

IRUNE AGUIRREZABAL QUIJERA

LA DEMOCRACIA PARITARIA EN AMÉRICA LATINA

Tres dimensiones explicativas

Prólogo de
Cristina Sánchez Muñoz

Presentación de
Line Bareiro

CÁTEDRA DE ESTUDIOS IBEROAMERICANOS
JESÚS DE POLANCO

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2021

ÍNDICE

	Pág.
ACRÓNIMOS	17
PRÓLOGO, <i>Cristina Sánchez Muñoz</i>	21
PRESENTACIÓN, <i>Line Bareiro</i>	25
PREFACIO Y AGRADECIMIENTOS	29
INTRODUCCIÓN	33
 CAPÍTULO I. LA PARIDAD EN AMÉRICA LATINA: DIMEN- SIÓN CONCEPTUAL.....	 51
1. De la igualdad de género como desafío transversal a la paridad política	53
1.1. Del principio de igualdad de género al <i>poder poder</i> de las mu- jeres	55
1.1.1. Aportes de la teoría política feminista al principio de igualdad, género, cultura patriarcal	55
1.1.2. Hacia la igualdad sustantiva y la autonomía de las mujeres	62
1.2. Hacia la ciudadanía, la gobernanza democrática con las mujeres y la paridad.....	71
1.2.1. La reconceptualización de la ciudadanía por la teo- ría política feminista	72

	Pág.
1.2.2. La democracia y gobernanza con mujeres en la agenda global	82
1.2.3. La apropiación de la paridad por el feminismo institucional.....	86
1.3. Límites de la representación paritaria, dimensiones según los efectos	90
2. La conceptualización de la paridad en América Latina: hacia la democracia paritaria.....	96
2.1. Fundamentos del proceso de conceptualización de la paridad en América Latina	97
2.1.1. Marco jurídico del empoderamiento político de las mujeres latinoamericanas.....	99
2.1.2. El debate conceptual por la paridad en Europa	117
2.2. Evolución conceptual en América Latina: de las cuotas a la democracia paritaria	123
2.2.1. De la cuota como herramienta a la paridad como medida definitiva.....	125
2.2.2. Cuatro connotaciones para la noción de paridad latinoamericana	130
2.2.3. ¿Paridad o democracia paritaria?	134
 CAPÍTULO II. LA PARIDAD EN AMÉRICA LATINA: DIMENSIÓN DEL DESARROLLO EVOLUTIVO	 145
1. Antecedentes: de la Cumbre Europea de Atenas a la Ley de Igualdad de España	146
1.1. La Cumbre de Atenas de 1992	147
1.2. El movimiento paritista francés.....	150
1.3. El compromiso de España con la igualdad sustantiva	154
2. Perspectiva regional del proceso paritista: de Quito a Montevideo.....	160
2.1. De la paridad a la democracia paritaria. Los consensos regionales (2007 a 2016).....	161
2.1.1. La paridad en los Consensos de Quito, Brasilia y Santo Domingo	162
2.1.2. Democracia paritaria como pilar de la Estrategia de Montevideo para el Desarrollo Sostenible 2030	166

	Pág.
2.2. La Norma marco para consolidar la democracia paritaria del Parlatino	170
2.2.1. Proceso de gestación de la Norma marco	172
2.2.2. Definición, objetivo y ámbito de aplicación de la Norma marco	177
2.2.3. Límites, riesgos y oportunidades de la Norma marco	185
2.3. El debate por la paridad en otros foros regionales	190
3. El proceso hacia la paridad desde la perspectiva de los países	194
3.1. Proceso legislativo hacia la paridad en los países latinoamericanos	195
3.1.1. La extensión de la normativa de cuotas y paridad en los países latinoamericanos	197
3.1.2. Un proceso en marcha a través de debates, discursos y proyectos de ley de paridad (2016-2017)	214
3.1.2.1. Acciones de sensibilización e incidencia política a favor de la paridad política	216
3.1.2.2. Proyectos de ley de paridad política	223
3.2. Análisis evolutivo de los datos de mujeres en la vida pública y política en América Latina	228
3.2.1. Representación de las mujeres en los órganos legislativos	229
3.2.2. Representación de las mujeres en el ejecutivo	239
3.2.3. Representación de las mujeres en órganos judiciales	247
3.2.4. Representación de las mujeres en el ámbito subnacional	249
3.2.5. Representación de las mujeres en los partidos políticos	252
3.3. Balance: entre la autocomplacencia y la insatisfacción	253
 CAPÍTULO III. LA PARIDAD EN AMÉRICA LATINA: DIMENSIÓN DEL PROGRESO ACCIÓN <i>VERSUS</i> REACCIÓN	 257
1. Agentes del proceso paritista: tipología de actores y acciones	258
1.1. Actores movilizadores del proceso paritista	263
1.1.1. El movimiento de mujeres latinoamericanas	265
1.1.2. Las mujeres políticas y sus redes de mujeres políticas	273
1.1.3. Las organizaciones internacionales y regionales	276

