

SEXAGÉSIMO QUINTO PERÍODO DE SESIONES  
DE LA COMISIÓN DE LA CONDICIÓN JURÍDICA  
Y SOCIAL DE LA MUJER (CSW65)

---

Consulta Regional de América Latina y el Caribe

# HACIA UNA PARTICIPACIÓN PARITARIA E INCLUSIVA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Panorama regional  
y aportes a la CSW65

## HACIA UNA PARTICIPACIÓN PARITARIA E INCLUSIVA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE PANORAMA REGIONAL Y APORTES A LA CSW65

Febrero 2021

---

©ONU Mujeres Entidad de Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres

Este documento constituye un insumo de trabajo de la Sesión especial de Consulta Regional de América Latina y el Caribe previa al sexagésimo quinto período de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW65) que tiene lugar de forma virtual el 24 y 25 de febrero del 2021 en el marco de la sexagésima Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. La consulta es organizada por la Entidad de Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

**Dirección general:** María Noel Vaeza, directora regional de ONU Mujeres para las Américas y el Caribe.

**Autora:** Beatriz Llanos, consultora de ONU Mujeres, Doctora en Gobierno y Administración Pública, Máster en Comunicación Política y Coordinadora Técnica Regional de *ATENEA: Mecanismo de aceleración de la participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe*.

En el documento se han integrado aportes de diversas representantes y especialistas de ONU Mujeres y CEPAL, así como de representantes de organizaciones feministas, de mujeres y diversidades a través de presentaciones y consultas realizadas en el mes de enero y febrero del 2021. *A todas ellas se les reconoce y agradece por sus valiosos aportes.*

**Foto de portada:** ONU Mujeres. **Foto pag. 29 y contraportada:** ONU Mujeres — Dzilan Méndez. **Foto pag. 45:** ONU Mujeres — Eduard Serra.

El contenido y la información de esta publicación pueden ser utilizados siempre que se cite la fuente.

Cómo citar: ONU Mujeres (2021). *Hacia una participación paritaria e inclusiva en América Latina y el Caribe. Panorama regional y aportes de la CSW65.*

*Las opiniones expresadas en esta publicación pertenecen a la autora y no necesariamente representan las opiniones de ONU Mujeres o de los Estados Miembros de la ONU.*

# ÍNDICE

<b>Introducción</b>	<b>4</b>
<b>I. Compromisos jurídicos internacionales y agendas de género en materia de derechos políticos: abriendo caminos, avanzando hacia horizontes paritarios</b>	<b>7</b>
<b>I.1</b> Instrumentos normativos de carácter internacional y regional: igualdad sustantiva sin violencia contra las mujeres en política	<b>7</b>
<b>I.2</b> Acuerdos políticos: hacia la democracia paritaria con una mirada interseccional	<b>8</b>
<b>II. Tendencias de la participación de las mujeres en la vida pública en América Latina y el Caribe: fortalezas y debilidades previas a la crisis del COVID-19</b>	<b>12</b>
<b>II.1</b> La vía legal como acelerador del acceso de las mujeres a los espacios de decisión pública	<b>12</b>
<b>II.1.1</b> De las cuotas a las medidas de paridad político electoral y otras acciones afirmativas	<b>12</b>
<b>II.1.2</b> Mujeres como electoras, electas y designadas	<b>14</b>
a. Participación electoral	<b>14</b>
b. Mujeres en el nivel nacional: ejecutivos, legislativos, judicial y electoral	<b>15</b>
c. Mujeres en el nivel local: alcaldías y concejalías	<b>18</b>
<b>II.2</b> La interseccionalidad, una tarea tan urgente como inconclusa: mujeres indígenas, afrodescendientes, rurales, jóvenes, migrantes, de la diversidad sexual y con discapacidad	<b>19</b>
<b>II.3</b> Las barreras institucionales y culturales que dificultan una participación política igualitaria	<b>24</b>
<b>II.3.1</b> Instituciones indiferentes a las desigualdades de género: partidos políticos	<b>24</b>
<b>II.3.2</b> Cultura y estereotipos de género que coartan la participación política de las mujeres	<b>25</b>
<b>II.3.3</b> Fortalecimientos de liderazgos y financiamiento de las campañas	<b>27</b>
<b>III. Las amenazas para una participación plena de las mujeres en el espacio público</b>	<b>30</b>
<b>III.1</b> Violencia contra las mujeres en política (VCMP)	<b>30</b>
<b>III.2</b> Discursos ultraconservadores contra los derechos de las mujeres y su empoderamiento en la esfera pública	<b>33</b>

<b>IV.</b>	<b>Los movimientos feministas, de mujeres y diversidades: impulsando avances, buscando opciones frente a retrocesos</b>	<b>35</b>
<b>V.</b>	<b>La pandemia imprevista: cómo está afectando la crisis del COVID-19 a las condiciones estructurales para una participación política efectiva de las mujeres</b>	<b>37</b>
<b>V.1</b>	Riesgo de deterioro del contexto democrático para el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres	<b>37</b>
<b>V.2.</b>	La afectación de otros derechos que interactúan con los derechos políticos	<b>39</b>
<b>V.2.1</b>	Vida privada y corresponsabilidad	<b>39</b>
<b>V.2.2</b>	Derechos económicos	<b>40</b>
<b>V.2.3</b>	Derecho a una vida libre de violencia basada en género	<b>41</b>
<b>V.3</b>	Consecuencias y desafíos del COVID-19 para los derechos políticos de las mujeres: panorama regional de una crisis multidimensional	<b>42</b>
<b>VI.</b>	<b>Conclusiones y recomendaciones para la consolidación de la democracia paritaria como nuevo contrato social para la región</b>	<b>46</b>
	<b>Bibliografía</b>	<b>53</b>

# INTRODUCCIÓN

Este documento se ha elaborado como parte del proceso de preparación del sexagésimo quinto período de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW65), que tendrá lugar en marzo de 2021 y se enfoca en la plena y efectiva participación de las mujeres en la toma de decisiones y en la vida pública, así como la eliminación de la violencia para lograr la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas. Constituye un documento de referencia para alimentar las discusiones intergubernamentales en el marco de la Consulta Regional de América Latina y el Caribe previa a la realización de la CSW65.

