

HACIA EL AVANCE DE UN NEOINSTITUCIONALISMO FEMINISTA EN AMÉRICA LATINA: RESEÑA DEL TEXTO “LAS ESTRATEGIAS DE INNOVACIÓN DEMOCRÁTICA PARA FEMINIZAR LA POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA” DE FLAVIA FREIDENBERG.

TOWARDS THE ADVANCE OF A FEMINIST NEO-INSTITUTIONALISM IN LATIN AMERICA: REVIEW OF THE TEXT “THE STRATEGIES OF DEMOCRATIC INNOVATION TO FEMINIZE POLITICS IN LATIN AMERICA” BY FLAVIA FREIDENBERG.

Doris Ruth Méndez Cubillos

Magistrada del Consejo Nacional Electoral - Colombia

Resumen

El mundo lleva décadas intentando combatir con el flagelo de falta de inclusión de la mujer en los escenarios democráticos. Esta situación, que cobró interés a nivel internacional desde 1975 en la Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer, que se llevó a cabo en México por parte de la ONU, a partir de este momento múltiples académicos y prácticos del derecho público han intentado establecer escenarios que conduzcan a una inclusión efectiva y garantista. He aquí la importancia de acudir al escrito de la profesora Flavia Freidenberg, básicamente porque en el entorno cultural latinoamericano las políticas públicas y la construcción legislativa pese a sus intentos de inclusión, refleja cifras en las que las mujeres no han logrado alcanzar siquiera un 50% en los cargos de elección popular de la gran mayoría de los países y tampoco, en aquellos que representan la dirección para la toma de decisiones en cuanto a lo que se refiere a los derechos civiles y políticos. Pareciera que los gobiernos han implementado en la gran mayoría de casos, políticas que se diluyen en la materialización para afrontar las problemáticas y necesidades del género femenino. En este sentir, Freidenberg señala que las políticas actuales son no dan respuestas a las demandas sociales, por lo que se entiende que los países latinoamericanos se encuentran un estado de estancamiento o en retroceso. He aquí la importancia de revisar a partir de este artículo, qué está ocurriendo en la región en torno a las políticas de innovación democrática para materializar los procesos de feminización en la política.

Palabras Clave

Feminización de la política, paridad e igualdad.

Summary

The world has been trying for decades to combat the main scourge of lack of inclusion of women in democratic settings. This situation, which gained international interest, was reflected since 1975 with the World Conference of the International Women’s Year that was held in Mexico by the UN. Previous date from which multiple academics and practitioners of public law have tried to establish scenarios that lead to an effective and guaranteed inclusion. Here is the importance of going to the writing of Professor Flavia Freidenberg, basically because in the Latin American cultural environment, public policies and legislative construction despite their attempts at inclusion, reflect figures in which women have not managed to reach even 50% in the positions of popular election of the great majority of the countries and neither, in those that represent the direction for the decision-making as far as the civil and political rights are concerned. It seems that the government has implemented in the vast majority of cases, in policies that are diluted in the materialization to face the problems and needs of the female gender. In this sense, Freidenberg points out that current policies are “incapable of responding to social demands”, in which Latin American countries are circumscribed in “a state of stagnation or in retreat”. Here is the importance of reviewing what is happening in Colombia around democratic innovation policies to materialize feminization processes in politics.

Keywords:

Feminization of politics, parity and equality.

Hacia el avance de un neoinstitucionalismo feminista en América Latina

Freidenberg en su escrito “Las estrategias de innovación democrática para feminizar la política en América Latina”, sostiene que desde la década de los 90 en América Latina se vienen implementando una serie de mecanismos para materializar la inclusión de las mujeres, a través de la real garantía de sus derechos civiles y políticos y con ello, fomentar los retos de la competencia política. A partir de tal implementación, destaca la innovación de los mecanismos utilizados a nivel institucional y no institucional. En relación con el primero su investigación hace énfasis en: i) los cambios normativos amigables para la elección de las mujeres; ii) mecanismos de bancadas integrados por mujeres; iii) los incentivos de financiamiento público para los partidos que

logren contribuir al aumento de la participación de las mujeres en escenarios políticos. Y en los relacionados con los no institucionales destacó: i) el trabajo en redes; ii) la creación de escuelas de formación en liderazgos femeninos. Concluyendo en este primer escenario, que es de vital importancia la interacción entre distintos actores del proceso para la promoción de observatorios que estudien las necesidades las posibles respuestas para promover la participación política de las mujeres (Freidenberg, 2020).