	Pág.
1.1.4. La academia, intelectuales, incluidos <i>think tanks</i> y organizaciones dedicadas a producir conocimiento	281
1.2. Actores tomadores de decisión	286
1.2.1. Los gobiernos y sus foros regionales, incluyendo los mecanismos nacionales de la mujer	286
1.2.2. Los partidos políticos.....	290
1.2.3. Los organismos electorales, las redes y encuentros a nivel regional	293
1.2.4. Los parlamentos y las organizaciones regionales de parlamentos.....	298
1.3. Acciones acumulativas de distinto impacto.....	300
2. Resistencias a la paridad.....	308
2.1. Cultura patriarcal, tensiones y contramovimientos anti-género.....	316
2.1.1. Resistencias de los varones y de las mujeres en la dinámica poder y género.....	322
2.1.2. Efectos multidimensionales de la cultura patriarcal. Apuntes sobre la interseccionalidad e interculturalidad.....	332
2.2. Resistencias en la competencia político-electoral	341
2.2.1. Acoso y violencia política hacia las mujeres.....	341
2.2.2. Estereotipos y creencias sexistas en la comunicación política.....	347
2.2.3. Dominio sexista en la dinámica de los partidos políticos	352
CONCLUSIONES.....	363
Propuesta conceptual y estratégica de teoría de cambio hacia la democracia paritaria en América Latina	385
BIBLIOGRAFÍA.....	393
Sección 1: Doctrina y publicaciones por autores.....	393
Sección 2: Publicaciones y resoluciones de organismos públicos	409
Sección 3: Plataformas digitales y páginas web	417

	<u>Pág.</u>
ANEXOS	
1. Entrevistas semiestandarizadas y listado de expertas	421
2. Declaración política de Panamá: «Encuentro parlamentario: mujeres, democracia paritaria», 2014.....	428
3. Bancadas o grupos interpartidarios de mujeres y comisiones de género en los parlamentos nacionales (julio de 2017).....	431
4. Declaración de La Paz: «Hacia la profundización de la democracia paritaria», 2016.....	434

PRÓLOGO

«Y nosotras también somos ciudadanas». Así comenzaba un escrito de una de las ilustradas francesas, mademoiselle Jodin, al dirigirse a la Asamblea Nacional para pedir un proyecto de legislación para las mujeres en 1790. Dos siglos y medio después, sigue siendo todavía necesario reflexionar sobre las demandas de ciudadanía de las mujeres, sobre el camino recorrido y lo que queda aún por alcanzar. Este libro de Irune Aguirrezabal se plantea, al igual que lo hicieran las ilustradas en su momento, por qué todavía las mujeres no están representadas paritariamente en los parlamentos, en este caso, en el contexto de América Latina. Pero como el lector o lectora de estas páginas se dará cuenta a poco que avance en las páginas, esa pregunta inicial irá derivando hacia otras que, en realidad, nos cuestionan sobre la misma gramática de la política contemporánea, desvelando el androcentrismo de sus términos más básicos: poder, derechos, ciudadanía... Por tanto, este libro plantea un cuestionamiento de los déficits de las democracias actuales, donde la inclusión formal de las mujeres no se ha traducido todavía en una inclusión en la representación.

Hablar de democracia paritaria no es hablar de números, como equivocadamente puede pensarse. Por el contrario, como bien nos revela la autora en este libro, no estamos solo ante una cuestión meramente numérica —ya de por sí problemática—, sino que nos encontramos ante problemas sustantivos que apuntan en realidad hacia las bases del contrato social sobre el que se asientan las democracias. Un contrato social que, en origen, aparece ya como un pacto entre varones, no incluyendo a otros sujetos como las mujeres o, en su caso, a los pueblos indígenas. Esa herida fundacional no ha sido corregida hasta muy recientemente y, como analiza Irune Aguirrezabal, presenta déficits importantes. Pero, además, no basta con el reconocimiento de la representación, ya que de esta no se sigue la necesaria inclusión efectiva. Las mujeres acceden a un espacio público que no es neutro desde el punto de vista del género, sino que, por el contrario, se encuentra atravesado por brechas de género que obstaculizan o expulsan —de manera informal en muchos casos— a las mujeres del poder político. Por consiguiente, plantear la paridad no conlleva analizar únicamente la cuestión de «la entrada» de las mujeres en el orden político, sino

extender la mirada analítica más allá, e investigar también la permanencia de estas, los obstáculos y las resistencias a dicha permanencia, tal y como plantea este libro.

Uno de los méritos indudables del análisis del libro es plantear esa mirada amplia a los procesos de inclusión y permanencia de las mujeres en los espacios del poder formal. La agenda de la paridad, de la democracia paritaria, va más allá de la representación política. Implica hablar también de ciudadanía social. Probablemente esta sea una de las tesis más oportunas y relevantes de la autora, ya que pone en relación conjunta los derechos sociales con los derechos políticos. En otras palabras, la igualdad de oportunidades como paso previo para alcanzar la paridad, entendida como una paridad sustantiva. Por ello, a lo largo de las páginas se hablará de «democracia paritaria», y no de «paridad», puesto que, repetimos, no se trata de números, sino de poner en marcha una agenda social junto a la inclusión formal en la representación política. La democracia paritaria, entendida de esta manera, recoge el lema feminista «lo personal es político», cuestionando el androcentrismo de la política, y dando cabida a nuevos sujetos y temas en la agenda pública. La entrada de las mujeres en la agenda política cuestiona por tanto los temas tradicionales, poniendo en primer plano aquello que Nancy Fraser ha denominado las «escalas de la justicia»: reconocimiento, redistribución y participación. Así, las cuestiones del reconocimiento de las mujeres como sujetos políticos irían de la mano de la redistribución propia de la ciudadanía social (incluyendo en ella ahora la cuestión de los cuidados) y, a su vez, esto se enmarcaría en una representación paritaria. El «quién», el «qué» y el «cómo» de la política es relevante para la democracia, como desarrolla Iruñe Aguirrezabal.