Este documento fue elaborado en el marco de la pandemia del COVID-19 que ha creado un escenario de crisis multidimensional que está agudizando las brechas preexistentes que ya sufrían las mujeres en relación con las tareas de cuidado, su autonomía económica (ahora aún más afectada debido a la disminución de ingresos y un mayor empobrecimiento para muchas mujeres), además de una creciente violencia basada en género. Todo ello se da en el contexto político de democracias que ya arrastraban desconfianza ciudadana e insatisfacción con sus resultados, configurándose un escenario más volátil para el ejercicio de la política en una región azotada por el COVID-19 y con varios de sus países que se enfrentaron con grandes desafíos en la gestión de la crisis sanitaria. Democracias que además ahora se verán enfrentadas a más tensiones debido a un escaso o muy bajo crecimiento económico y reducciones de las oportunidades de desarrollo, incremento de las deudas públicas de los Estados, crisis alimentarias, de recursos hídricos y migratorias y deterioro de sectores clave para el crecimiento económico que conviven con una crisis medioambiental previa irresuelta, por mencionar algunos temas. Todos estos factores harán que se incrementen las desigualdades dentro de los países, pero también entre países ya que en América Latina y el Caribe cohabitan diversas realidades sociales, económicas y políticas.

Estas circunstancias enuncian la necesidad de un fortalecimiento integral de las democracias de la región, con la democracia paritaria como uno de sus horizontes. La magnitud de esta crisis abre la puerta para repensar estructuras desiguales e injustas que por décadas han permanecido inalterables, pero su profundidad y multidimensionalidad es en sí también una alerta sobre la posibilidad de un futuro altamente inestable en el que la presencia y participación de las mujeres en el ámbito público pueda verse reducida debido a la urgencia de resolver otras situaciones de cuidado, salud o económicas, por citar un par de ejemplos. A su vez, la agenda regional de género construida a lo largo de estos años puede quedar relegada debido a priorizaciones de leyes o políticas que no contemplen las diferencias de género y/o que respondan a otras demandas y necesidades como resultado de la pandemia.

Este retroceso no solo constituiría una grave afectación de los derechos de las mujeres sino un debilitamiento aún mayor de una democracia que requiere del aporte de sus ciudadanas para enriquecer las políticas y la agenda pública, para fortalecerlas de modo que se pueda avanzar hacia el desarrollo resolviendo los complejos problemas de sus sociedades, aporte que, a través de diferentes estudios de caso en países de la región, ha sido ya evidenciado. Cuando las mujeres acceden a una participación igualitaria en posiciones de poder gestionan la llegada de más recursos y priorizan políticas de salud, educación, medioambientales y orientadas a las mujeres, como, por ejemplo, la violencia basada en género o la orientación de ingresos a temas de cuidado. Además, incluyen la perspectiva de género en sus políticas, crean entornos propicios para mejorar la eficacia e influyen en la creación de un círculo virtuoso para la incorporación de más mujeres.

Con base en los instrumentos internacionales y acuerdos políticos que mandatan a los Estados a trabajar por la igualdad sustantiva, la eliminación

de la discriminación y la violencia basada en género contra las mujeres y niñas, la democracia paritaria y un enfoque interseccional para abordar los derechos políticos de las mujeres, este documento realiza un recorrido por las principales tendencias regionales en el acceso de las mujeres a la toma de decisiones en América Latina y el Caribe con vistas a aportar a una discusión sin desconocer que la región es diversa y presenta brechas diferenciadas no solo en función de realidades subregionales, sino también nacionales e incluso subnacionales con desafíos, demandas, necesidades y políticas públicas diferentes lo que se expresa incluso en la falta de disponibilidad de información desagregada por sexo en algunas realidades. Hecha esta precisión, se puede decir que en la región se pueden identificar las siguientes tendencias resultantes:

- a. el uso de leyes de cuota y luego de medidas de paridad y alternancia como acelerador de su acceso, con mayores impactos para la igualdad de resultados en el caso de la paridad.
- b. la mejora en la presencia de mujeres en lugares de representación en algunos países, ciertos poderes y niveles de gobierno que configuran diferentes escenarios, unos más cercanos que otros para un horizonte paritario a pesar de las resistencias persistentes.
- c. la importancia de traducir los cambios cuantitativos en un real y equitativo ejercicio del poder por parte de las mujeres, basada en el ejercicio de su autonomía plena, que permita impulsar la agenda regional de género y por tanto su representación sustantiva.
- d. la necesidad de impulsar con más vigor un enfoque interseccional de los derechos políticos pues, pese a los avances de la mano de la paridad, este no se ha traducido en una mayor representación de mujeres indígenas, afrodescendientes, jóvenes, con discapacidad, migrantes o de la diversidad sexual.
- e. la persistencia de barreras institucionales y culturales -incluyendo prácticas nocivas, normas sociales discriminatorias y estereotipos de género- que limitan un ejercicio pleno de los derechos políticos de las mujeres; las resistencias de los partidos políticos a los cambios hacia la igualdad y la existencia de condiciones inequitativas para la construcción de liderazgos y el financiamiento de sus campañas.
- f. una revitalización de la movilización de las mujeres en la esfera pública -que engarza con un importante legado feminista- para demandar la efectividad real de sus derechos y su ampliación y que, a su vez, resiste frente a amenazas a sus derechos.
- g. la existencia de barreras estructurales socioculturales y económicas preexistentes que limitan su ingreso y participación en el ámbito público.

