Globethics Repository



Presidentas latinoamericanas e igualdad de género [Latin American presidents and gender equality]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	Fernández Ramil, María de los Ángeles;Oliva Espinosa, Daniela
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-11-08 00:28:22
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/217310

Este artículo es copia fiel del publicado en la revista Nueva Sociedad Nº 240, julio-agosto de 2012, ISSN: 0251-3552, **<www.nuso.org>**.

Presidentas latinoamericanas e igualdad de género: un camino sinuoso

La solidez económica relativa de América Latina frente a la crisis económica mundial convive no solamente con la desigualdad estructural, sino con Poderes Ejecutivos ocupados por mujeres que accedieron a ellos por la vía electoral. El artículo explora el impacto de los mandatos de Michelle Bachelet, Cristina Fernández de Kirchner, Laura Chinchilla y Dilma Rousseff en la democratización de sus sociedades a través del análisis de sus políticas de igualdad de género. De esa manera, intenta contribuir al desafío de que los debates y las reflexiones sobre la calidad de la democracia sean sensibles al género y a las políticas en pos de la igualdad.

María de los Ángeles Fernández Ramil / Daniela Oliva Espinosa

Democratización: un hada madrina para las mujeres en América Latina

Desde 1960 hasta 2009, 71 mujeres de 52 países han llegado a la primera magistratura[1]. En el caso de América Latina, para 2012, son nueve las presidentas contabilizadas en la historia de la región[2]. Luego de una primera etapa

María de los Ángeles Fernández Ramil: cientista política por la Universidad Central de Venezuela (UCV), con estudios de doctorado de la Universidad de Santiago de Compostela. Ex-presidenta de la Asociación Chilena de Ciencia Política (2000-2002), integró el Grupo de Trabajo para la Reforma Electoral (Comisión Boeninger) en 2006. Es directora ejecutiva de la Fundación Chile 21.
Daniela Oliva Espinosa: cientista política por la Universidad Diego Portales (Santiago de Chile). Es investigadora asociada del Observatorio Político Electoral de la misma casa de estudios e investigadora asistente de la Corporación de Estudios para Latinoamérica (Cieplan).
Palabras claves: liderazgo, presidencialismo, igualdad, género, democracia, América Latina.
1. Farida Jalalzai y Mona Lena Krook: «Beyond Hillary and Benazir: Women´s Political Leadership Worlwide» en *International Political Science Review* vol. 31 Nº 1, 1/2010, p. 7.
2. Ver Mala Htun y Jennifer M. Piscopo: «Presence without Empowerment? Women in Politics in Latin America and the Caribbean», trabajo presentado en el Conflict Prevention and Peace Forum (GFGR), 2010.

en la que el acceso se vio facilitado por vínculos de sangre con políticos o correspondió a momentos de inestabilidad política, se observa una segunda etapa, en la que se inscriben los gobiernos de Michelle Bachelet (2006-2010), Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015)[3], Laura Chinchilla (2010-2014) y Dilma Rousseff (2011-2015)[4], objeto de este artículo. En ella, el ascenso de mujeres al Ejecutivo está asociado a contextos en los que, a pesar de mantenerse grandes obstáculos, también se abren oportunidades[5]. Una de ellas se vincula a los procesos de democratización en estas sociedades y, en particular, al hecho de dar continuidad a administraciones exitosas; ese es el caso en Chile, Argentina[6] y Brasil, tres países que vivieron el tránsito del autoritarismo a la democracia entre los años 80 y los 90. Estas mandatarias han llegado al poder por la vía electoral, adscriben al progresismo en un sentido amplio[7] –lo que por otro lado explica parcialmente su ascenso[8]– y encabezan gobiernos en periodos cronológicos cercanos. De las cuatro, Bachelet fue la que mostró más compromiso con el nombramiento de mujeres en el gabinete, así como con la promoción de políticas públicas con perspectiva de género[9], si bien su gobierno dio paso en 2010 a una administración de derecha que sostiene una concepción tradicional del orden de género.

El análisis de sus mandatos –tres de ellos todavía en desarrollo, por lo que resulta riesgoso extraer conclusiones definitivas– brinda la oportunidad de observar su contribución a los procesos de democratización de sus sociedades, procesos de los que ellas mismas son también un síntoma. Su condición de mujeres, por otro lado, levanta la expectativa acerca «del efecto que su mandato podría tener en relación con las definiciones del género dentro de su sociedad»[10]. Sin embargo, independientemente de la postura de estas