Este libro, por tanto, nos proporciona un sólido marco teórico para pensar la democracia paritaria y su alcance de la mano de los desarrollos conceptuales de la teoría feminista contemporánea. Pero, además, en el análisis que realiza del origen y extensión del término, nos propone un viaje desde los orígenes del término «paridad», desarrollado conceptualmente en Europa en 1992, a través de un feminismo institucionalizado, a su recepción en América Latina. En este diálogo entrecruzado entre Europa y América Latina, lejos de encontrarnos con una reproducción, el «concepto viajero» de la paridad, al llegar al contexto latinoamericano incorpora nuevos rasgos y connotaciones que se desarrollan en un complejo proceso del que da buena cuenta el libro. Las especificidades de este proceso nos hablan fundamentalmente de la expansión de la paridad política, tanto en discurso como en legislaciones o en soft law, en contextos de debilidad institucional y profundas desigualdades estructurales, pero también de demandas sociales por una igualdad sustantiva en todos los terrenos. En el 2017 casi todos los países de la región contaban ya con legislación que incluía un porcentaje reservado a mujeres, desde el 20 al 50 por 100. Cuotas, listas cremallera, acciones afirmativas, aparecerán en prácticamente la mayoría de las legislaciones. Iruñe Aguirrezabal, a lo largo de estas páginas, analiza no solo esta puesta en marcha de la democracia paritaria, sino que extiende sus análisis a los resultados de esa plasmación legislativa, llevando a cabo un mapeo de la presencia de las mujeres en el poder legislativo en cada país, en el ejecutivo y en el poder judicial.

Haber alcanzado esos resultados forma parte de lo que Irune Aguirrezabal denomina «el proceso paritista latinoamericano». En este proceso, examinado en profundidad en el libro, nos encontramos en primer lugar con diversidad de sujetos, con las mujeres como protagonistas, que han desarrollado diversas estrategias y acciones acumulativas no solo para incluir la cuestión de la representación política, sino para fortalecer las democracias en la región. En segundo lugar, el proceso mismo se fragua y consolida institucionalmente a través de conferencias y consensos regionales, como el Consenso de Quito (2007). Un hito fundamental en este proceso será la Norma marco para consolidar la democracia paritaria del Parlamento Latinoamericano y Caribeño (Parlatino). Todo ello nos muestra un movimiento paritista institucionalizado, con fuertes vínculos con la sociedad civil. Lo interesante de este análisis y, sin duda, un valor añadido del mismo, es que el proceso paritista se examina desde un punto de vista dinámico: como acciones que logran resultados, pero que, a su vez, crean resistencias. En este sentido, esta obra nos plantea un análisis muy rico y pertinente de esas resistencias actuales a las políticas de igualdad de género, que se desarrollan en marcos ideológicos populistas, religiosos o que utilizan la supuesta «ideología de género» y la posverdad como herramientas para frenar los avances de las mujeres.

Además, ligado a lo anterior, uno de los temas fundamentales en el contexto latinoamericano es el de la violencia contra las mujeres que, en el terreno de la representación política, se expresa como una violencia contra mujeres políticas y líderes sociales, tanto simbólica, pero también física. Recordemos tristemente en este sentido los asesinatos de Berta Cáceres o Mairielle Franco. La situación de pandemia mundial, además, apunta a importantes retrocesos en los derechos de las mujeres, tal y como vienen denunciando las agencias internacionales. Por consiguiente, es un proceso no concluido y que puede sufrir retrocesos significativos o un estancamiento de lo ya logrado. Estamos, por tanto, en un momento, coincidente con la Cuarta Ola de feminismo, de pujantes movimientos de mujeres en red que recogen las acciones acumulativas de las décadas pasadas en cuanto al avance de derechos de las mujeres; pero, por otra parte, también asistimos al surgimiento de democracias iliberales, a movimientos antigénero, y a extremismos religiosos de influencia masiva, que pretenden recortar los derechos alcanzados. Y, al mismo tiempo, a esta situación actual de incertidumbre se unen las conexiones de muchas de estas corrientes con gobiernos neoliberales que eliminan los bienes públicos comunes, como la sanidad o la educación, y no garantizan las políticas sociales. Y como han apuntado repetidamente autoras expuestas en este libro, sin esas políticas sociales las mujeres difícilmente pueden lograr la autonomía económica y política. Reconocimiento, redistribución y representación, de nuevo, se nos muestran unidas de la mano para conseguir aquello que ya se afirmase en la Declaración y Programa de Acción de Viena en 1993: que los derechos humanos (los derechos civiles, políticos y sociales) son inseparables. Por ello, como decíamos al principio, recogiendo el propósito de Irune Aguirrezabal en estas páginas, tenemos que hablar de «democracia paritaria» más que de «paridad», puesto que los temas planteados afectan a todas las dimensiones de las democracias actuales.