En este paper destaca cómo la competencia política tradicional, para el caso de América Latina, ha evidenciado que los hombres tienen mayor receptividad para obtener un cargo de alto nivel. Y a partir de este diagnóstico, y del estudio de académicos como Schwindt-Bayer, o Bareiro y Soto, reflexiona en que tal omisión ha imposibilitado que las políticas públicas sean exitosas, específicamente cuando de atender las necesidades femeninas se trata. Y es precisamente en tal escenario en el que hace mayor énfasis, dado que a partir de tal realidad observa las primeras “barreras diferenciadas” para la inclusión de las mujeres en los escenarios democráticos.

Así, el texto analiza una serie de mecanismos implementados en la región, precisamente para determinar si estos han sido efectivos en el propósito de superar las brechas de segregación o de falta de inclusión en la política. Y así parte entendiendo estos mecanismos como: “(...) prácticas, intervenciones, dispositivos tecnológicos y/o regulaciones que permitan solucionar problemas políticos” (Freidenberg, 2020, p. 9). En tal perspectiva, pretende determinar si tales mecanismos deben ser implementados en la región, como buenas prácticas al momento de enfrentar los problemas de subrepresentación. Posteriormente, se pasará a establecer las medias de implementación formal y no formales para analizar la postura de la autora y generar unas conclusiones.

1. Medidas de implementación formal

En el texto de Freidenberg, se presentan como medidas de implementación formal las siguientes:

- a) Medidas de acción afirmativa y/o paridad de género en el registro de las candidaturas a cargos de representación popular; b) creación de bancadas legislativas de carácter multipartidario; c) aprobación de financiamiento etiquetado con perspectiva de género para actividades de fortalecimiento del liderazgo por parte de los partidos políticos (Friedenberg, 2020, p. 10).

La autora señala que las medidas de acción afirmativa y/o paridad de género en el registro de las candidaturas a cargos de representación popular se han sustentado en establecer un régimen

electoral de género. En tal régimen, los partidos se ven supeditados en respetar las normas que conducen a la garantía de los principios de igualdad y de equidad, como criterios de inclusión de las mujeres en el escenario democrático y propiamente, en la ocupación de curules en cargos de elección popular. Y en esa materialización expone como medidas adoptadas en distintas épocas u olas una implementación gradual: i) la aplicación de cuotas; ii) la implementación de sanciones, mandato de posición y eliminación de válvulas de escape; iii) la implementación del principio de paridad; y la puesta en marcha de iv) acciones afirmativas (Friedenberg, 2020). Así, describe cómo desde 1990 la implementación de la cuota de género comenzó atendiendo los porcentajes siguientes:

Tabla 1. Porcentaje en las cuotas por países latinoamericanos, año de implementación y años de aumento de porcentajes.

% de origen	País	Año Imple mentación	Fortalecimiento de ley de cuota	Año de aumento en el porcentaje
20%	Paraguay	1996	N/A	N/A
	Ecuador	1998	30%	2000
25%	República Dominicana	1997	40%	2018
	Perú		30%	2000
	Argentina	1991	N/A	N/A
30%	Bolivia,			
	Brasil,	1997	N/A	N/A
	Panamá			
	Honduras	2000	40%	2012
	México	2002	40%	2011
40%	Colombia	2011	N/A	N/A
	Costa Rica		N/A	N/A

Fuente: Elaboración propia a partir Friedenberg (2020).

Sobre este particular, enfatiza en que los estudios sobre la materia han concluido que esta medida debe ser modificada hacia un porcentaje de cuota del 50%, precisando aquí que este sistema de cuota obedece a los mecanismos para la conformación de las listas. Sintetizando que países como Guatemala y Brasil han sido menos tolerantes con la implementación de éste modelo.

