el sistema de sanciones para quienes no cumplen con lo que exige la norma (Brasil) así como también requiere eliminar cualquier tipo de válvulas de escape, como las que considera que realizar procesos de selección de candidaturas democráticos te exime de aplicar la paridad o la cuota (Honduras, Panamá) o el hecho de que se permita justificar con una declaración formal de la Secretaría de las Mujeres de los partidos que “no hay mujeres”

¹² Por ejemplo, en Brasil, Chile, Cuba, El Salvador, Guatemala, República Dominicana, Haití, Honduras, Panamá, Paraguay, Uruguay, Venezuela.

¹³ Por ejemplo, en Argentina, Colombia, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, Perú, Guatemala, Panamá, Uruguay, Venezuela.

¹⁴ Por ejemplo, en Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Panamá, Perú, Brasil, República Dominicana, entre otros.

¹⁵ Por ejemplo, en Brasil, Honduras, El Salvador, Perú, Paraguay, Colombia, Guatemala, República Dominicana, entre otros.

¹⁶ Por ejemplo, en Ecuador, El Salvador, Honduras, Panamá, Brasil, Perú, Colombia, Guatemala, Paraguay, República Dominicana, entre otros.

suficientes como para ubicarlas en las candidaturas y así evitar cumplir con las exigencias de la norma (Panamá).

Las reglas electorales inclusivas deberían ser exigidas para las elecciones generales (y no solo para las precandidaturas en las primarias). En los países donde han aprobado la paridad de género en las elecciones internas o primarias (Honduras, Panamá), los resultados son muy diferentes de aquellos cuyas reglas se exigen en las elecciones generales. En línea con estas reformas además deberían revisarse los sistemas electorales, ya que si bien los sistemas con lista cerrada y bloqueadas, con distritos medianos y grandes, elegidos por sistemas de representación proporcional son más favorables a la elección de las mujeres; recientes investigaciones están evidenciando que en algunas oportunidades el voto preferencial o de listas abiertas (aún cuando filtran la capacidad del régimen electoral de género para favorecer la representación política de las mujeres) permite que determinados liderazgos con reconocimiento previo y autonomía consigan “movilidad vertical” dentro de las listas (como ha ocurrido en Ecuador, Perú, Honduras, El Salvador, o República Dominicana).

340

Thaís Cavalcante Martins y Jayane dos Santos Maia: Muchos partidos políticos y representantes de las élites gobernantes se resisten a una mayor adhesión de las mujeres a la política, poniendo en duda su capacidad para ejercer una posición de representación popular. A nivel subnacional, ¿existen menos barreras (techos de cristal, de cemento, de billetes), para la entrada de las mujeres en la política?

Flavia Freidenberg: La evidencia es contundente: los partidos continúan resistiéndose de múltiples maneras a la participación de las mujeres y, aunque debieron ser obligados a través de las leyes a ubicar mujeres en las nominaciones partidistas (por las leyes de cuotas y/o las reglas de paridad), los militantes y los dirigentes han desarrollado múltiples estrategias y prácticas para resistirse a garantizar y proteger los derechos político-electorales de las mujeres. Esas resistencias se dan en todos los niveles de participación donde compiten los partidos y se agrava aún más a nivel subnacional.

Una de esas formas de resistencias más evidentes se ha manifestado en el acoso y la violencia política y, si ve los datos, a nivel local esas manifestaciones se evidencian

de manera más clara, adquiriendo formas patriarcales, misóginas y excluyentes, que reproducen los diferentes techos que enfrentan las mujeres políticas a nivel subnacional (techos de cristal, de billete, de cemento, sesgos de expertise y exigencias respecto al mérito y la capacidad que deberían tener las mujeres, aún cuando nunca se les exige a los hombres dando por sentado que ellos tienen las habilidades para liderar, entre otros).

Thaís Cavalcante Martins y Jayane dos Santos Maia: ¿Convertir en obligatorias las cuotas voluntarias de partido, o sea, las cuotas que son hoy fijadas voluntariamente por los propios partidos para garantizar la postulación de mujeres, sería una solución a este problema (de las barreras)?