Todo el análisis teórico que se ha descrito no hubiese sido posible, o no hubiese alcanzado la convicción con el que se muestra en estas páginas, si no hubiese sido realizado con pasión. Iruñe Aguirrezabal ha escrito este libro, sin duda, con pasión, con convencimiento pleno, que ha ido forjando a lo largo de su experiencia profesional en los organismos internacionales de América Latina. Esa trayectoria personal, en la que yo me crucé un día como directora de su tesis doctoral en la Universidad Autónoma de Madrid, da buena cuenta de la relevancia de ese feminismo institucional que se teje en diversos organismos, entre diversas mujeres profesionales, y que consiguen avances importantes que acaban plasmándose en distintas normativas. Este libro da buena cuenta de ello, de ese trabajo cotidiano, esforzado, al interior de las instituciones, a veces no tan vistoso de cara a los medios de comunicación como pueden ser otros feminismos, aunque igualmente necesarios, y que nos muestran las posibilidades de cambio desde dentro del mismo sistema político y jurídico. Son muchos los temas que se apuntan en estas páginas, y lo único que me cabe hacer es felicitar a Iruñe Aguirrezabal por darnos en este libro más motivos para seguir pensando y trabajando en pos de la igualdad y la democracia de y con las mujeres.

Cristina SÁNCHEZ MUÑOZ
Profesora de Filosofía del Derecho
Facultad de Derecho
Universidad Autónoma de Madrid

PRESENTACIÓN

MÚLTIPLES CARAS DE POLIEDRO, NECESARIAS PARA ENTENDER LA PARIDAD EN AMÉRICA LATINA

En *La democracia paritaria en América Latina*, Irune Aguirrezabal Quijiera presenta, desmenuza, esclarece, analiza, *el proceso paritista latinoamericano*, calificación creada por ella sobre el rico y exitoso proceso de igualdad en la representación política de mujeres y hombres. En el momento de escribir esta presentación, ya son nueve países con paridad legal en el sistema electoral. Fueron siete los casos trabajados por Irune, pero al ser una experiencia dinámica, incontenible, ella misma fue registrando los cambios durante la pandemia y hasta el último minuto antes de su envío para la publicación, en notas al pie, en introducciones, en donde cupiesen, para dejar constancia precisamente de la dinámica evolutiva del proceso que describe. Perdón, en realidad son diez casos, aunque el décimo no es parte aún de la legislación electoral general, sino que en Chile se ha decidido que la Constituyente cambiará la Constitución que había sido propuesta por el dictador Augusto Pinochet y aprobada por plebiscito el 11 de septiembre de 1980 y que rigió durante treinta años de redemocratización. La buena nueva es que Chile decidió ya una vuelta de tuerca más al proceso que Aguirrezabal nos ayuda a entender, será paridad de resultado, es decir, que la Constituyente chilena tendrá 50 por 100 de mujeres y 50 por 100 de hombres.

El punto de partida histórico del trabajo son las cuotas mínimas por ley aprobadas en Argentina en 1991. Hasta entonces, supuestamente, los Estados no debían regular las disposiciones internas de los partidos políticos.

Pues bien, las mujeres políticas argentinas lo cambiaron y se transformó la legislación electoral. La diferencia sexual pasó a ser tan importante como las diferencias ideológicas y territoriales. El principio de igualdad en la representación política había empezado a encontrar mecanismos para acelerar la igualdad sustantiva (art. 4.1 CEDAW). Entre 1991 y el 2015, cuotas mínimas de mujeres o máximas para cualquiera de los sexos hicieron dar un salto a la región en el que se pasó finalmente de la influencia, a la investidura femenina. Poder gobernar un país y decidir sus normas ya no eran meras declaraciones, sino que la región se fue acercando a ese buscado 30 por 100 de representación parlamentaria de mujeres propuesta en la Plataforma de Acción de Beijing.

Irune Aguirrezabal considera que la movilización paritista tiene características poliédricas, es decir, analiza no solo el proceso paritario, sino también «a los múltiples agentes y las fuentes de construcción que lo impulsan». Por eso recurre a una figura geométrica de múltiples caras, voces y caminos, como el poliedro. Lo ve como un proceso ideológico en el que participan actores diversos y lo asimila a las paritistas francesas. Claro, ellas son imprescindibles porque pusieron el discurso principal en la Cumbre europea de mujeres realizada en Atenas en 1992, con la idea de paridad es igualdad y es democracia y, también, porque fueron las primeras en lograr que un país se reconozca como democracia paritaria. En 1998 Francia se declaró democracia paritaria y el 50 por 100 de las candidaturas debían ser de hombres y de mujeres.

A partir de ahí la paridad pasa a ser un componente de la democracia y se planteó y aprobó en tres continentes: Europa, África y América Latina, donde, con una pujanza extraordinaria de las mujeres, como describe Aguirrezabal, se está produciendo la mayor expansión. Con las cuotas se acelera la igualdad de hecho y en general fue concebido como mecanismo temporal. La paridad reconoce que sin mujeres en el poder no hay democracia, como no la hay sin diversidad ideológica o con concentración territorial del poder. No se olvida que, en 1998, Ecuador legisló una cuota que iría aumentando 5 por 100 en cada elección hasta llegar al 50 por 100. No se llegó a ello, pero fue el primero en aprobar la paridad en la Constitución de 2008.

La democracia paritaria en América Latina nos hace comprender las «causas, características, actores y factores que están detrás del proceso ideológico a favor de la representación política paritaria en América Latina». Algo así no se limita obviamente al espacio de la política formal, sino que responde a una profunda transformación cultural y de distribución del poder político. Una transformación realizada con argumentos y presencia, demostrando lo injusto de la exclusión, proponiendo mecanismos electorales o

de designación de mandatos, logrando avanzar y usando ese poder ganado para buscar la eliminación de estereotipos, discriminaciones y prácticas violentas patriarcales. No se debe olvidar que se trata de la región que desarrolló durante cinco años una estrategia para lograr la formulación y aprobación de la primera norma multilateral contra la violencia hacia las mujeres, la Convención de Belém do Pará (1994). Quince años antes, ningún país apoyó el artículo que sobre violencia había presentado el Comité Redactor de la Convención sobre la eliminación de todas las de discriminación contra la mujer (CEDAW por sus siglas en inglés).