En torno a la implementación de “sanciones, mandato de posición y eliminación de válvulas de escape” la autora sintetiza la materialización así:

Tabla 2. Sanciones, mandato de posición y eliminación de válvulas de escape por país en América Latina y años de aprobación.

Medida	Año	País
	2004	Honduras
“Reforzando el mandato de posición”	2009	Costa Rica Ecuador
	2010	Bolivia
	2011	México
“Exigiendo el cumplimiento de sanciones por no respetar la cuota”	2004	Honduras
	2009	Brasil
	2011	México
“Eliminando válvulas de escape por su incumplimiento”	2009	Brasil
	2011	México
“Introduciendo la exigencia de la fórmula completa de candidatos propietarios y suplentes del mismo género”	2011	México

Fuente: Elaboración propia a partir Friedenber (2020).

Ahora sobre la implementación del principio de paridad se concluye de su texto que la materialización se ha efectuado en el siguiente sentido:

Tabla 3. Medidas para la implementación del principio de paridad.

Medida	Año	País	
“Paridad de géneros en las candidaturas”	2009	Costa Rica	
	2009	Ecuador	
	Paridad vertical en las candidaturas para los distritos plurinominales.		Bolivia
		2009/ 2010	Paridad horizontal entre distritos - uninominales

Tabla 3. Continuación.

Medida	Año	País
“Paridad de géneros en las candidaturas”	2012	Nicaragua
		México Paridad horizontal
	2014	entre distritos - uninominales
	2014	Argentina
	2019	Perú
“Paridad en los procesos de selección de candidaturas pero no en la elección general”	2012	Panamá
	2017	Honduras

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis del artículo reseñado.

Por su parte, y en relación con las acciones afirmativas precisó que unas se derivan de los efectos de los principios de paridad y de bancadas y otras de los estímulos en la financiación pública, así:

Tabla 4. Medidas de paridad, año y país.

Medida	Año	País
La autora alude a “Listas plurinominales legislativas (del Senado o Congreso de Diputados) sean encabezadas por diversos géneros (...) o cuando se exige representación paritaria en distritos uninominales con un porcentaje de población indígena significativa”.	2017	México
Bancadas Legislativas: Para establecer agenda de las mujeres	1988	Brasil País donde nace la idea
	2000	Uruguay
		El Salvador

Tabla 4. Continuación.

Medida	Año	País
		Panamá
“Países que otorgan financiamiento para capacitación y fortalecimiento del liderazgo de las mujeres”	N/A	México
		Costa Rica
		Colombia
		Brasil
		Honduras
“Países que otorgan recursos financieros para la promoción de liderazgos en los medios de comunicación de masas”	N/A	Brasil
“Países con financiamiento “plus” a los partidos por tener candidatas electoralmente exitosas”	N/A	Chile Colombia
“Países con presupuestos para actividades concretas sobre igualdad y diseño de políticas públicas”	N/A	Costa Rica Honduras

Fuente: Elaboración propia a partir Friedenber (2020).

2. Medidas de implementación no formal

Friedenberg (2020), denomina este tipo de medidas como los mecanismos no institucionales que se subdividen en tres tipos: “a) coaliciones amigables al género; b) las redes de mujeres; y c) las Escuelas de Formación de Liderazgos” (p.16). Las primeras las define como aquellas alianzas estratégicas entre distintos actores para el monitoreo y el logro de sostenimiento de los pisos de protección alcanzados en las normas electorales con enfoque de género. El segundo lo representa la autora como el trabajo mancomunado del género femenino para lograr proponer y visibilizar la necesidad de una verdadera agenda de género al interior de sus países. Y frente al tercero destaca la importancia de la cooperación internacional para la creación de escuelas de liderazgo presencial y virtuales, así como la implementación del “Método Sisa”.