Estas tendencias se dan en un marco que presenta amenazas para la participación política de las mujeres en la esfera pública regional. Por un lado, discriminación y violencia basada en género de diversas formas y en diferentes espacios que menoscaba o anula la construcción de sus trayectorias políticas y su movilización por el solo hecho de ser mujer, lo que puede desincentivar su participación debido a la normalización de actos que las excluyen y que suponen un costo injusto e inasumible. Aunque la problemática se ha visibilizado, en los países todavía las leyes y políticas para prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia son minoritarias, aunque se observan algunos avances a través de estrategias diversas. En paralelo, la irrupción de grupos y discursos ultraconservadores en la arena pública con una narrativa contraria a la igualdad de género que apela a la tergiversación y al miedo como herramienta, ponen en peligro no solo futuros avances hacia la igualdad y el empoderamiento de las mujeres, sino todo aquello que ya se creía consolidado.

Frente a estas situaciones la región presenta como una de sus fortalezas un amplio y activo movimiento feminista y de mujeres que está incidiendo a través de la movilización en la formulación de políticas y leyes favorables a los derechos de las mujeres y que está logrando transformaciones culturales redibujando concepciones respecto de aquello que ya no es tolerable, estableciendo nuevos valores igualitarios y fijando nuevos límites.

En ese sentido, este documento brinda recomendaciones para asentar lo ya logrado en materia de participación de las mujeres en la esfera pública y avanzar en la consolidación de una democracia paritaria que incorpore una mirada interseccional, aporte a la construcción de una nueva realidad donde la igualdad de género sea un eje central y las instituciones democráticas sean renovadas desde la participación, la inclusión y la escucha y solución de las demandas de la ciudadanía.

# I. COMPROMISOS JURÍDICOS INTERNACIONALES Y AGENDAS DE GÉNERO EN MATERIA DE DERECHOS POLÍTICOS: ABRIENDO CAMINOS, AVANZANDO HACIA HORIZONTES PARITARIOS

América Latina y el Caribe es una región con una fuerte tradición de construcción de consensos políticos que han influido el marco normativo internacional obligatorio para todos los Estados, contribuyendo así al avance de la agenda internacional para el logro de la igualdad sustantiva con base en la progresiva construcción de una hoja de ruta que constituye ya una Agenda Regional de Género. Estos instrumentos, por un lado, han nutrido los debates nacionales dotando de legitimidad a las reformas y propuestas de reformas realizadas y, por el otro, han dotado de contenido a avances conceptuales en materia de derechos políticos de las mujeres retroalimentándose con las experiencias nacionales.<sup>1</sup>

Asimismo han permitido establecer la democracia paritaria como un horizonte para sus sistemas políticos y la vida pública, entendida como “un

modelo de democracia en el que la paridad sustantiva y la igualdad entre hombres y mujeres son ejes vertebradores de las transformaciones que asume un Estado responsable e inclusivo” y que tiene como fines “el establecimiento de un nuevo contrato social y forma de organización de toda la sociedad por el cual se erradique toda exclusión estructural, en particular hacia las mujeres y las niñas (y) un nuevo equilibrio social entre hombres y mujeres en el que ambos contraigan responsabilidades compartidas en todas las esferas de la vida pública y privada”.<sup>2</sup> Refiere a una democracia paritaria que debe también nutrirse de mecanismos integrales de inclusión que permitan la participación de la diversidad de las mujeres a través de una mirada intercultural e interseccional y en un marco libre de discriminación y de violencia basada en género.

## I.1 Instrumentos normativos de carácter internacional y regional: igualdad sustantiva sin violencia contra las mujeres en la política

La Convención para la Eliminación de Toda Forma de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés), aprobada en 1981, es uno de los instrumentos internacionales más relevantes para los derechos de las mujeres pues obliga a los Estados parte a pasar de la igualdad formal a la igualdad sustantiva a través de la adopción de medidas para eliminar la discriminación contra las mujeres en la

vida política y pública. Esto es un salto cualitativo importante respecto de una primera serie de instrumentos internacionales y regionales que entre 1945 y 1969 establecieron la igualdad de derechos entre mujeres y hombres y fueron perfilando el contenido de los derechos políticos (en el plano formal) que van desde la Carta de las Naciones Unidas hasta la Convención Americana sobre Derechos Humanos.<sup>3</sup>

1 Llanos (2019).

2 ONU MUJERES y PARLATINO (2016). Pág. 11.

3 Se incluyen además en el plano universal: la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Declaración sobre la Eliminación de la

En virtud del artículo 7 de la CEDAW, los Estados tienen la obligación de adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra las mujeres en la vida política y pública del país y, en particular, garantizando en igualdad de condiciones con los hombres el derecho a:

1. “Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;
2. Participar en la formulación de políticas gubernamentales y en la ejecución de estas y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales.
3. Participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país”.

Además, estableció las acciones afirmativas con carácter temporal como una estrategia central para acelerar la igualdad de facto en el acceso al poder, así como la adopción de medidas adecuadas para eliminación de patrones socioculturales estereotipados. Tal como lo señala la Recomendación General N.º 25 del Comité de la CEDAW que desarrolla el concepto de igualdad sustantiva se “requiere que la

mujer tenga las mismas oportunidades desde un primer momento y que disponga de un entorno que le permita conseguir la igualdad de resultados. No es suficiente garantizar a la mujer un trato idéntico al hombre. También deben tenerse en cuenta las diferencias biológicas que hay entre la mujer y el hombre y las diferencias que la sociedad y la cultura han creado” (Punto 8).