La elaboración del discurso paritista fue polifónico y desde múltiples espacios. Debo decir que la autora de *La democracia paritaria en América Latina* fue fundamental para ello y que al leer su importante trabajo me di cuenta que hizo lo que Bertold Brecht llamaría *Verfremdungseffect*, que se ha traducido como efecto de distanciamiento. Aunque en el trabajo no se note, Irune Aguirrezabal fue una actora importante en la construcción del discurso paritista latinoamericano. Todavía recuerdo cuando en discusiones con políticas, expertas y académicas, en medio de una confusión sobre el significado y alcance de la democracia paritaria, Irune explicó *que era necesario comprender los significados específicos que se atribuía al concepto de democracia paritaria en Europa y en América Latina*. A partir de ahí quedó claro. En las democracias parlamentarias de Europa la paridad en el legislativo ya hace democracia paritaria y en el continente del presidencialismo no es así. La paridad en el legislativo es solamente un paso.

Hay un apartado dedicado a la Norma Marco para consolidar la democracia paritaria. Ningún/a lector/a puede pensar que Aguirrezabal fue quien la promovió, convocó a expertas, hizo la redacción final al documento, facilitó la relación entre ONU Mujeres y el Parlatino y aclaró toda duda hasta su aprobación. Eso es solamente una parte de su aporte. Participó en cuanta reunión de mujeres políticas, de feministas, del movimiento amplio de mujeres, o de diversas instituciones en distintos países para explicar la paridad y la democracia paritaria. Nunca rehuyó a los medios de comunicación cuyo apoyo es clave para que se aprueben las leyes. Nada de eso se trasluce en el trabajo que logra explicar objetivamente, un proceso que dio pie a un complejo encaje de voces, actoras, propuestas y resultados. Más de una vez viendo su incansable trabajo, Irune me hizo recordar a Belén de Sárraga, quien como pocas aportó a nuestra primera ola feminista.

Coincidencias de la historia o conexión histórica, en el 2007 se aprobaron la Ley de Igualdad de España y el Consenso de Quito, con propuestas paritistas. Hasta ahora, lo electoral fue lo que se logró aprobar primero y abrió la puerta. La paridad y alternancia (listas cremalleras) europeas, fueron ensayadas en el debate parlamentario boliviano, se mostró que solas

no darían resultado de paridad. Incorporaron la paridad horizontal, el 50 por 100 de los encabezamientos de lista de cada partido deben ser mujeres. Después se logran otras cosas, como la paridad en todos los poderes y niveles territoriales, que nos enseñaron las mexicanas, la posibilidad de modificar leyes recurriendo al Constitucional, como lo demostraron en Costa Rica; y los avances no paran en cada país, aunque hay reveses, como los rechazos en Guatemala y Paraguay.

Así, tal como lo demuestra Irune Aguirrezabal, y pese a las resistencias y trabas que ralentizan el proceso que describe, vamos cambiando el poder político en el continente más desigual del mundo, socialmente hablando. La contextualización de la democracia paritaria en América Latina se tiene que adecuar a las oportunidades y amenazas de nuestra región; la conceptualización de la paridad en una región donde se restringe el alcance del ejercicio de la ciudadanía social de las mujeres exige ampliar el debate y exigir responsabilidades a los Estados para hacer efectiva la ciudadanía plena de las mujeres. Y esta es, justamente, una de las razones por la que el libro de Irune Aguirrezabal resulta lúcido al ser capaz de vincular la disquisición teórica del pensamiento feminista sobre la ciudadanía y el Estado social junto al aporte de América Latina al proceso de igualdad real y efectiva en la representación política.

Line BAREIRO

Investigadora del Centro de Documentación y Estudios (CDE-Paraguay)
Profesora del PRIGEPP/FLACSO-Argentina

PREFACIO Y AGRADECIMIENTOS

Esta monografía tiene su origen en las revisiones de la tesis doctoral con el mismo título cuya defensa realicé el 8 de julio de 2020 en la Universidad Autónoma de Madrid. El tribunal estuvo compuesto por la presidenta, la profesora Pilar Folguera Crespo, la secretaria, profesora Mercedes García Montero, y la vocal, profesora Ana de Miguel Álvarez. Dirigió la tesis doctoral la profesora Cristina Sánchez Muñoz. Las revisiones que llevé a cabo para la publicación de este libro se realizaron en los meses posteriores a la defensa de la tesis.

Esta investigación no hubiera sido posible sin la inspiración de tantas mujeres latinoamericanas, expertas, políticas, activistas, colegas y amigas, con las que he conversado y debatido durante estos años. Con ellas he profundizado en las temáticas que he analizado, pero, sobre todo, he aprendido de su tesón, de su fuerza, de su profunda vocación y razón feminista, una marea imparable hacia la paridad y hacia el horizonte de la democracia paritaria latinoamericana. El hecho de haber vivido en América Latina, residiendo y trabajando allí durante cinco años, fue clave para lograr una comprensión cercana de los retos reales a los que se enfrentan las mujeres políticas y todas las mujeres en general, en su cotidianeidad; igualmente, alejarme tras ese periodo y reflexionar desde Europa resultó igualmente útil e imprescindible para lograr la distancia emocional del contexto y poder profundizar en la dimensión conceptual de la democracia y la paridad.