341 **Flavia Freidenberg:** No estoy segura de que haya que obligar a que los partidos aprueben cuotas obligatorias. La experiencia nos ha enseñado que cuando se obliga a los partidos a hacer algo estos siempre generan simulaciones, resistencias o formas alternativas para no cumplir lo que exige la norma. En ese sentido, creo que deberíamos trabajar más en relación con la ciudadanía para que sea esta la que exija que los partidos se transformen internamente. Cuando el electorado vote por mujeres o exija que haya mujeres candidatas, los partidos ubicarán mujeres lo diga -o no- la ley. Junto a las reformas a los sistemas electorales y a las reglas de registro de candidaturas, la gran revolución pendiente es la de las conciencias.

Thaís Cavalcante Martins y Jayane dos Santos Maia: En general, ¿qué factores obstaculizan la implementación efectiva de estrategias dirigidas a incrementar la participación femenina a nivel subnacional? ¿Podemos decir que la financiación de las campañas de mujeres candidatas sigue siendo un impedimento importante para su participación política y elección?

Flavia Freidenberg: La posibilidad de acceder y ejercer la ciudadanía no conoce de distinción de géneros. Dado que las personas que participan en el ejercicio de la representación, es decir, los representados y los representantes, por definición, tienen un sexo y un género, la representación no es inmune a estar estructurada por relaciones jerárquicas entre hombres y mujeres. La dimensión de género en la

representación resulta evidente con respecto a quienes representan y con relación a qué representan. Es así como éste ha sido un obstáculo en la construcción de sociedades igualitarias en América Latina. Aún así, las personas sin importar su sexo biológico, su orientación o su identidad sexual, tienen derecho a ser considerados ciudadanos, a representar y a ser representados. Esta idea tan simple y tan legítima suele ser discutida frontalmente o, en su caso, lo que aún es peor, suele ser combatida de manera subliminal a través de prejuicios o estereotipos de género que nublan la vista de quienes evalúan, deciden u opinan sobre otros y otras. De este modo, los estereotipos de género también funcionan como obstáculos cuando las mujeres quieren acceder a un cargo de representación popular, así como también cuando quieren ejercer ese cargo. Estos son obstáculos actitudinales que tienen que ver con los prejuicios y estereotipos del público y también de las dirigencias respecto a las capacidades de las mujeres; el modo en que ellas ejercen el liderazgo y la manera en que son percibidas por los demás.

342

Las expectativas sobre el papel de la mujer en la esfera pública impiden que ellas sean vistas de manera similar a los hombres. Ese sesgo de género, a partir del cual las mujeres pueden perder la elección debido a las preferencias sexistas de los electores suele agravarse en culturas patriarcales, jerárquicas, machistas y reivindicadoras de lo masculino. Los cuestionamientos son sobre su experiencia, su palabra, su autoridad, su disponibilidad horaria (sobre todo si son madres y esposas), de quién son cercanas o a qué grupos pertenecen y sus condiciones para ejercer el liderazgo.

También están los obstáculos partidistas que tienen que ver con el hecho de que los partidos están generizados, lo que significa que reproducen reglas, valores y prácticas donde las mujeres no cuentan con las mismas oportunidades que los hombres dentro de las organizaciones partidistas. Aún cuando la mayoría de las militancias de los partidos latinoamericanos están integradas por mujeres, las dirigencias no las ven o no las consideran aptas para ser candidatas y, mucho menos, para ganar una elección. Una investigación realizada recientemente sobre 123 partidos de 18 países de América Latina da cuenta que sólo 19 organizaciones de partidos tienen un Presidencia femenina (#ObservatorioReformas 2022).