3. Cristina Fernández inauguró su segundo mandato en 2011.
4. Para ver las respectivas biografías, <www.cidob.org/index.php/es/documentacion/biografias_lideres_politicos>, fecha de consulta: 2/6/2012.
5. Anna María Fernández Poncela: «Las mujeres en la política latinoamericana. Nuevos liderazgos, viejos obstáculos» en *Nueva Sociedad* Nº 218, 11-12/2008, pp. 66-68, disponible en <www.nuso.org/upload/articulos/3571_1.pdf>.
6. No hay que olvidar en este caso la crisis social y político-institucional que acompañó el colapso de la economía argentina en 2001 y el efecto de normalización institucional y pacificación social que produjo la presidencia de Néstor Kirchner.
7. Bachelet encabezó el gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia, y Chinchilla, adscrita al Partido de Liberación Nacional (PLN), aunque teóricamente socialdemócrata, es más bien liberal y centrista en la práctica.
8. En este sentido, Jalalzai y Krook recuerdan la importancia de la ideología por cuanto los partidos de izquierda tienden a nominar más mujeres que los de derecha. F. Jalalzai y M.L. Krook: ob. cit., p. 10.
9. Íbid., p. 17.
10. En Michael A. Genovese y Seth Thompson: «Las mujeres dirigentes en el Ejecutivo. ¿Qué importancia tiene el género?» en M.A. Genovese: *Mujeres en política. Modelos y prospectiva*, Narcea, Madrid, 1997, p. 29.



© Nueva Sociedad / Emiliano Montenegro 2012

mandatarias en torno de las relaciones entre los sexos, existe la convicción de que su presencia en un poder como el Ejecutivo, el más masculino de todos, producirá innegables impactos simbólicos[11].

En el presente artículo, junto con la discusión acerca de los límites que presentan los enfoques elaborados para analizar la calidad de la democracia desde la perspectiva de la igualdad de género, se argumenta la necesidad de recurrir a marcos que posibiliten analizar las variaciones comparadas en esa modalidad de políticas. Al mismo tiempo que se prueba su utilidad para el caso de las cuatro presidentas latinoamericanas contemporáneas, se concluye en la necesidad de avanzar en la reducción de la brecha entre los análisis acerca de la calidad de la democracia y los desarrollos en materia de igualdad de género.

Calidad de la democracia y género: un vínculo impreciso

Los estudios sobre calidad de la democracia han estado en el centro de las preocupaciones regionales especialmente desde la década de 1990. Una primera etapa corresponde a los cambios de régimen desde el autoritarismo hacia la democracia. Estas investigaciones dieron paso al estudio más profundo de la calidad de los nuevos regímenes, que dirige la atención hacia su funcionamiento.

Existen dos importantes tradiciones de investigación de la calidad de la democracia. Un primer enfoque, denominado unidimensional, concibe el concepto como un continuo desde regímenes totalitarios hasta democracias de mayor calidad y ha generado investigaciones enfocadas en medir los «niveles de democracia»[12]. Estos estudios consideran la democracia como una suma de procedimientos que regulan el acceso al poder político[13]. El segundo enfoque, con una perspectiva multidimensional, considera que la calidad de la democracia está condicionada por un conjunto de factores sociales y políticos. Sostiene que un régimen que haya alcanzado un alto nivel de democratización no necesariamente se convertirá en una buena democracia, pues la calidad de esta puede ser deficiente en otras áreas[14].

11. Ver M.Á. Fernández y Fernando Rubilar: «En el nombre del género: El caso de Michelle Bachelet» en *Desigualdade & Diversidade* Nº 9/2011, pp. 141-145.
12. David Altman y Aníbal Pérez-Liñán: «Más allá de la poliarquía. Una aproximación a la calidad de las democracias» en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* Nº 11/1999.
13. Mikel Barreda: «La calidad de la democracia en América Latina. Medición y claves explicativas», ponencia presentada en el IX Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política, septiembre de 2009.
14. D. Altman y A. Pérez-Liñán: ob. cit., p. 85.

Aunque existen diversos aspectos que nos indican cómo mejoran las democracias, no hay consenso sobre los patrones de análisis. Varios autores han abordado el concepto, utilizando dimensiones e indicadores distintos[15]; como resultado, existen múltiples índices que han tratado de medir lo mismo pero con métodos bastante diferentes.

Un problema adicional es el abandono de lo que se denomina la «cuestión democrática»[16] como producto de la adopción de un esquema conceptual que enfatiza los aspectos procedimentales, en clave electoral, olvidando dilemas relativos a la democraticidad de la política.

Para algunos autores, en relación con la representación política de las mujeres, el problema se limita al número de escaños que estas ocupan en los parlamentos

A lo anterior hay que añadir que muchos de estos estudios no han sido sensibles al género. Para algunos autores, en relación con la representación política de las mujeres, el problema se limita al número de escaños que estas ocupan en los parlamentos[17]. Otros, si bien consideran el género, no definen cómo será operacionalizado y dejan así la discusión abierta a futuras investigaciones[18]. Georgina Waylen supone una excepción, ya que señala que para el estudio de género y la consolidación democrática en Latinoamérica es importante analizar los siguientes factores: a) la naturaleza del sistema político y el establecimiento de los procesos electorales postransición; b) la estructura de los partidos políticos, su nivel de institucionalización y las posiciones ideológicas; y c) la naturaleza de los movimientos de mujeres. La forma en que estas estructuras e instituciones interactúan explicaría la consolidación de un sistema político más igualitario en términos de género[19].