3. Medidas de implementación mixtas

El estudio de Freidenberg (2020) concentra la implementación de las medidas mixtas, a partir de la creación de los “Observatorios de Participación Política de las Mujeres” con financiación estatal y no gubernamental. Destaca en esta implementación la importancia para la evolución de los derechos civiles y políticos y en tal orden, alude a los ejemplos de Bolivia y Honduras donde se han implementado esta serie de observatorios para reducir las cifras sobre violencia de género en la política.

4. Resultados de la investigación elaborada por Freidenberg

De su investigación enfatiza en que, América Latina es pionera en la implementación de mecanismos para lograr la participación de los derechos

civiles y políticos de las mujeres. A tal conclusión, arriba luego del análisis de cifras de la CEPAL en las que se indica que en la región, en el periodo de 1990 a 2019 se triplicó el número de mujeres electas en cargos de elección popular. Atribuyendo así, tal avance, a la implementación de los mecanismos que subyacen en la transición de la representación descriptiva a la representación sustantiva y simbólica (Freidenberg, 2020).

En tal medida, precisa que ante mayor rigidez en el régimen electoral con enfoque de género mayor será la representación de las mujeres (como elegidas) y menor será el uso de las denominadas “válvulas de escape”. Ejemplo de ello lo representan las legislaciones de Bolivia y de México. Este último Estado como pionero hacia la implementación total de la paridad en los procesos electorales, esto es que la paridad ya no solo se exige “(...) para el registro de candidatura sino también para la integración de la administración pública” (Freidenberg, 2020, p. 20).

También considera que las leyes en si mismas no son suficientes para lograr la sensibilización sobre la implementación de la feminización de las políticas, razón por la cual hace alusión a la importancia de las redes y de la amigable coalición entre las mujeres de diferentes orígenes democráticos. Esta forma de ver las redes, concluye, es de vital importancia para afrontar los diversos retos culturales hacia la no implementación de los regímenes que priorizan la inclusión de las mujeres en el sistema decisorio. Y da mayor importancia al papel del juez, quien en su condición de intérprete de la norma puede contribuir a llenar los vacíos sobre la materia o incluso a sancionar las malas prácticas en torno a su uso (Freidenberg, 2020).

Alude a un término muy particular “gatekeepers”, para precisar que los principales porteros de no implementación de las garantías de inclusión formal o de paridad la constituyen los partidos políticos. Básicamente porque están integrados por un gran número de personas a quienes les cuesta abandonar las tradicionales formas de representatividad varonil. En esa medida, pareciera según la autora que “los partidos no quieren a sus mujeres militantes como candidatas, dirigentes o gobernantes”, o que las sociedades requieren de transformaciones culturales para el logro de una nueva ciudadanía y puesta democrática que abandone los “techos de cristal” y que facilite los canales de financiación política en favor de las mujeres (Freidenberg, 2020).

5. Cómo feminiza la política según Freidenberg

La autora sustenta su hipótesis a partir de la necesidad de un nuevo pacto político donde se establezca en la agenda de Estado y de representatividad la inclusión de la mujer en los cargos decisorios y con ellos de la plena implementación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Solo así prevé el fortalecimiento de un régimen electoral que entre muchas medidas promueva el aumento de la cuota de género a un 50%, esto es la materialización de las “(...) formas de paridad: vertical, horizontal, transversal” (Freidenberg, 2020, p. 23). En sus palabras alude a que:

(...) los regímenes electorales de género latinoamericanos deben introducir el principio de competitividad, [esto es materializar] la regla que impide enviar a las mujeres como candidatas simbólicas a ‘distritos perdedores’, donde los partidos suelen perder las elecciones, aún cuando van con candidatos hombres. (Freidenberg, 2020, p. 23)

Por otra parte, también precisa que el sistema de listas abiertas es el régimen menos garantista hacia la inclusión del género femenino y de fortalecimiento de los partidos y movimientos políticos. En ese orden, hace un estudio enfocado en la implementación del sistema de listas cerradas y bloqueadas (Freidenberg, 2020).