El otro instrumento clave -de carácter regional- es la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer conocida como Belem do Pará (1994). Esta señala que la violencia contra las mujeres impide y anula el ejercicio de cualquier derecho, incluido los políticos, y aborda la importancia de las condiciones circundantes para un ejercicio sustantivo de los derechos de las mujeres, así como la mayor vulnerabilidad de ciertas mujeres por su raza, etnia, edad, discapacidad, situación migratoria, entre otras. Además, determina la responsabilidad de los Estados en materia de prevención, sanción y erradicación de la violencia por motivos de género. En tal sentido, los Estados tienen la obligación de: abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra las mujeres, actuar con la debida diligencia y adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar la violencia contra las mujeres por motivos de género.

## I.2 Acuerdos de carácter político: hacia la democracia paritaria con una mirada interseccional

A 25 años de su aprobación, la Plataforma de Beijing (1995) es el hito más importante en lo que a acuerdos políticos se refiere pues enfatiza el igual derecho de las mujeres de tomar parte en el gobierno de sus países a través de cargos públicos, pero también del liderazgo en sus comunidades y en organizaciones

informales. Con una mirada comprensiva y propuestas de acción estratégicas -muchas de las cuales continúan guiando el accionar en la región- tiene como una de sus doce esferas de especial preocupación el ámbito político para la que propone como medidas centrales a adoptar por los gobiernos:

---

Discriminación contra la Mujer, y, en el regional: la carta de la OEA, la Convención Interamericana sobre la Concesión de Derechos Políticos de la Mujer, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

- el compromiso de equilibrio entre mujeres y hombres con miras a lograr una representación paritaria utilizando medidas afirmativas de ser necesario;
- la promoción de la igualdad en la participación en partidos políticos (a través de medidas específicas relacionadas con sus procedimientos, estructuras de decisión y programas) y sindicatos;
- la revisión de los impactos de los sistemas electorales en la participación de las mujeres y sus reformas de ser necesario;
- la generación de datos cuantitativos y cualitativos para la vigilancia, evolución y difusión de los progresos de las mujeres en el ámbito público apoyando estudios de la sociedad civil y la academia al respecto;
- alentar una mayor participación de las mujeres indígenas y medidas de corresponsabilidad en el hogar entre mujeres y hombres.

Esta hoja de ruta ha sido enriquecida por los diferentes consensos políticos logrados posteriormente en las sucesivas conferencias regionales organizadas por la Comisión Económica para América Latina -CEPAL- que han seguido profundizando en las concepciones y medidas complementarias requeridas para el logro de una igualdad sustantiva como un componente esencial de los sistemas democráticos.

Es a partir del Consenso de Quito (2008) que se reconoce a la paridad como un principio democrático propulsor de la democracia, pero también como un mecanismo para la igualdad en el ejercicio del poder, la toma de decisiones, participación y representación social y política en las relaciones sociales, económicas, políticas, culturales y en el ámbito privado para erradicar la exclusión estructural.

El Consenso de Quito insta a los Estados adoptar medidas de acción positiva, reformas legislativas

y asignaciones presupuestarias para garantizar la participación plena de las mujeres en cargos públicos y de representación política en todos los poderes y ámbitos de gobierno incluidos los ámbitos internacionales y regionales que definen la agenda de seguridad, paz y desarrollo; desarrollar políticas (acciones positivas, financiación, formación, entre otras) orientadas a incorporar la agenda de las mujeres en su diversidad en los partidos políticos y a impulsar la participación igualitaria en todos los espacios y el empoderamiento de las mujeres para consolidar la paridad; y adoptar medidas legislativas para prevenir, sancionar y erradicar el acoso político a las mujeres en cargos de elección o designación, así como de partidos y movimientos políticos en el ámbito nacional y local.

Además de los gobiernos y los partidos políticos, los medios de comunicación también fueron llamados a la acción invocándolos a: reconocer la importancia de la participación paritaria de las mujeres en el proceso político; brindar una cobertura equitativa y equilibrada de todas las candidaturas y cubrir las diversas formas de la participación política de las mujeres y los asuntos que las afectan.

En 2010, el Consenso de Brasilia dio un paso más: añadió la necesidad de entender la paridad como un resultado por lo que además de las nominaciones planteó la regulación de condiciones para el logro de igualdad tales como mecanismos de acceso igualitario al financiamiento, propaganda electoral e instancias decisorias de partidos políticos. También hizo hincapié en la necesidad de fortalecer la observación ciudadana de los procesos electorales y mecanismos institucionales para garantizar que se cumplan las medidas legislativas que garantizan la participación de las mujeres.

Además, hizo un énfasis especial en la doble discriminación de mujeres afrodescendientes, indígenas, jóvenes y mujeres con discapacidad para las cuales solicitó medidas como: contribuir al empoderamiento de los liderazgos de mujeres indígenas para eliminar las brechas existentes y garantizar su

participación en espacios de decisión; adopción de medidas (incluidas acciones afirmativas) para asegurar la paridad, la inclusión y la alternancia étnica y racial en todos los poderes del Estado, en los regímenes especiales y autónomos, en los ámbitos nacional y local y en las instituciones privadas, y la creación de mecanismos de apoyo a la participación pública y política de las mujeres jóvenes sin discriminación de ningún tipo y el respeto a sus formas propias de organización y expresión.