También existen obstáculos mediáticos que tienen que ver con la desigual cobertura de los medios de comunicación de masas y con el hecho de que muchas veces cuando

se cubre a las candidatas mujeres se hace de manera sexista o se emplean estándares completamente diferentes al que se usan cuando se cubre a los hombres. Los medios imponen una manera de evaluar a las mujeres respecto a cuál debería ser su papel en la sociedad, a qué deben dedicar su tiempo, sobre qué temas pueden ser expertas y sobre cuáles son los roles que deben estar dispuestas a asumir en caso de hacer política en la primera línea (como las *superwoman*). En ese sentido, en caso de que las mujeres no se ajusten al papel preestablecido por los medios, estos cuestionan a esas mujeres a través de sus encuadres (*frames*) y, posiblemente, replicarán una cobertura estereotipada y sexista.

Finalmente, también existen obstáculos respecto al acceso al dinero y a las redes de financiamiento para las mujeres. Según una encuesta online realizada en el marco del #ObservatorioReformas, las mujeres reciben menos dinero para sus campañas que sus homólogos masculinos. Casi el 50% indicó que existen brechas de género en la distribución del financiamiento en los partidos; que tienen menos acceso a las redes de financiación; que tienen que depender de recursos propios o de ayuda de sus familiares para sustentar sus campañas y que además deben hacerse cargo de las tareas de cuidado a nivel de sus redes personales. Esta falta de financiamiento disuade a muchas mujeres de participar en política, especialmente, en países donde el sistema de financiamiento se basa principalmente en donaciones privadas o donde, recibiendo los partidos financiamiento público, las reglas de distribución de ese dinero son poco transparentes, son informales, no están claras o se utiliza con criterios sexistas.

343

Thaís Cavalcante Martins y Jayane dos Santos Maia: La literatura existente indica que las políticas de cuotas de género son instrumentos importantes para disciplinar a las élites de los partidos y ampliar la participación política y la representación de las mujeres. A pesar de ello, dinámicas y reglas informales persisten dentro las organizaciones políticas y causan o refuerzan la desigualdad. En este sentido, en lugar de cumplir con el “espíritu de la ley”, algunos partidos siguen haciendo trampas con las reglas, como en el caso de “*las juanitas*” en México y las candidaturas ficticias, “*laranjas*”, en Brasil. ¿Cómo hacer frente a este tipo de problema y de malas prácticas? ¿Cómo puede este tipo de maniobra influir en el desempeño y la representación electoral de las mujeres a nivel subnacional?

Flavia Freidenberg: El conjunto de resistencias y simulaciones que dificultan el acceso y el ejercicio de los derechos de las mujeres en tanto ciudadanas dan cuenta de lo que el constitucionalista argentino Roberto Saba ha denominado como “desigualdad estructural” y que suponen una serie de barreras que dificultan el paso de la igualdad formal a la real. La ciudadanía debe exigirse por tanto de manera formal (a través de los derechos y obligaciones descritos en las leyes) como también en las prácticas y comportamientos de la vida real; en el lenguaje incluyente que reconoce la diversidad de las personas; en las políticas públicas que impulsan la transformación de patrones históricos de discriminación e incluso en los símbolos que dan cuenta sobre cómo se entiende y, por tanto, se ejerce el poder.

Es más, a nivel informal se dan una serie de “técnicas de dominación” (como las denominó la socióloga noruega Berit As)¹⁷ que afectan a las personas (como la invisibilización, la ridiculización, la retención de información, el doble castigo o la culpa y la humillación) en tanto individuos y que suelen ser usadas de manera estigmatizante por la pertenencia de esa persona a determinados grupos (como es el género, la raza, la nación, la procedencia regional, entre otros). Estas prácticas informales que suponen múltiples violencias deben ser erradicadas y sólo la educación puede contribuir en ese sentido.