---

15. Por ejemplo, Daniel H. Levine y José E. Molina consideran cinco dimensiones: decisión electoral, participación, *accountability*, *responsiveness* y soberanía; mientras que Altman y Pérez-Liñán exploran tres dimensiones: derechos civiles, participación y competencia efectiva. D.H. Levine y J.E. Molina (eds.): *The Quality of Democracy in Latin America*, Lynne Rienner, Boulder, 2011; D. Altman y A. Pérez-Liñán: «Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries» en *Democratization* vol. 9 Nº 2, verano de 2002.
16. Ver Gerardo L. Munck: «Los estándares de la democracia: hacia una formulación de la cuestión democrática en América Latina» en *Journal of Democracy* Nº 3, 2011.
17. V. por ejemplo M. Barreda: ob. cit., p. 8; o D. H. Levine y J. E. Molina: «La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada» en *América Latina Hoy* Nº 45, 2007.
18. V. por ejemplo Frances Hagopian: «Derechos, representación y la creciente calidad de la democracia en Brasil y Chile» en *Política y Gobierno* vol. XII Nº 1, 2005; o Svetlozar Andreev: «Conceptual Definitions and Measurement Indicators of the Quality of Democracy: An Overview», documento de trabajo 2005/05, European University Institute, 2005.
19. G. Waylen: «Gender and Democratic Politics: A Comparative Analysis of Consolidation in Argentina and Chile» en *Journal of Latin American Studies* Nº 32, 2000.

Más allá de las dimensiones utilizadas y de la ausencia de un análisis de género, se requiere mirar en profundidad la relación que han tenido las mujeres con la democracia como régimen político[20]. En América Latina, el ejercicio de la ciudadanía por parte de las mujeres fue bastante tardío, retardado por la condición de género y la relación subordinada respecto de los hombres[21]. Esto ha tenido un efecto significativo en el estado actual de las democracias latinoamericanas y en su relación con las mujeres. En este sentido, la autonomía de estas estaría condicionada por la construcción social de género, por lo que los regímenes democráticos, cuyo pilar central es la ciudadanía, dependen de la equidad de género para profundizarse[22].

El Informe de Desarrollo Humano, por ejemplo, estableció en 1995 el índice de potenciación de género (IPG), que analiza hasta qué punto hombres y mujeres tienen la posibilidad de participar activamente en la vida política y económica

No obstante, se han identificado avances en las mediciones de los organismos internacionales. El Informe de Desarrollo Humano, por ejemplo, estableció en 1995 el índice de potenciación de género (IPG), que analiza hasta qué punto hombres y mujeres tienen la posibilidad de participar activamente en la vida política y económica y en la toma de decisiones[23]. Otro aporte ha sido la reciente creación del índice de ciudadanía social (ICS), enfocado en el respeto de los derechos económicos y sociales, que incluye mediciones respecto al acceso al empleo decente, a la seguridad social, a los niveles de equidad distributiva y de equidad de género[24]. Finalmente, destacamos el índice global de disparidad entre géneros (Global Gender Gap Index), introducido por el Foro Económico Mundial en 2006, que pone como punto de referencia

20. Anne Phillips advertía que las democracias modernas excluían las preocupaciones o problemas femeninos, incluso tras la obtención del sufragio universal. Ver *Engendering Democracy*, The Pennsylvania State University Press, Pennsylvania, 1991.
21. Marcela Ríos: «Género, ciudadanía y democracia» en Rodolfo Mariani (coord.): *Democracia/Estado/Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, 2007.
22. Ibíd., p. 255.
23. Lamentablemente no ha sido incluido en los Informes de Desarrollo Humano desde 2009. Medición de la desigualdad: Índice de Desarrollo ajustado por Género (IDG) e Índice de Potenciación de Género (IPG) - PNUD, disponible en <http://hdr.undp.org/es/estadisticas/indices/idg_ipg/>, fecha de consulta: 20/4/2012.
24. Heraldo Muñoz: «Estado de ciudadanía: Transformaciones, logros y desafíos del Estado en América Latina en el siglo XXI» en *Hacia la Cumbre Iberoamericana*, Flacso, San José de Costa Rica, 2011, disponible en <http://www.flacso.org/fileadmin/usuarios/Memos/Heraldo_Munoz.pdf>.

las brechas de género nacionales según criterios económicos, políticos, educacionales y de salud[25].