En 2013, el Consenso de Santo Domingo concibió la paridad como una política de Estado que, a través de medidas legislativo-electorales, debe garantizar el acceso y la representación paritaria en todos los ámbitos del poder político añadiendo los espacios de integración y parlamentos regionales. Entre las medidas a promover señaló leyes que aseguren la representación paritaria, medidas afirmativas en partidos políticos y otras instituciones públicas o privadas que incluyan mecanismos de sanción ante incumplimientos. Al igual que en el Consenso (previo) de Brasilia ratificó la necesidad de promulgar legislación para prevenir, erradicar y sancionar el acoso y violencia política y administrativa contra las mujeres en espacios públicos e hizo mención a la observación electoral con perspectiva de género y a la necesidad de propiciar que los medios de comunicación se comprometan con la igualdad y la paridad a través de acciones mediáticas y den cobertura a otras formas de participación política de las mujeres y los temas que las afectan.

En la dimensión no institucional de la participación política reconoció el rol de las organizaciones y movimientos de mujeres y feministas, mujeres indígenas, afrodescendientes, jóvenes y mujeres con discapacidad, así como de las defensoras de derechos humanos e invitó a promover intercambios y alianzas entre ellas para asegurar avances propiciando condiciones para su participación, abordando las barreras culturales y lingüísticas que las limitan e identificando y procurando fuentes de financiamiento. Finalmente, este Consenso hizo un llamado especial a fortalecer económica y técnica-

mente los mecanismos nacionales para el adelanto de las mujeres y mecanismos regionales de formación de liderazgos de mujeres, en particular para jóvenes, mujeres rurales, indígenas, afrodescendientes y de la diversidad sexual.

En este proceso incremental de construcción de una hoja de ruta regional, en 2017, el Consenso de Montevideo avanzó hacia el concepto de democracia paritaria representativa y la interseccionalidad e interculturalidad como dos de los enfoques que guían la construcción de la agenda regional de género. Se planteó la paridad cuantitativa y cualitativa como un pilar para generar condiciones para el ejercicio pleno de la ciudadanía de las mujeres además de considerarla como una condición para la profundización, cualificación y democratización de los sistemas políticos democráticos y así alcanzar la igualdad de género en 2030.

En este nuevo acuerdo político se dio continuidad al énfasis expresado por el Consenso de Santo Domingo respecto de la participación política a través de vías no formales por lo cual se expresó: la preocupación por la criminalización de las defensoras de derechos humanos; el insuficiente reconocimiento de la contribución a la democracia de los movimientos de mujeres, feministas, afrodescendientes, jóvenes, indígenas, personas LGBTI; la necesidad de crear entornos seguros para la participación y brindar apoyo a los procesos organizativos para que las organizaciones y movimientos de mujeres y feministas puedan contribuir al diseño, aplicación y seguimiento de políticas a nivel nacional e internacional acordes con la agenda regional de género.

Finalmente, el Compromiso de Santiago (2020) volvió a incidir en la necesidad de aumentar la representación de todas las mujeres en la toma de decisiones -con un enfoque intercultural y étnico racial y que incluya a las mujeres con discapacidad- en todos los poderes del Estado, niveles y ámbitos de gobierno, a fin de alcanzar una democracia paritaria en la que se garanticen los derechos humanos de las mujeres que participan en política, las defensoras

ras de derechos humanos y las mujeres periodistas. Añadió también un compromiso explícito con la adopción e implementación de acciones, políticas, leyes y programas contra las diferentes formas de violencia y la discriminación de género contra las mujeres, las adolescentes y las niñas incluidas nuevas formas que se materializan a través de tecnologías de información y redes sociales. Además, condenó la violencia política e hizo un llamado a la promoción de medidas que involucren a los niños, jóvenes y hombres como aliados estratégicos hacia la igualdad de género; la promoción y la garantía de los derechos de las mujeres y su empoderamiento

y autonomía económica; la eliminación de la discriminación y la violencia basada en género y hacia la generación de políticas para la corresponsabilidad en las tareas domésticas y de cuidado.

A partir de su aprobación, estos instrumentos contribuyen con el avance de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 y no solo, pero especialmente, al Objetivo 5 que apunta a “Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas”, concibiendo la igualdad de género como un derecho humano fundamental y un elemento esencial para el logro del desarrollo sostenible.

## II. TENDENCIAS DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA VIDA PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: FORTALEZAS Y DEBILIDADES PREVIAS A LA CRISIS DEL COVID-19

### II.1 La vía legal como acelerador del acceso de las mujeres a los espacios de decisión pública

#### II.1.1 De las cuotas a las medidas de paridad político electoral y otras acciones afirmativas

América Latina y el Caribe<sup>4</sup> alcanzó entre 2019 y 2020, con diez países, el número más alto de legislaciones paritarias en el ámbito político electoral. La paridad ha sido en la mayoría de los casos - bajo ciertos requisitos de diseño- la política más exitosa para incrementar el número de mujeres electas en instancias colegiadas, entre ellas los parlamentos. El proceso fue iniciado en 2008 -cuando se incorporaron estas medidas en las constituciones de Ecuador y Bolivia y en la legislación electoral de Costa Rica-, que no se puede entender sin el aprendizaje acumulativo que significó la previa regulación legal de cuotas iniciada en la región en la década de los noventa como una primera estrategia central para acelerar la incorporación de mujeres en cargos de elección popular, en menor medida en cargos de dirección partidaria y en cargos de designación en el Ejecutivo y Administración Pública, de manera más residual (solo dos países -Panamá y Colombia- regularon cuotas legales de 30%).