Thaís Cavalcante Martins y Jayane dos Santos Maia: Como se destaca en algunos de los artículos del libro *Mujeres en la política. Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*¹⁸, organizado por usted junto con Mariana Caminotti, Betilde Muñoz-Pogossian y Tomáš Došek, existe cierto consenso en que el diseño del sistema electoral impacta la representación femenina. Investigaciones han mostrado que los sistemas de representación proporcional por lista trabajan mejor cuando se trata de la representación femenina¹⁹. Sin embargo, algunos sistemas políticos similares tienen mucha más representación femenina que otros. Argentina

¹⁷ ÅS, Berit. Cinco técnicas de dominación. **Kilden Magazine**. Disponible en: <<http://kjonnsforskning.no/nb/cinco-tecnicas-de-dominacion>>.

¹⁸ FREIDENBERG, Flavia; CAMINOTTI, Mariana; MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde; DOŠEK, Tomáš. **Mujeres en la Política. Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina**. México: IECM - UNAM - IJ, 2018.

¹⁹ LARSERUD, S.; TAPHORN, R. **Diseño para lograr la igualdad: combinaciones más idóneas, medianamente idóneas y no favorables de los sistemas electorales y cuotas de género**. Estocolmo: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2007.

y Brasil, por ejemplo, tienen sistemas de RP por lista, pero mientras Argentina ocupa el puesto 20 en el ranking de países con mayor representación femenina en la legislatura, Brasil solo ocupa el puesto 142 (Inter-Parliamentary Union, 2021)²⁰. ¿Cómo se pueden explicar estas diferencias considerando el caso latinoamericano?

345 **Flavia Freidenberg:** Efectivamente, el sistema electoral, es decir, el mecanismo a partir del cual los votos se traducen en escaños o puestos de poder, es también una variable que puede condicionar el éxito electoral de las mujeres y por tanto su nivel de representación política. La literatura comparada ha evidenciado en múltiples investigaciones que el sistema más amable con las mujeres es aquel que incluye el principio de representación proporcional, listas cerradas y bloqueadas y distritos medianos y grandes. Esto es lo que explica que países con regímenes electorales de género similares (como una exigencia de cuota del 30 por ciento) funcionen diferente respecto a la representación política de las mujeres en función del tipo de lista o la magnitud del distrito. Si tienes una cuota del 30% o incluso exiges paridad del 50% de mujeres en las candidaturas, e incluso con mandato de posición en cremallera, pero permites que el electorado seleccione a individuos (y no a listas) como ocurre con el voto preferencial o listas abiertas, estás abriendo el sistema y la posibilidad de que las mujeres no lleguen porque el electorado suele privilegiar candidatos hombres frente al liderazgo femenino.

Los países latinoamericanos que cuentan con sistemas electorales poco amigables a las mujeres, en el que destacan distritos pequeños, o que cuentan con una estructura de voto preferencial e incluso aquellos de listas abiertas (Perú hasta 2021, Brasil, Ecuador hasta 2020, Honduras, El Salvador o República Dominicana, entre otros) suelen tener problemas para que la exigencia de las cuotas suponga un porcentaje de representación de mujeres efectivo. Es más, diversas investigaciones han evidenciado que una magnitud de distrito pequeña limita la efectividad de la acción afirmativa (o de la paridad de género) si los partidos políticos encabezan las listas con candidatos hombres y relegan a las mujeres a lugares simbólicos. El voto preferencial o el sistema de listas abiertas, en el que se selecciona preferencias independientemente de la posición en la lista o que facilita que se armen votos

²⁰ IPU Parline. **Monthly ranking of women in national parliaments**. Disponible en: <<https://data.ipu.org/women-ranking?month=10&year=2021>>.

cruzados, funciona como un limitante del efecto de la exigencia de la cuota o del principio de paridad de género, dado que facilita el cambio de ubicaciones y suele darse el rechazo a la elección de las candidatas mujeres por la presencia de estereotipos sobre sus liderazgos.

Thaís Cavalcante Martins y Jayane dos Santos Maia: ¿Qué países han evolucionado más en los últimos años en términos de aumento de la participación femenina a nivel subnacional?