Estas mediciones podrían ser útiles para analizar situaciones específicas, pero resultan insuficientes si se busca un acercamiento en perspectiva comparada. Por ello, se recurre al marco analítico elaborado por Mala Htun y S. Laurel Weldon[26] para analizar la variación global de la política de género. A partir de la comprensión del género como «constelaciones de instituciones, incluidas las políticas, leyes y normas, que constituyen los roles, las relaciones y las identidades de hombres y mujeres y lo femenino y lo masculino, en un contexto dado», distinguen entre políticas de igualdad de género y políticas de igualdad de sexos[27]. Esta es una categoría más restringida que la anterior, que «se concentra más en la igualdad entre hombres y mujeres y menos en la heterosexualidad normativa». Con el objetivo de analizar las variaciones transnacionales en materia de derechos femeninos, identifican los elementos y las relaciones que deben tenerse en cuenta para el análisis institucional. Argumentan que la capacidad del Estado, los legados institucionales, la vulnerabilidad a la presión internacional y el grado de democracia del contexto bajo análisis constituyen influencias importantes sobre la política de igualdad de género. Estos factores afectan las prioridades y la eficacia de quienes impulsan los cambios.

Por otro lado, Htun y Weldon desagregan el análisis por cuestión de género, precisando que la distinción se hace sobre la base de la relación entre las estructuras, tanto religiosas como político-económicas, y el contexto analizado. Ello permitiría catalogar las políticas como doctrinales y no doctrinales, o bien basadas en la clase y en el estatus de género. Si bien el tipo de emisión o tema determina los actores involucrados, son las características de la política nacional las que conforman el poder de los actores para promover un cambio. El contexto afecta las prioridades y las estrategias de los defensores, así como la forma en que las cuestiones pueden ser enmarcadas. Igualmente, el tipo de programa determina qué aspectos del contexto nacional terminan por ser más relevantes.

---

25. Ricardo Hausmann, Laura D. Tyson y Saadia Zahidi: *The Global Gender Gap Report 2011*, World Economic Forum, Ginebra, 2011.
26. «When Do Governments Promote Women's Rights? A Framework for the Comparative Analysis of Sex Equality Policy» en *Perspectives on Politics* vol. 8 Nº 1, 2010, p. 208.
27. En este análisis, el centro se coloca en las políticas de igualdad de sexos, aunque se usan ambas acepciones indistintamente.

Al adoptar este marco, entonces, cambia el foco del análisis. No se trata tanto de preguntarse hasta qué punto un gobierno conducido por una mujer podría contribuir en mayor medida al nivel de calidad de la democracia en un país, entendido este como una variable dependiente. Antes bien, el grado de democracia alcanzado se convierte en una variable independiente que permite explicar, en combinación con otras, los avances o retrocesos en materia de igualdad de género de un país. Pero lo anterior nos lleva a constatar una paradoja: existen países que, bajo ciertos parámetros, parecen haber alcanzado niveles respetables de calidad democrática, y que sin embargo mantienen preocupantes niveles de desigualdad entre hombres y mujeres.

Políticas de igualdad de género: interacción entre agentes y contextos

A continuación, revisamos los factores sugeridos para analizar las políticas de igualdad de género impulsadas por las administraciones dirigidas por mujeres en el último quinquenio en la región.

La capacidad institucional. Existen distintas estrategias de intervención desde el Estado que responden a los principales tipos de políticas antidiscriminación: igualdad de oportunidades, acción afirmativa, transversalidad y paridad[28].

En los cuatro países estudiados se observa la aplicación de estrategias fragmentarias para combatir la discriminación de la mujer. Las combinaciones que presentan son distintas y también difieren las causas de esa fragmentación. Chile, Brasil y Costa Rica han adoptado estrategias de transversalización de género, y el primero se destaca por el hecho de disponer de instituciones fuertes, estables y relativamente efectivas[29]. Otro facilitador ha sido la continuidad de gobiernos del mismo signo político por más de 20 años. Sobre esta situación se apoyó Bachelet para aumentar el presupuesto del Servicio Nacional de la Mujer (Sernam), reconocido como una de las «maquinarias de género» más antiguas e institucionalizadas de América Latina, que no solamente ha llevado adelante los Planes de Igualdad de Oportunidades (PIO), sino también el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) con enfoque

28. Ver Judith Astelarra: «Políticas de género en la Unión Europea y algunos apuntes para América Latina», *Serie Mujer y Desarrollo* Nº 57, Cepal, Santiago de Chile, 2004, pp. 12-16.
29. Susan Franceschet: «Explaining Domestic Violence Policy Outcomes in Chile and Argentina» en *Latin American Politics and Society* vol. 52 Nº 3, otoño de 2010, p. 15.

de género, a partir de 2001[30]. A ello sumó la decisión de la presidenta de conformar un gabinete paritario, algo sin precedentes en la historia de Chile y de América Latina.