Desde que en 1991, a partir de la aprobación de la cuota en Argentina,<sup>5</sup> una primera ola de contagio recorrió la región centrada en la regulación de porcentajes (en torno al 20-40%) para la incorporación de las mujeres en las nominaciones a cargos de elección popular. En esta etapa, que se ha extendido hasta 2011, la región vivió por primera vez un período de “avances sostenidos”<sup>6</sup> en el ámbito de la nominación y acceso a cargos representativos. Aunque también su implementación progresiva dio cuenta de las debilidades en el diseño y en su aplicación que diluían su eficacia para la elegibilidad de las mujeres. Entre ellas, ausencia de sanciones eficaces para evitar su incumplimiento, mandatos de ubicación para que las mujeres no fueran relegadas al fondo de las listas, su aplicación a candidaturas titulares y suplentes de modo conjunto o la existencia de excepciones a su aplicación. A partir del 2000, se plantearon reformas orientadas a incrementar porcentajes; corregir debilidades de diseño y cobró centralidad el tipo de sistema electoral con el que las cuotas interactuaban y la necesidad de adaptar estas medidas a sistemas mayoritarios y

4 En concordancia con las clasificaciones regionales establecidos por la Conferencia Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2017), los países incluidos en América Latina son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. El Caribe incluye Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía y Trinidad y Tobago, aunque no siempre haya datos disponibles para todos estos países.

5 Ley N° 24.012 - Ley de Cupo Femenino.

6 Bareiro y Soto (2015). Pág. 41.

circunscripciones uninominales para mejorar la elegibilidad. Entre 2009 y 2017, un último grupo de países rezagados aprobaron cuotas legales de entre 30% y 40%-60% para cargos de elección popular.<sup>7</sup>

Estas medidas han ayudado a incrementar la oferta electoral, naturalizar la participación de las mujeres en la esfera pública y acelerar el acceso de las mujeres a la representación política, dependiendo de un mejor o peor diseño de las medidas y el contexto institucional en que se han aplicado.<sup>8</sup> Pero, siendo un cambio normativo de origen externo a la voluntad de las organizaciones políticas, también se han observado múltiples resistencias a su aplicación orientadas a limitar su eficacia lo que evidenció que los cambios en la cultura política u organizacional o en las prácticas informales no eran automáticos y se requería de nuevas medidas. El hecho que las cuotas en muchos países devinieran en un techo para la participación de las mujeres, aunado a la apertura de ventanas de oportunidad para reformas político electorales, la constancia del movimiento feminista y del movimiento amplio de mujeres en la búsqueda de una representación sustantiva expresada en declaraciones políticas y acciones de incidencia política abrieron la puerta a nuevas medidas, esta vez de paridad y alternancia en el ámbito político electoral que siguen desarrollándose conceptualmente<sup>9</sup> y que buscan, más allá de la temporalidad de las acciones afirmativas, una redistribución real del poder a través del logro de una igualdad de resultado.

En la actualidad, en América Latina y el Caribe<sup>10</sup> conviven tres estadios diferentes respecto al avance de la regulación legal de medidas afirmativas o de paridad para cargos de elección popular.

Un primer grupo de diez países que han regulado la paridad en cargos de elección popular -Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua, México, Honduras, Panamá, Argentina, Perú y Colombia- aunque unos con diseños más eficaces que otros para la elegibilidad de las mujeres al incluir la inscripción de la lista como la sanción más efectiva, la alternancia hombre-mujer/mujer- hombre en la integridad de la lista y la aplicación a las listas a ser inscritas. En este escenario, Ecuador es el único país que ha legislado la paridad vertical -el reparto equitativo 50-50% de los encabezamientos de las listas electorales- una de las medidas más resistidas por las organizaciones políticas. Mientras que México ha dado un gran salto cualitativo al regular la paridad en los tres poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), en los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), en las candidaturas de los partidos a cargos de elección popular y en la elección de representantes en ayuntamientos de población indígena. Además, Chile aprobó la realización de una constituyente paritaria, en candidaturas y en su composición, cuya elección se llevará a cabo en 2021, una reforma inédita en el mundo.

Un segundo grupo de países que han implementado acciones afirmativas, constituido por siete países latinoamericanos -Brasil, Chile, El Salvador, Haití, Paraguay, República Dominicana y Uruguay- y uno del Caribe -Guyana- que tienen vigentes cuotas con porcentajes de entre un 20%-40% en dichos cargos, en los que nuevamente el diseño de las medidas varía y sus resultados también: desde aquellos países que solo las aplican a procesos de primarias por lo que se diluyen en el tránsito a la confección de las nominaciones finales pasando por otros sin sanciones ni mandatos de alternancia y excepciones a su aplicación.

7 El Salvador (al menos 30% de mujeres), Colombia (mínimo de 30% de uno de los géneros), Chile (ningún sexo puede superar el 60% ni estar por debajo del 40%) y Uruguay (33.3% en 2009 prorrogada en 2017 indefinidamente).

8 Llanos (2019).

9 Llanos (2019).

10 Según criterio de clasificación regional de la CEPAL (2017).

Finalmente, un tercer grupo, en el que se ubica el resto de los países, dos en América Latina y el resto del Caribe,<sup>11</sup> que no cuentan ni con medidas de cuota ni con medidas de paridad. Este es, evidentemente, el grupo que se encuentra más rezagado en el avance hacia la democracia paritaria.

De todas formas, las realidades en cada país no son estáticas, ya que la región cuenta con redes activas y organizadas de mujeres políticas y movimientos feministas y de mujeres que siguen impulsando proyectos de ley orientados a aprobar reformas paritarias. Sin embargo, en algunos países, este impulso encuentra resistencias que resultan en la aprobación de legislaciones que, aunque se denominan paritarias, no garantizan ninguna medida para alcanzar la paridad y la alternancia de forma efectiva<sup>12</sup>. Por ello, en contextos como el guatemalteco de fuertes resistencias a proyectos presentados al Parlamento con escaso éxito, las organizaciones de mujeres están explorando profundizar la rela-

ción entre principios constitucionales de igualdad de género y las políticas públicas/electorales a través de litigios estratégicos que buscan avanzar hacia la paridad.