346 **Flavia Freidenberg:** Los datos con los que contamos dan cuenta de una importante revolución de la presencia de las mujeres a nivel subnacional (legislativos estatales y locales) en México, donde las exigencias por una mayor representación descriptiva evidencia transformaciones importantes en la política de las entidades federativas. Además del nivel legislativo, para la última elección, se ha exigido paridad en las candidaturas de las gubernaturas, lo cual ha conseguido que por primera vez en la historia hayan sido electas seis gobernadoras (de las 15 gubernaturas que estaban en disputa). Este hecho ha supuesto un cambio sustantivo dado que en toda la historia del país muy pocas mujeres habían podido acceder a los Poderes Ejecutivos estatales. Es un caso exitoso en comparación a los otros países de la región, a pesar de haber sido uno de los que más resistencias tuvo para aprobar las cuotas de género, algo que ocurrió recién en 2002, después de que muchos países lo habían hecho diez años antes como Argentina (1991).

Thaís Cavalcante Martins y Jayane dos Santos Maia: Su reciente libro “*Women, Politics, and Democracy in Latin America*”²¹, editado junto con Tomáš Došek, Mariana Caminotti y Betilde Muñoz-Pogossian, aborda los desafíos para la representación sustantiva de las mujeres. ¿Cómo pasar de una representación descriptiva a una sustantiva?

Flavia Freidenberg: Los obstáculos que enfrentan las mujeres para participar en política pueden revertirse mediante el diseño de estrategias institucionales,

²¹ FREIDENBERG, Flavia; CAMINOTTI, Mariana; MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde; DOŠEK, Tomáš. **Women, Politics, and Democracy in Latin America**. New York: Palgrave Macmillan, 2017.

mediáticas y políticas, pero también gracias a un mayor protagonismo de sectores comprometidos con una democracia inclusiva e igualitaria. Se viene una nueva etapa en la agenda de género. La lucha contra la desigualdad supone incorporar prácticas que integren en la diferencia a los grupos subrepresentados; implica una educación más plural e igualitaria y una mayor capacidad de reacción de los partidos y de la sociedad frente al incremento de la violencia política contra las mujeres, producto de una mayor visibilidad e influencia que las reglas de juego les han dado, incluso a regañadientes de las élites partidistas.

La sola presencia de las mujeres en las instituciones contribuye de manera clara y directa a que se incorporen temas y perspectivas que repercuten en beneficio de toda la sociedad, aunque no necesariamente el hecho de que haya más mujeres supone que se impulse una agenda feminista ni una agenda orientada a erradicar las desigualdades que enfrentan las sociedades. Y, como hemos evidenciado en nuestro último libro sobre *Women in Mexican Subnational Legislatures: From Descriptive to Substantive Representation* (Springer, 2022), una mayor presencia femenina no necesariamente supone mayor representación sustantiva feminista. De las 24.397 iniciativas legislativas que han sido presentadas en las 32 entidades federativas mexicanas en los últimos ocho años (y que hemos podido evaluar), sólo el 16% (más de 4.000) han podido ser identificadas como feministas. De ese modo, es la ideología del partido y la capacidad de las dirigencias de controlar e imponer los temas en la agenda más que la iniciativa de las mujeres electas en las entidades subnacionales la que domina la política legislativa.

Estos datos alertan respecto a la importancia de que más mujeres accedan a los cargos, pero también que, si bien sólo por este hecho se produce un impacto positivo en el tipo de políticas, temas y soluciones a los problemas de la comunidad, también significa que más mujeres de todo tipo (ideas e ideologías) se sumarán a la arena legislativa. Si bien los esfuerzos de los últimos años han estado centrados en el incremento de la representación descriptiva de las mujeres en las instituciones legislativas nacionales, más presencia de las mujeres no ha supuesto que ellas cuenten con capacidad real para realizar los cambios que las democracias paritarias requieren ni tampoco que se hayan podido impulsar políticas culturales, económicas, mediáticas y sociales que eliminen las barreras sobre el modo patriarcal y discriminatorio como se ejerce el poder (representación simbólica) y

promuevan intereses y políticas para la democracia paritaria con igualdad sustantiva (representación sustantiva).