Chile carece de medidas de acción afirmativa, y si bien Bachelet prometió una ley de cuotas e intentó una reforma del sistema binominal, no pudo concretarlo ■

Sin embargo, las combinaciones de las estrategias de los tres gobiernos difieren. Chile carece de medidas de acción afirmativa, y si bien Bachelet prometió una ley de cuotas e intentó una reforma del sistema binominal, no pudo concretarlo, no solo por carecer de mayoría en el Congreso, sino porque «los partidos de izquierda y centro izquierda se han mantenido ajenos a las luchas por los derechos de las mujeres»[31].

Por su parte, en Brasil, la Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres (SEPM), dedicada a la planificación de las políticas de género, ha visto mermada su acción por la falta de ejecución presupuestaria y porque el país cuenta con una ley de cuotas ineficaz, al punto de tener uno de los índices de representación femenina más bajos de la región[32]. Sin embargo, Rousseff muestra compromiso con los temas de igualdad de género y el llamado «núcleo duro del poder» está en manos de mujeres[33].

Costa Rica suma, a su condición de país pionero en la promulgación de leyes de igualdad de género, una de las tasas más altas de la región de representación femenina en el Parlamento[34], pero presenta a la vez una transversalidad estatal frágil, liderada por el Instituto Nacional de la Mujer (Inamu), encargado de coordinar y establecer el seguimiento de la Política Nacional para la Igualdad y la Equidad de Género (PIEG). La eficacia del Inamu ha sido puesta en cuestión tanto porque no cumplió con la obligatoriedad de introducir el enfoque de género en la planificación y el presupuesto de las instituciones públicas como porque su capacidad de acción, cuyas expectativas de ascenso en ámbitos ministeriales durante el gobierno de Chinchilla

30. Ana Laura Rodríguez Gustá y Mariana Caminotti: «Políticas públicas de equidad de género: las estrategias fragmentarias de la Argentina y Chile» en *Revista SAAP* vol. 4 Nº 1, 2010, p. 89.
31. M. Ríos: «Mujeres e igualdad: la promesa pendiente» en Ricardo Lagos y Oscar Landerretche (eds.): *El Chile que se viene: Ideas, miradas, perspectivas y sueños para el 2030*, Catalonia / FDD, Santiago de Chile, 2011, p. 269.
32. Clara Araújo: «Gênero e acesso ao poder legislativo no Brasil: as cotas entre as instituições e a cultura» en *Revista Brasileira de Ciência Política*, Dossiê «Gênero e política» Nº 2, 7-12/2009.
33. Fabiana Frayssinet: «Las mujeres dominan el 'palacio de Dilma'» en *IPS*, 17/6/2011, <http://ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=98446>, fecha de consulta: 2/5/2012.
34. 38,6% en 2012, según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

se han visto frustradas, está condicionada por las agendas de los distintos gobiernos, además de que presenta problemas de gestión internos y constantes roces con los movimientos feministas. En este marco, conserva la inercia de periodos anteriores, pero su capacidad de propuesta o de revisión es escasa.

Argentina, un país líder en el empleo de cuotas electorales, supone un caso diferente, porque a pesar del avance mostrado en el acceso de mujeres a cargos electivos, no solo no se ha implementado una estrategia consistente de transversalización de género en el Estado, sino que la capacidad de producción legislativa de las legisladoras es relativa. Esto es así porque «aunque presenta menos restricciones para que puedan introducir leyes, incluso en temas controversiales, su escaso poder en el liderazgo de instituciones en el Congreso hace que carezcan de mayor influencia»[35]. A ello se suma el hecho de que las políticas públicas de género han estado marcadas por la discontinuidad, la falta de financiamiento y la ambigüedad en la definición de equidad[36].

Dicho esto, es importante destacar dos leyes aprobadas por el Congreso argentino durante la presidencia de Cristina Fernández. Una fue la Ley de Matrimonio Igualitario (entre personas del mismo sexo), con iguales derechos que un matrimonio convencional, y la otra, una Ley de Identidad de Género que permite cambiar el sexo que figura en el documento de identidad en forma gratuita y sin necesidad de orden judicial[37]. Ambas se suman a una ley de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, aprobada en 2009.

Los legados institucionales. Las instituciones antes mencionadas tienen impactos diferenciados que dependen, entre otros factores, de su cercanía o lejanía respecto del tiempo político de ejercicio del mandato. Gracias a leyes, cambios constitucionales y una diversidad de programas transversales, Bachelet pudo visibilizar temas específicos, como el tratamiento de la violencia doméstica –que pasó a ser identificada como un acto de discriminación– y la valoración del trabajo reproductivo –que introdujo en la reforma previsional–[38].