A la par, el concepto evoluciona hacia la búsqueda en los hechos de una democracia paritaria, que vaya más allá de lo político electoral y el acceso, que garantice que la búsqueda del acceso al poder se dé en igualdad de condiciones y que una vez en el poder su reparto equitativo y su ejercicio real por parte de las mujeres favorezca una representación sustantiva en la que sus problemas e intereses diferenciados se vean reflejados en las leyes, políticas y presupuestos. Y que también implique la democratización de la esfera privada, donde el desbalance en la carga de cuidados actúa como primera barrera para la participación política de las mujeres, tal como lo propone la Norma Marco para la Democracia Paritaria, desarrollada e impulsada por ONU Mujeres y aprobada por el PARLATINO en 2015.

## II.2 Mujeres como electoras, electas y designadas

### a. Participación Electoral

Las mujeres constituyen no solo el 50% de la población. Desde 2008 en América Latina se ha identificado que conforman en promedio el 51% de los registros electorales que habilitan a la ciudadanía votar.<sup>13</sup> Además, en los últimos años según datos del Proyecto ATENEA,<sup>14</sup> se ha venido constatando que —allí donde los Tribunales Electorales tienen información desagregada

por sexo— la participación electoral de las mujeres, es decir el número de ciudadanas habilitadas para votar que finalmente lo hacen, su participación electoral estuvo entre 3 y 8 puntos porcentuales por encima de la participación de los hombres<sup>15</sup> incluso en algunos países donde el voto es voluntario o no hay sanción por la abstención. No se cuenta con información similar para el caso del Caribe.<sup>16</sup> Una situación poco visibilizada es la que viven las mujeres migrantes que

11 Según criterio de clasificación regional de la CEPAL (2017).

12 Llanos (2019).

13 Llanos y Sample (2008). Dato calculado en base a información de 18 países de América Latina.

14 ATENEA es una iniciativa impulsada por PNUD, ONU Mujeres e IDEA Internacional que busca acelerar la participación política paritaria de las mujeres en América Latina, para lo cual genera evidencia cuantitativa y recomendaciones de reforma en ocho dimensiones de los derechos políticos, a través de 40 indicadores que integran su Índice de Paridad Política, así como información complementaria.

15 Datos para elecciones en México (2012), Honduras (2013), Guatemala (2015), Chile (2014), Panamá (2014), Perú (2016), Colombia y Brasil (2018). Disponibles en Llanos (2019).

16 Se consideran en este informe como países del Caribe: Antigua y Barbudas, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada,

hoy representan el 50% de la migración.<sup>17</sup> Datos de países como México, señalan que para las elecciones 2017-2018, mientras la participación de las mujeres en el país fue de 8,1 puntos más que los hombres, en el exterior hubo una brecha de participación de 11.6% lo que habla de la necesidad de que los organismos electorales y los consulados en el extranjero promuevan y faciliten su voto.<sup>18</sup>

La participación electoral es un indicador crucial de cómo la ciudadanía, en este caso las mujeres participan en la gobernanza de sus países siendo una alta participación signo de vitalidad de la democracia, mientras que una baja es síntoma de una mayor apatía o desconfianza en el proceso político.<sup>19</sup> Es imprescindible que esta información sea permanentemente desagregada por las autoridades electorales ya no solamente por sexo sino también por edad, etnia y raza para tener una fotografía más integral de cómo se está dando la participación de las mujeres y a través de un análisis interseccional identificar eventuales brechas en su participación.

## **b. Mujeres en el nivel nacional: ejecutivos, legislativos, judicial, electoral**

### **EJECUTIVOS**

A cuarenta años del inicio de las transiciones democráticas en América Latina seis mujeres han logrado ser electas como presidentas, dos de ellas reelectas. En el caso del Caribe a inicios de 2020 se contaba con dos jefas de gobierno/Estado. Si bien esto ha tenido un alto impacto simbólico en la región y ha servido para quebrar roles de género masculinizados en materia de poder y brindar nuevos modelos para las

mujeres, lo cierto es que en la actualidad ninguna mujer ostenta dicho cargo en América Latina.

En el caso de su participación como ministras de Estado, una mirada histórica a 18 países de América Latina calculadas por el Proyecto ATENEA muestra que su participación se ha triplicado en promedio en las últimas tres décadas pasando de 9% (1990) a 30,3% (2019).<sup>20</sup> Este es un avance importante respecto del acceso, pero aún lejos de la paridad en particular si se observa las diferencias entre países a 2019: nueve países contaban con 30% o menos de mujeres (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, Paraguay, República Dominicana y Venezuela); cinco se situaban entre un 30% y 40% (Honduras, México, Panamá, Perú y Uruguay) y cuatro alcanzaban el 50% o lo superaban (Colombia, Costa Rica, El Salvador y Nicaragua). Sin embargo, la composición de los gabinetes en ausencia de medidas paritarias para este poder del Estado – salvo el caso de México– dependen de una voluntad política que puede ser fluctuante. Incluso en países como Colombia y Panamá, donde se ha regulado una cuota de 30%, la presencia de mujeres puede variar en función del nivel jerárquico del cargo, en el primer caso, o ni se cumple ni se monitorea en el segundo. Además, aunque en muchos países las mujeres han logrado gestionar carteras históricamente masculinizadas como Economía, Defensa, Relaciones Exteriores o Interior, una mirada a las tendencias nos dice que todavía persisten sesgos de género en los nombramientos y se les encuentra en mayor medida en ministerios asociados más a roles reproductivos. En el caso del Caribe,<sup>21</sup> en base a datos recabados por ONU Mujeres, el promedio de mujeres en gabinetes ministeriales era, a inicios

Guyana, Jamaica, Santa Lucía, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tobago, Haití y Cuba.