Un factor de indudable valor durante los primeros dos años de la investigación (2015-2017) ha sido el hecho de que estuviera trabajando en un cargo de asesora política en una organización internacional, ONU Mujeres. Desde 2013 a 2017 fui la asesora política responsable de promover la participación política y el liderazgo de las mujeres en América Latina y el

Caribe. Desde ese cargo, de cobertura regional, disfruté de la oportunidad extraordinaria que resulta de observar y participar en procesos y dinámicas de las organizaciones internacionales y regionales, de las organizaciones de la sociedad civil, del mundo académico y de entidades políticas y gubernamentales de los países latinoamericanos. Ello me dio acceso directo a los actores protagonistas involucrados en promover acciones para garantizar la paridad política en la región, participando en un diálogo franco y profundo con estos. Durante esos años tuve acceso a documentos de análisis y datos sobre la participación política de las mujeres, participé en reuniones intergubernamentales, colaboré en el diseño y desarrollo de evaluaciones temáticas desarrolladas por organismos y movimientos sociales sobre los proyectos y esfuerzos de las diferentes entidades para promover la paridad, así como en procesos de planificación estratégica sobre la participación política de las mujeres. Todo lo cual forma parte del análisis que recojo en la investigación, y me han servido para interpretar los textos y datos recabados y analizados.

Durante la investigación he podido impartir decenas de cursos y conferencias sobre la temática en los países latinoamericanos, tanto de ámbito nacional como regional, en los parlamentos nacionales, tribunales electorales u otros foros gubernamentales, en seminarios de la sociedad civil o en foros de carácter intergubernamental, así como cursos y conferencias en foros académicos. Toda esa experiencia y los intercambios y las devoluciones (el *feedback*) obtenidas en las múltiples actividades han sido un proceso de enriquecimiento y de crecimiento intelectual constante. Uno de los ejercicios más valiosos fue el haber sido testigo directo del proceso de conceptualización y elaboración de la Norma marco para consolidar la democracia paritaria que aprobó en 2015 el Parlamento Latinoamericano y Caribeño (Parlatino, en adelante), al haber participado en numerosas reuniones con grupos de expertas, políticas y parlamentarias, razón por la cual incorporo material inédito recopilado personalmente¹.

El proceso investigador se desarrolló en dos fases. La primera, de 2015 a 2017, viviendo en América Latina, culminó con un primer borrador que presenté en un seminario investigador en la UAM. Tras abandonar el proyecto durante año y medio (por motivos profesionales), decidí retomarlo. En esta segunda fase, y utilizando un símil manejado en la gastronomía, llevé a cabo una *deconstrucción* de la investigación anterior. Por tres razones: primera, la estructura anterior, más lineal, explicativa del proceso hacia la paridad en América Latina, no me servía, no lograba envolver los argu-

¹ Se trata de material fruto de notas tomadas en reuniones públicas, como lo fue la misma sesión de adopción de la Norma marco, que, por razones logísticas y técnicas, el Parlatino no pudo publicar.

mentos y las tensiones que encontraba, interconectando el qué y el cómo; segunda, el análisis requería completarse ahondando con mayor profundidad en la teoría política feminista, el apoyo y dirección de Cristina Sánchez Muñoz del programa interdisciplinar de estudios de género de la UAM fue decisivo; y tercera, debido a la distancia física y temporal de la región, cuando dejo de vivir en la región, lo que me permitió analizar el viaje de conceptos entre América Latina y Europa.

En el proceso investigador fui encontrando un nexo argumental entre un abordaje de la cuestión conceptual, que quiere entender qué significa la ciudadanía para las mujeres, en general, y en particular para las mujeres latinoamericanas, y las otras aproximaciones contextuales, una dimensión del proceso paritista evolutiva (en el tiempo y espacio, Europa-América Latina, nivel regional-nacional) y la dimensión del progreso (que resuelve la tensión entre acciones y agentes que hacen avanzar el proceso paritista y las resistencias al mismo). Cada uno de los tres capítulos que abordan la investigación se cierra con su propio balance. Todos ellos coinciden en el argumento común sobre la omnipresente transversalidad de género que conduce a dimensionar la ciudadanía social de las mujeres en el contexto latinoamericano, en relación a la inequidad social y económica, la debilidad del Estado de bienestar y el peso del pensamiento patriarcal. Esto me lleva a plantearme la necesidad de que el proceso paritista latinoamericano desarrolle una planificación estratégica más amplia, más ambiciosa, para lograr la ciudadanía plena de las mujeres en la región. Propongo adoptar una salida (a modo de tensión creativa) basada en una perspectiva transversal, en lógica con la combinación de teoría y praxis y, a su vez, integral e integradora, pues no se busca tan solo expandir la ciudadanía política de las mujeres en la región, sino también cuestionar y profundizar en las demandas asociadas a la esfera privada (Muñoz, 2019), para debilitar el poder privado patriarcal (Lister, 2017), y ello conlleva, indefectiblemente, ampliar la responsabilidad del Estado social. Las conclusiones tratan de hilvanar armónica y lógicamente los argumentos interconectados y desarrollados en todo el texto. Sin duda, debido a mi propia experiencia en organismos multilaterales, termino la investigación con una propuesta de teoría de cambio, que permita una salida a las tensiones y dificultades del proceso paritista latinoamericano actual, tomando el concepto de tensión creativa (Maquieira d'Angelo, 2008).