35. S. Franceschet: ob. cit., p. 27.
36. Para el caso concreto de la política en respuesta a la violencia doméstica, v. A.L. Rodríguez Gustá y M. Caminotti: ob. cit., pp. 103 y 105; y S. Franceschet: ob. cit., p. 3.
37. Gisele Sousa Dias: «Se podrá cambiar de sexo y de nombre sin ir a la Justicia» en *Clarín*, 10/5/2012.
38. Ver Pamela Díaz-Romero: «La dimensión de género en la administración Piñera» en Barómetro de Política y Equidad (BPE): *La nueva forma de gobernar. La instalación*, Fundación Equitas / Fundación Friedrich Ebert, Santiago de Chile, 2010, p. 146; y Teresa Valdés: «La equidad de género: democracia en lo público y en lo privado» en Yesko Quiroga y Jaime Ensignia (eds.): *Chile en la Concertación (1990-2010). Una mirada crítica, balance y perspectivas*, Fundación Friedrich Ebert, Santiago de Chile, 2009.

Sin embargo, y a pesar del importante rol que el Ejecutivo ha jugado en Chile en la materia, algunos cambios se vieron frenados tanto por las restricciones del modelo político chileno, basado en el consenso, como por la presencia de la Democracia Cristiana en la coalición del partido gobernante, que no ha permitido avances en temas como derechos sexuales y reproductivos. En el caso argentino, a pesar de los avances en temas como las cuotas en las listas partidarias, ha sido más difícil avanzar en una institucionalidad sólida de género debido al rol jugado por la propia Presidencia. Por ejemplo, el ex-presidente Carlos Menem inició su mandato favoreciendo en apariencia los derechos femeninos, y aunque estableció el Consejo Nacional de la Mujer por decreto presidencial, este luego se vio afectado por falta de recursos. En cuanto al sistema electoral, en Argentina los partidos están débilmente institucionalizados; esto, si bien proporcionó a las mujeres mayores posibilidades para unirse en la promoción de una ley de cuota, impidió que generaran presión dentro de sus propios partidos. En Chile se da la situación contraria, ya que la institucionalización del sistema de partidos y, por ende, las reglas establecidas y más claras, han dificultado la unión de las mujeres dedicadas a la política[39].

En Argentina los partidos están débilmente institucionalizados; esto, si bien proporcionó a las mujeres mayores posibilidades para unirse en la promoción de una ley de cuota, impidió que generaran presión dentro de sus propios partidos

En Brasil, Rousseff ha continuado con las Conferencias Nacionales de Política para las Mujeres (CNPM), y en Costa Rica se mantienen los llamados Planes de Acción[40]. Esta continuidad institucional es particularmente importante en el segundo caso, ya que quien conduce el país, incluso siendo una mujer, vacila en relación con la importancia que debe otorgarle a la igualdad de género, priorizando otros temas como la inseguridad ciudadana y el narcotráfico.

La vulnerabilidad ante la presión internacional. Los cuatro países estudiados se han visto influidos, de una u otra forma, por las tendencias globales que

39. G. Waylen: ob. cit., p.789.
40. Las dos CNPM previas fueron realizadas en Brasil durante la administración de Luiz Inácio Lula da Silva. En Costa Rica, la publicación del II Plan de Acción 2012-2014 se enmarca en la Política Nacional para la Igualdad y la Equidad de Género (PIEG) 2007-2017, establecida durante el gobierno de Óscar Arias.

relacionan la igualdad de género con la democracia[41]. El impacto se constata en la adopción de medidas específicas, como es el caso de las cuotas, o bien en momentos determinados, como durante la instalación de la democracia luego de un régimen militar, cuando hay un fuerte deseo de obtener respetabilidad internacional. En Argentina se conjugaron ambos elementos, y así inauguró en 1991 la era de cuotas en la región. Por su parte, aunque la influencia internacional en la agenda de igualdad de género chilena es innegable[42], el país se mantiene como uno de los pocos Estados de la región que carece de cuotas de género, a lo que se añade la resistencia a ratificar el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés).

Los casos de Brasil y Costa Rica son un tanto distintos, porque ellos mismos se han ido convirtiendo en referentes para el resto del mundo. Brasil, por su éxito económico y su pertenencia al BRIC, aspira a jugar un rol más sustantivo, lo que se podría extender también a lo que pueda hacer en materia de legislación de género al tener a una mujer a la cabeza del Poder Ejecutivo. En el caso de Costa Rica –país con una trayectoria estable de democracia liberal con un sistema competitivo de partidos[43]–, parte de su éxito democrático se explica por la promoción activa de la igualdad de género. Esto, a su vez, hace que se enfrente a la expectativa de no incurrir en retrocesos, que se suma a la derivada de su apertura económica internacional.

El grado de democracia. El marco de análisis utilizado asocia el grado de democraticidad de un país con el desarrollo de su sociedad civil, así como con la apertura del gobierno a la organización autónoma. Esto, sin embargo, no exime de la posibilidad de que, aun en gobiernos autoritarios se observen progresos en materia de derechos para las mujeres[44].