También integra en sus resultados luego de citar a Lovenduski y Norris (1993) la necesidad de “feminizar a los partidos”. Lo que en otras palabras se sintetiza como lograr un cambio cultural y de sensibilización en relación con la inclusión de la mujer en los escenarios decisivos, de control político y de atención a los sucesos de violencia política en razón de género. Y esto por cuanto, a su consideración, son los partidos y movimientos políticos los llamados a promover la igualdad entre hombres y mujeres en la participación política. Aspecto que incluso requeriría una transformación

al interior de las estructuras de conformación de los partidos y movimientos políticos, así como en los procedimientos de selección de candidaturas en su interior y de la aprobación de sus sistemas de financiación para la promoción de la mujer en escenarios decisorios. En tal medida indica que:

(...) Una propuesta en este sentido es reformar la selección de candidaturas para desgenizar y democratizar la organización. Eso supone incorporar lo que hemos denominado como primarias paritarias, con doble papeleta, donde cada militante (hombre y mujer) voten por una persona y que las más votadas integren las listas por orden de prelación (Freidenberg y Brown Araúz, 2019). La reforma del proceso de selección de las candidaturas es posiblemente la más ambiciosa y compleja que resulta necesario negociar con los dirigentes de los partidos y también con el movimiento de mujeres que no siempre perciben la importancia de cambiar la oferta partidista”. (Freidenberg, 2020, p. 25)

Adicionalmente, insiste en que se debe impulsar la democracia paritaria dado que es la que promueve la representación sustantiva y simbólica. En tal postura, “(...) esta estrategia supone eliminar las barreras sobre el modo en que se ejerce el poder una vez que se accede a él (representación simbólica) y también promover cambios que erradiquen patrones patriarcales en el contenido de lo que se decide y se legisla (representación sustantiva)” (Freidenberg, 2020, p. 26). Pero además su propuesta se sustenta en que:

(...) cualquier agenda de trabajo que se busque impulsar debe incluir temas como la custodia parental, la legislación contra la violencia de género, el empleo y autonomía económica de las mujeres, la seguridad en espacios públicos, la movilidad en las ciudades, la educación, la cultura o el desarrollo, como también la salud sexual y reproductiva” (Freidenberg, 2020, p. 27).

En tal medida, la propuesta de Flavia Freidenberg nos remite a revisar que en el caso colombiano la implementación se ha materializado en dos de las olas por ella propuestas. Estos aluden a la ola de construcción de un régimen electoral con enfoque de género, que se inicia en la expedición de la Constitución Política de 1991 y se legitima en su puesta en marcha a partir de la Ley 1475 de 2011 y todos los tratados internacionales ratificados por el país. Estas normativas como el pilar que consolidan las estrategias de inclusión de las mujeres en la conformación de las listas a partir del método de cuota de género que hasta la fecha se circunscribe en un 30%. Y que se traslada a las medidas de implementación de acciones afirmativas por parte de autoridades como lo es el

caso del Consejo Nacional Electoral, que entiende la configuración de tal porcentaje en la conformación de listas exclusivas de mujeres en razón a que dentro de la estructura política no se ha logrado alcanzar la cifra porcentual que prevé la norma, esto es un enfoque argumentativo que atiende a la escuela finalista. Y una segunda ola que integra los mecanismos mixtos donde la administración y los actores externos promueven el empoderamiento femenino a partir de la academia y la ciencia.

Durante el 2020 se ha introducido la necesidad de promoción de esas siguientes olas que conduzcan a fortalecer el régimen electoral de inclusión al género femenino y con ello en la aplicación de mecanismos simbólicos que materialicen temáticas tan importantes como la violencia política en contra de la mujer. Establecer a su vez un régimen sancionatorio y promover los mandatos de posición para la eliminación de válvulas de escape, en el que la inclusión se acoja desde el respeto del principio de paridad y alternancia como medidas efectivas para la real participación de las mujeres en los cargos de decisión, de control político y de elección popular.

Referencias

Freidenberg, F. (2020). Las estrategias de innovación democrática para feminizar la política en América Latina. Asuntos del Sur Recuperado de. https://asuntosdelsur.org/wp-content/uploads/2020/07/p5_estrategias_innovacion.pdf