La lista de agradecimientos en un proceso que se extiende a lo largo de varios años en tres ciudades y dos continentes, Panamá City, Bruselas y Bilbao, sería muy larga. Son muchas las personas y expertas a las que agradezco sus sugerencias, su escucha activa, su paciencia conmigo con cuestiones de todo tipo, una duda metodológica, una fuente, autores, la estructura, el enfoque o los argumentos. Por citar algunas de ellas, quisiera

mencionar a Line Bareiro, Katia Uriona, Rocío Rosero, María Inés Tula, Beatriz Llanos, Isabel Torres, Lilian Celiberti, Niki Johnson, Lilian Soto, Blanca Alcalá, Marta Martínez, Pilar Tello, Flavia Tello, Arely Santana, Erika Brockmann, Pola Peña, Nielsen Pérez, Gloria Bonder, Elia Tulipano, Ana Falú, Mónica Novillo, Neus Bernabeu, Marcela Lagarde, a todas las colegas de ONU Mujeres durante esos años, Nidya Pesántez, Ana Guezmes, Carmen Echaury, Magdalena Furtado, Carolina Tabora, entre otras.

Junto a ellas, quiero expresar mi especial agradecimiento a algunas personas cuyo apoyo ha sido decisivo por una u otra razón en el proceso de investigación. Empezaré por mi amigo, el catedrático de Derecho Internacional Público de la UAM, Carlos Espósito, por ser quien me animó, hace ya años, para que iniciara una investigación doctoral, al principio sobre otra temática, lo que hice bajo la dirección de Ignacio Molina, quien me apoyó con la presentación de mi primer borrador de tesis. Una de las personas más generosas con su tiempo y conocimiento, que me escuchó una y otra vez —en Panamá y, posteriormente, en Bruselas—, las distintas versiones y razones para investigar esto o aquello ha sido Elizabeth Villagómez, doctora en economía y experta en presupuestos con enfoque de género, colega y amiga. Agradezco también a Jessica Almqvist, entonces profesora de Derecho Internacional Público de la UAM, por sus valiosas aportaciones con consideraciones muy útiles en el ámbito jurídico.

Quiero expresar, por último, mi profunda gratitud con quien confió en mí, en mi propuesta y no dudó en dirigir la investigación, Cristina Sánchez Muñoz, doctora en Derecho y profesora titular de Filosofía del Derecho de la UAM. Desde el primer momento sentí su apoyo, de forma muy concreta y directa, enriqueciendo la investigación, con recomendaciones y sugerencias bien sobre la estructura, las fuentes, sobre todo de teoría política feminista, aspectos metodológicos u otros, de enorme trascendencia en la fase en la que se encontraba la tesis, que me ayudaron a dar el impulso definitivo para culminar la investigación.

En suma, es mi deseo que esta investigación sirva para profundizar en el proceso hacia la democracia paritaria que tan inteligente y valientemente han ido construyendo las mujeres en América Latina. La ciudadanía incompleta de las mujeres latinoamericanas es una de las fracturas más insostenibles e ilegítimas de los sistemas democráticos de esta región. Es, además, como ya dijo hace tiempo John Stuart Mill, muy poco rentable. Espero y deseo también que mi país, España, siga acompañando ese proceso de cambios pendientes, cooperando para que el pensamiento feminista transformacional de nuestras sociedades que recoge la Ley de igualdad de género 3/2007 siga siendo enriquecido por el flujo de intercambios con sus socios latinoamericanos.

INTRODUCCIÓN

*La política importa.
Quién, para qué y cómo se toman las decisiones no es un problema menor de nuestras
democracias, es su esencia.
La democracia o es paritaria o no es democracia.*

PLANTEAMIENTO INICIAL

En 2014 cuando, por segunda vez, Michelle Bachelet fue elegida presidenta de Chile, se producía un hito histórico a nivel mundial, cuatro mujeres latinoamericanas coincidían en la presidencia de sus países¹. Mientras en el mundo, solo 17 países, de 193, estaban encabezados por mujeres. Los medios de comunicación y expertos internacionales se hacían varias preguntas. ¿Qué está sucediendo en América Latina para que cuatro mujeres estén gobernando en Chile, Argentina, Brasil y Costa Rica? ¿Cómo ha sido posible que la región lidere el ranking mundial de mujeres parlamentarias, de leyes de cuotas y de leyes de paridad? Me propuse entender qué significaba esa *marea rosa o rosada*² en América Latina, si estábamos ante un fenómeno único de liderazgo de mujeres³ y, sobre todo, me interesaba

¹ Michelle Bachelet en Chile, Cristina Fernández en Argentina, Laura Chinchilla en Costa Rica y Dilma Rousseff en Brasil.

² La noción de marea rosa o rosada surge entre analistas políticos en la primera década del siglo XXI y se atribuye tanto a la presencia de mujeres como al giro a la izquierda en esos años en muchos países de la región. CASTAÑEDA (2006). VERÓNICA ENGLIER (2018), «La actualidad de las mujeres en la política latinoamericana. De la marea rosa al giro a la derecha», Opinión, *Nueva Sociedad*.

³ AGUIRREZABAL (2015), «Lideresas latinoamericanas, ¿mandan las mujeres en América Latina?», *Revista Política Exterior*.

indagar en las dinámicas, las causas y características que han movilizado a las mujeres latinoamericanas hacia la paridad.