El avance de la agenda de derechos de las mujeres en la región aparece indisolublemente asociado a la movilización social. Chile tuvo un movimiento

41. Las referencias más importantes son la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Plataforma de Acción aprobada en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995).
42. Ver Augusto Varas: «Introducción» en A. Varas et al.: *La propuesta ciudadana. Una nueva relación sociedad civil-Estado*, Catalonia, Santiago de Chile, 2006, p. 47; y María Pía Martin et al.: «El marco internacional de derechos humanos y su influencia en los derechos de las mujeres chilenas» en M.P. Martin et al. (eds.): *Políticas públicas hacia la mujer y perspectiva de derechos en el Chile democrático (1990-2009)*, Proyectamérica / Fundación Carolina, Santiago de Chile, 2009.
43. Deborah J. Yashar: «Guerra civil y bienestar social: Los orígenes del sistema competitivo de partidos de Costa Rica» en Scott Mainwaring (ed.): *La construcción de instituciones democráticas: sistema de partidos en América Latina*, Cieplan, Santiago de Chile, 1996.
44. M. Htun y S.L. Weldon: ob. cit., pp. 212-213.

femenino potente en el marco de la recuperación de la democracia, pero este se vio debilitado por una desmovilización generalizada, al tiempo que las negociaciones necesarias para la transición limitaban sus demandas originales. Esto dio paso a la llamada «trama institucional de equidad de género»[45], que también sirvió de apoyo a Bachelet para el desarrollo de su agenda.

En Brasil, el Partido de los Trabajadores (PT) ha desarrollado desde su fundación una consistente preocupación por la igualdad de género[46]. Al menos en el nivel consultivo, esto se constata en la participación de diversas organizaciones y activistas en la elaboración de los Planes Nacionales de Mujeres, lo que, en algunos casos, no se condice con los niveles efectivos de implementación de lo acordado.

Es en Costa Rica donde el divorcio de la mandataria con los grupos feministas es más evidente. Chinchilla y el PLN han discontinuado el trabajo de promoción de los derechos de las mujeres

A pesar de que las fuerzas conservadoras, radicadas no solamente en la oposición, sino también dentro de los propios gobiernos progresistas, están presentes en los cuatro países analizados y hacen valer su poder de veto con más fuerza en lo relativo a derechos sexuales y reproductivos[47], es en Costa Rica donde resultan más eficaces y donde el divorcio de la mandataria con los grupos feministas es más evidente. Chinchilla y el PLN han discontinuado el trabajo de promoción de los derechos de las mujeres y, aunque en todos los casos existe la sospecha de que llegaron a ser candidatas a la Presidencia más por el carácter de novedad que esto revestía y su promesa virtual de oxigenación de la política que por avances culturales igualitarios, es en esta situación donde el contraste entre las expectativas y los resultados es más evidente.

Visualizados los cuatro factores en conjunto, para cada caso resulta inevitable preguntarse por la estructura de oportunidades políticas que enfrenta cada mandataria y hasta qué punto los resultados no están influidos por los

45. Esta se define como «la interfase entre el Estado y la sociedad civil, un sistema de permanente retroalimentación informal entre ONG, centros académicos independientes y universitarios con el Estado, haciendo posible la contribución de la sociedad civil a las políticas públicas en defensa de las mujeres». A. Varas: ob. cit., p. 49.
46. Tatau Godinho: «O PT e o feminismo» en Ângela Borba, Nalu Faria y Tatau Godinho (coords.): *Mulher e Política*, Fundação Perseu Abramo, San Pablo, 1998.
47. Chile, junto con El Salvador, Honduras, Filipinas, Somalia, Andorra, Vaticano, Luxemburgo e Irlanda, sanciona el aborto en todas sus formas. En Brasil y Argentina persisten importantes obstáculos para el ejercicio de derechos sexuales y reproductivos y Costa Rica es el único país de la región que no permite la fertilización *in vitro*.

límites y posibilidades que imponen las reglas y normas existentes, formales e informales[48]. Por ello, más que constatar si durante uno u otro mandato se observa una inclinación mayor a la promoción de una política de igualdad de sexos determinada, es necesario considerar el ambiente y el entramado institucional más amplio de cada país, así como la distribución de poderes presidenciales, tanto constitucionales como partidarios. En general, las políticas doctrinales referidas a la legislación de familia, la legalidad del aborto y los derechos reproductivos son las que enfrentan mayores obstáculos dada la presencia extendida en la región de fuerzas conservadoras, tanto religiosas como políticas[49].