Thaís Cavalcante Martins y Jayane dos Santos Maia: Sabemos que la violencia política contra las mujeres puede ocurrir en diferentes momentos, involucrando tanto a mujeres candidatas como a quienes ya ocupan cargos de representación. ¿Cómo podemos evaluar la evolución de los marcos normativos y la legislación sobre violencia contra las mujeres en América Latina? En general, ¿es posible notar alguna diferencia en la ocurrencia de acoso y violencia de género entre los diferentes niveles de gobierno?

348 **Flavia Freidenberg:** La mayor presencia de mujeres que toman decisiones ha supuesto un incremento en la violencia política contra ellas. O, al menos, una mayor visibilización de esa violencia. Y esto ha sido aún más grave a nivel local. Muy pocos políticos admiten que exista violencia. Más bien de eso no se habla. Es más, la sociedad suele mirar para otro lado. Aún así, la presión de los movimientos de mujeres, de las mujeres activistas y de las políticas, y de la cooperación internacional ha llevado a la aprobación de leyes contra la violencia política hacia las mujeres (por ser mujeres). Si bien el sólo hecho de contar con marcos normativos no garantiza la eliminación de esas prácticas, sin esas normas que nombren las cosas como son y que indiquen cómo se sanciona, resulta muy difícil avanzar en la protección de los derechos humanos de las mujeres.

Diez países latinoamericanos han legislado en los últimos años contra la violencia política en razón de género (Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay). Los marcos normativos son heterogéneos y responden a condiciones sistémicas y políticas diferentes. Sólo el 50% de los países cuenta con una regulación específica en el ámbito electoral. Mientras Bolivia y Perú han optado por la aprobación de una legislación especializada en violencia política en razón de género (Ley 243, Ley Contra el Acoso y violencia Política hacia las Mujeres de Bolivia de 2012 y la Ley 31155, Ley que previene y sanciona el acoso contra las mujeres en la vida política en Perú de 2018, con reformas en 2021); los demás países han regulado elementos puntuales de las normas que legislan de manera general la violencia contra las mujeres.

En México las normas aprobadas reformaron leyes preexistentes y todo el sistema previo que existía en materia de derechos políticos-electorales de las mujeres, mientras que en El Salvador se realizaron reformas específicas en 2021 para incorporar la tipificación de la violencia política a la "Ley especial integral para una vida libre de violencia para las mujeres", que había sido aprobada en 2011. En Brasil (2021), Ecuador (2018), México (2020) y Panamá (2013/2020) las regulaciones están en las leyes o el Código Electoral mientras que Bolivia, Brasil y México prevén sanciones en el Código Penal, además de las administrativas y políticas.

La comparación de los diseños normativos de los diez países evidencia que existen diferencias en la regulación de los delitos; respecto a cómo definen el fenómeno; en cuanto a las rutas para la atención y sanción de los casos de violencia y en el establecimiento de las sanciones y medidas de prevención, protección y no repetición. Los datos analizados para el #ObservatorioReformas²² dan cuenta de que las leyes conceptualizan la violencia política de manera diferente: si bien México, Panamá, Ecuador y Bolivia han establecido una definición amplia y un catálogo de conductas tipificadas que se apega a la Ley Modelo que fue impulsada por la Comisión Interamericana de las Mujeres (CIM/OEA), sólo México regula de manera más clara y específica unos 22 supuestos que implican casos de violencia política contra las mujeres.

El tipo de sanciones que se prevé también distingue a los marcos normativos. En México, Panamá, Ecuador, Perú y Brasil se establecen sanciones; sin embargo, sólo en tres lo hacen en el ámbito penal (México, Brasil y Bolivia). En México y Ecuador se incluyen sanciones específicas para los casos de violencia política de género y, en especial, se prevé la inelegibilidad de las personas que hubiesen sido sancionadas por este tipo de actos. Este tipo de sanción supone perder derechos y ello afecta sus expectativas de carrera política. México y Bolivia incluyen medios de reparación específicos para atender la violencia política de género, mientras que el resto no los especifica, sino que los prevé en general en las legislaciones existentes sobre cómo atender la violencia contra las mujeres, en especial, en el ámbito familiar.