Durante esos años me encontraba en la región, ocupaba un puesto en ONU Mujeres como asesora política regional para América Latina y el Caribe, coordinando el área de participación política y liderazgo. Justamente por ello, durante mi trabajo diario, tenía acceso a mujeres políticas, feministas, académicas, alcaldesas o funcionarias, en conferencias y foros diversos, donde, superando las barreras ideológicas o partidistas, debatían sobre cómo seguir avanzando hacia la paridad. Mi percepción era que ese inmenso movimiento de mujeres diversas, en red, desplegaba una fuerza extraordinaria para reivindicar sus derechos políticos, reclamando ser ciudadanas a la par que los varones. Capté ese «sentido de la colectividad feminista» pese a la diversidad de realidades entre las mujeres (Vargas, 2000), que exhalaba un discurso del éxito y hasta de cierta autocomplacencia. No era para menos. Los ingentes esfuerzos de los movimientos de mujeres daban sus frutos. Bastaba observar los datos de representación política de las mujeres latinoamericanas. En veinte años se había triplicado la presencia de mujeres en asambleas legislativas, del 10,7 por 100 en 1997 al 30,7 por 100 en 2017. La media regional de mujeres legisladoras más alta del mundo (frente al 23 por 100 a nivel mundial). Y ello en un contexto de un amplísimo debate político y legislativo en torno a la paridad política que lleva a que casi todos los países latinoamericanos legislen para establecer un cupo o cuota mínimo de mujeres en sus sistemas electorales. Además, en la misma región, Bolivia, que contaba con legislación paritaria, había sido el primero (en 2013) en adoptar una ley integral contra la violencia política hacia las mujeres en el mundo.

Quise iniciar una investigación, preguntándome si América Latina es la región que lleva la delantera en el proceso hacia democracias paritarias, un concepto acuñado por las europeas en 1992. Me interesaba comprender el proceso que ha desarrollado conceptual y estratégicamente la movilización de las mujeres hacia la paridad política en América Latina. A ese proceso ideológico lo he denominado *proceso paritista latinoamericano*. El término *paritista* me ha permitido incorporar las alusiones al objetivo paritario (la paridad numérica equilibrada entre varones y mujeres), así como a los sujetos que lo impulsan, es decir, los agentes/actores y las fuentes de construcción de este proceso, denominados *paritistas*, por su asimilación con las paritistas francesas⁴.

⁴ Como francesa era también la sufragista Hubertine Auclert, a quien se alude como primera paritista, véase en J. W. SCOTT (2012), *Parité!: La igualdad de género y la crisis de universalismo francés*, Fondo de Cultura Económica.

El análisis de datos y de literatura, así como el acceso directo a espacios políticos de incidencia de y con mujeres latinoamericanas, me revelaban la necesidad de «complejizar la mirada». El problema científico no era tan simple como podía parecer al observar el incremento de la participación política de las mujeres en algunos espacios. Es cierto que el debate paritario se extiende a toda América Latina como una realidad, que cuenta con avances acumulativos que se forjan a base de aprender de las trabas, resistencias y del intercambio constante de errores y aciertos a través de las redes de mujeres en toda la región (Bareiro y Soto, 2015). No obstante, el contenido y contexto del debate paritista está rodeado de tensiones múltiples, brechas, carencias y limitaciones que la paridad política, planteada en el ámbito político electoral, no parece poder resolver en América Latina. Un análisis más profundo permite afirmar que los avances y la extensión del debate hacia la paridad no son la culminación de un proceso, en modo alguno ese debate parece reflejar y encajar en la estructura social y económica de la región con mayor inequidad social y económica del mundo.

En ese debate se habla de paridad, de paridad democrática, paridad ambicionada o amplificada, y de democracia paritaria. ¿Qué significado tiene la paridad en un contexto tan diferenciado del europeo? ¿Existe en América Latina un reto en la *definición progresiva de la paridad*?⁵. ¿Los términos paridad y democracia paritaria significan conceptos o fenómenos distintos en contextos diferenciados, en Europa o América Latina? ¿Qué significa la ciudadanía plena de las mujeres latinoamericanas? ¿Cómo se resuelve la dicotomía público y privado y el contrato sexual (Pateman, 1987 y 2016) en el sistema político, económico y social latinoamericano dominado por la atribución del cuidado a las mujeres y la informalidad en el empleo de las mujeres? ¿Cómo evitar que en el contexto latinoamericano la paridad, tan anhelada, no conduzca «al mito de la libre elección» que impone la racionalidad del neoliberalismo (de Miguel, 2016)?

El proceso investigador inicial, más centrado en la comprensión del marco contextual de la región, no lograba capturar y completar el análisis que me proponía desarrollar, por lo que la investigación fue girando hacia la teoría política del Estado, la filosofía e, indefectiblemente, hacia la teoría política feminista. El pensamiento interdisciplinar feminista me sirvió de guía en la búsqueda para descodificar marcos jurídicos y políticos igualitarios en lo formal, deficitarios para dar soluciones reales ante la dificultad de hacer efectiva la igualdad sustantiva. Tras profundizar en la aproximación

⁵ Se debate sobre este reto en la exposición del libro (2017), B. LLANOS y M. MARTÍNEZ, *La democracia paritaria en América Latina. Los casos de México y Nicaragua*, en un evento organizado por la Comisión Interamericana de la Mujer (CIM), en mayo de 2017.