Así, por ejemplo, Bachelet no enfrentó los límites del modelo político basado en el consenso, cuyas principales debilidades estriban en la falta de competencia y de participación, y que fue posteriormente cuestionado por el movimiento estudiantil de 2011 al visibilizar la crisis de representación. En el caso de Argentina, distintos autores[50] advierten acerca de la vulnerabilidad de su organización política, ejemplificada en la fragmentación del Partido Justicialista (PJ) y en la debilidad de la oposición no peronista, así como el mantenimiento de redes clientelares y los problemas que enfrentan los partidos. En el caso de Costa Rica, una presidenta cuya postura la ha acercado a grupos más conservadores encara problemas como los crecientes índices de criminalización y de inseguridad ciudadana, en el marco de problemas partidarios. Brasil, cuyo panorama se ofrece promisorio por cuanto su presidenta parece decidida a corregir la actual ineficacia de la ley de cuotas mediante reformas políticas, trata de avanzar al mismo tiempo en verdad y transparencia, tanto en materia de derechos humanos como poniendo freno a la corrupción.

Conclusiones

En este artículo analizamos el impacto de cuatro presidentas latinoamericanas en la democratización de sus sociedades, comparando las políticas de

48. En el análisis sobre la representación, concretamente de los factores que subyacen a la representación sustantiva para el caso de legisladoras, se identifica esta preocupación. Ver S. Franceschet y J.M. Piscopo: «Gender Quotas and Women´s Sustantive Representation: Lessons from Argentina» en *Politics & Gender* Nº 4, 2008, p. 421.
49. El segundo mandato de Fernández de Kirchner resulta llamativo en cuanto al avance logrado en materia de libertades individuales. Las leyes de matrimonio igualitario y de identidad de género ponen al país a la vanguardia en la región en materia de igualdad, no de sexo sino de género, de acuerdo con M. Htun y S.L. Weldon.
50. V., por ejemplo, Steven Levitsky y María Victoria Murillo: «Argentina: De Kirchner a Kirchner» en *Journal of Democracy* en español Nº 1, 7/2009, pp. 77-93.

igualdad de sexos que promovieron en sus gobiernos a través de un marco interpretativo institucional. En general, se corrobora que no necesariamente se promueven políticas de igualdad de género cuando es una mujer la que está en el poder. Por otro lado, se identifican dos importantes paradojas. La primera es que algunas de las sociedades analizadas, como Chile y Costa Rica, presentan muy buenos estándares de calidad de la democracia pero, aunque se proponen avanzar en materia de igualdad de género, estos esfuerzos no siempre son contemplados en los estudios sobre calidad de la democracia. La segunda paradoja es que, a pesar del impacto democratizador que significa la llegada de una mujer al Poder Ejecutivo, esto no siempre se expresa en avances sustantivos en la transformación de instituciones políticas que permitan mejorar la calidad de la democracia en sus sociedades.

El enfoque adoptado, por otra parte, posibilitaría el diálogo con una corriente de estudios, como la de calidad de la democracia, que ha sido poco sensible a los temas de igualdad de género.

PENSAMIENTO PROPIO

Publicación trilingüe de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe

Julio-Diciembre de 2011 Buenos Aires Nº 34

DIÁLOGO ACADÉMICO Y DIPLOMACIA CIUDADANA EN LAS AMÉRICAS
Cuba - Estados Unidos / Costa Rica – Nicaragua

ARTÍCULOS: Diálogo académico y diplomacia ciudadana en las Américas, **Andrés Serbin**. EL TALLER ACADÉMICO CUBA-ESTADOS UNIDOS (TACE). Complicado vs. absurdo, ensayando ideas para desmontar el impasse entre Cuba y los Estados Unidos, **Jorge Mario Sánchez Egozcue**. Cuba y Estados Unidos: Entre la oportunidad y los desafíos de la diplomacia académica, **Milagros Martínez Reinosa**. The Missile Crisis Fifty Years Later: What We Should Have Learned, **Philip Brenner**. Cuban-U.S. Relations: The Terrorism Dimension, **Carlos Alzugaray y Anthony C.E. Quainton**. Cuba as a Beneficiary of International Development Assistance, **Richard E. Feinberg**. Estados Unidos-Cuba en el espejo retrovisor, **Jorge Hernández Martínez**. Another Reality: Cuba-US Relations from Cuba's Perspective, **Saul Landau**. Dos visiones: Cuba, Estados Unidos y América Latina frente a los desafíos hemisféricos, **Priscila Morrone** y **Fabián Bosoer**. EL DIÁLOGO COSTA RICA-NICARAGUA: Restableciendo la paz y previniendo los conflictos en Centroamérica, **Daniel Matul**. Los imaginarios diferenciados de Nicaragua y Costa Rica sobre el Río San Juan, **Alberto Cortés Ramos**. Conflicto por el Río San Juan: Imaginarios, percepciones y contexto político del conflicto desde Nicaragua, **Alejandro R. Aguilar Altamirano**.

Pensamiento Propio *es una publicación trilingüe de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (Cries), Lavalle 1619, piso. 9no. (1048) Buenos Aires, Argentina. Tel./ Fax: (54 11) 4372.8351. Correo electrónico: <info@cries.org>. Página web: <www.cries.org>.*