²² FREIDENBERG, Flavia; GILAS, Karolina. **¿Normas poco exigentes? Los niveles de exigencia normativa de las leyes contra la violencia política en razón de género en América Latina**. Documento de Investigación, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2022.

Finalmente, algunos países, como Ecuador, México y Panamá, establecen la obligación del Estado de reparar el daño y restituir a las mujeres afectadas en el ejercicio de sus derechos.

La evaluación evidencia diferencias en el modo en que se conceptualiza la violencia política; los mecanismos que emplean para la articulación de sistemas estatales que atiendan la violencia; el establecimiento y fortaleza de las sanciones, las medidas de protección y los mecanismos establecidos para la reparación a las víctimas. Sólo un país ha aprobado la normativa más exigente (México), otros dos cuentan con niveles medios (Ecuador, Panamá) y los otros con regulaciones débiles (Argentina, El Salvador, Bolivia, Paraguay, Perú, Uruguay). La razón por la cual México es el diseño más exigente tiene que ver con una tipificación amplia y no restrictiva de los actos de violencia política de género (con 22 supuestos); un esquema de colaboración estrecho y armonioso entre las instituciones del Estado y los diversos actores políticos, que contribuye a la atención de las víctimas; órdenes de protección, medidas de prevención, no repetición de los actos cometidos; garantías de reparación para las víctimas y un esquema de sanciones amplio, que incluye además medidas administrativas y/o penales, donde se contempla la pérdida de la elegibilidad (el derecho a ser electo/a) a quienes hayan sido condenados por cometer un delito de violencia política en razón de género.

Los países tienen áreas de oportunidad para fortalecer los marcos normativos en relación a la tipificación de la violencia (Argentina, Brasil, El Salvador, Paraguay, Perú y Uruguay); a la coordinación institucional (Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay); a mejorar la protección de las víctimas (Argentina, Brasil, Ecuador, El Salvador, Panamá, Perú y Uruguay); endurecer las sanciones (Argentina, Brasil, Bolivia, El Salvador, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay) y, finalmente, en cuanto a las medidas de reparación de los derechos de las víctimas (Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador, El Salvador, Paraguay, Perú y Uruguay).

Thaís Cavalcante Martins y Jayane dos Santos Maia: ¿Podemos decir que ha habido avances en la igualdad de género en el ámbito político? ¿Cuáles son los principales cambios provocados por la participación de las mujeres en la política?

Flavia Freidenberg: La sola presencia de más mujeres es un avance en sí mismo. Si bien se ha avanzado mucho y se ha tenido un importante impacto aún quedan asuntos pendientes. Redistribuir de manera equilibrada el poder entre hombres y mujeres (tanto en lo público como en lo privado) ayuda a construir relaciones horizontales de igualdad y liderazgos libres de estereotipos y prejuicios, evita que las candidatas recurran a masculinizarse y supone generar espacios donde es posible ejercer el poder de una manera libre de violencias. De ahí la necesidad de continuar explorando las reformas necesarias y sus efectos sobre la representación descriptiva de las mujeres. Resulta necesario equilibrar la cancha y erradicar la idea (bastante generalizada) de que el poder sólo es cosa de hombres y normalizar la presencia de las mujeres en igualdad de condiciones que los hombres en las democracias latinoamericanas. Ya sabemos que la democracia sin mujeres no es democracia. La tarea pendiente es ardua, porque no sólo es política sino también cultural y normativa, pero, como señala nuestra maestra la politóloga paraguaya Line Bareiro: “aquí nadie se cansa”. Así que pasaremos todo el tiempo que haga falta investigando, acompañando e impulsando las transformaciones que sean necesarias para construir sistemas políticos más democráticos e incluyentes.