17 Instituto Nacional Electoral de México. “Buscará INE participación de mujeres migrantes que enfrentan marginación. Comunicado de Prensa No. 24. 16 de enero de 2021.

18 [Webinario sobre el voto de las mujeres migrantes organizado por el Instituto Nacional Electoral de México](#). Enero de 2021.

19 Solijinov A. (2016). Pág. 13.

20 Llanos (2019).

21 Según criterio de clasificación regional de la CEPAL (2017).

de 2020, de 17%.<sup>22</sup> Sin embargo, de los doce países analizados, ocho países estaban por debajo del 30% (entre ellos Belice con 6,3%, Bahamas con 6,7% y San Vicente y las Granadinas con ninguna mujer); tres entre 30% y 40% (Trinidad y Tobago, Dominica y Guyana) y uno por encima del 40% (Granada).

En este punto, es fundamental mencionar el importante rol que deben jugar los Mecanismos Nacionales para el Adelanto de las Mujeres para transformar la institucionalidad estatal y transversalizar la perspectiva de género tanto en su accionar interno, así como en el diseño de políticas públicas, para lo cual requieren gozar de la máxima jerarquía y contar con los recursos presupuestales necesarios.

Finalmente, en la administración pública latinoamericana, aunque todavía hay desafíos en relación a la generación de datos que deben ser solventados por los Estados, análisis recientes de organizaciones internacionales muestran que las mujeres constituyen aproximadamente el 50% de los empleos en el sector, sin embargo, están subrepresentadas en los cargos gerenciales donde ocupan entre el 30% y 40% pese a estar bien posicionadas en los escalafones profesionales; por tanto, no se trata de falta de méritos profesionales sino de barreras informales expresadas en menores vínculos personales y políticos, requisitos para ascender a los más altos puestos jerárquicos.<sup>23</sup> No se cuenta con datos o estudios similares para el caso del Caribe.

### LEGISLATIVOS (CÁMARA BAJA/ÚNICA)

Según cálculos realizados para este documento en base a datos de Unión Interparlamentaria (UIP) desde inicios de los noventa a fines de 2019 -an-

tes de la pandemia del COVID-19- el porcentaje de parlamentarias en Cámara Baja/Única en América Latina prácticamente se había triplicado. Pasó de 10.6% a 33% en promedio.

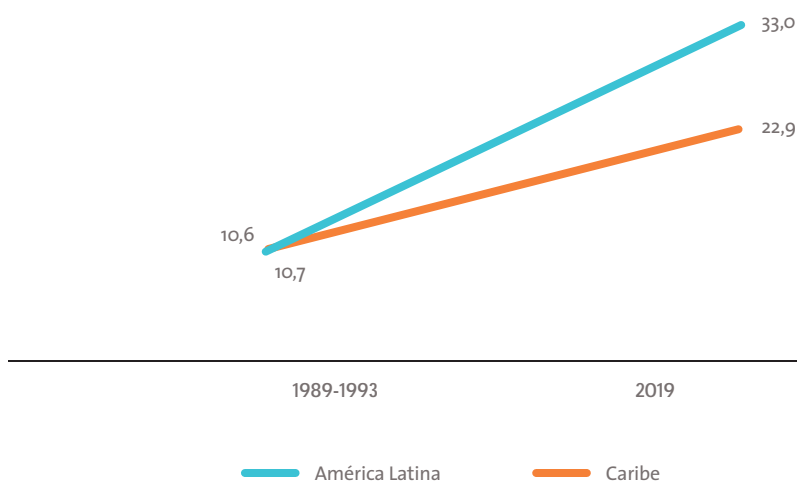
Si bien esto marca una tendencia incremental importante estamos aún lejos de un escenario paritario, lo que se muestra al observar el desempeño por países: once de veinte países registraban menos del 30% (Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, Haití, Honduras, Paraguay, Panamá, República Dominicana, Uruguay y Venezuela); tres países entre el 30% y el 40% (Perú, Ecuador y El Salvador); otros cinco países entre el 40 y 50% (Argentina, Costa Rica, Cuba, México y Nicaragua) y solo un país estuvo por encima del 50% (Bolivia). Si la mirada se centra en algunos de los países que habían aprobado legalmente medidas de paridad político-electoral en las nominaciones a ser inscritas y que las habían aplicado a fines de 2019 (Ecuador, Bolivia, Costa Rica, México, Nicaragua y Argentina) se puede afirmar -aunque con algunos matices- que la aprobación de dicha medida ha posibilitado la mayor presencia de diputadas en dichas cámaras.

Además, se ha observado avances en los países donde el Proyecto ATENEA ha hecho análisis más amplios orientados a determinar si una vez electas las mujeres acceden igualmente a aquellos espacios de mayor decisión dentro de los legislativos, como pueden ser las presidencias de mesas directivas, presidencias de comisiones que dictaminan temáticas menos relacionadas con lo reproductivo y vocerías de bancadas y se ha concluido que, aunque se observan algunos avances, todavía hay subrepresentación en estos espacios salvo excepciones puntuales.<sup>24</sup>

22 Cálculo propio a partir de datos de ONU Mujeres (2020). No se incluye a Anguila, Islas Vírgenes de Estados Unidos e Islas Vírgenes Británicas.

23 Rodríguez Gustá, Ana Laura (2020).

24 Llanos (2019).

Gráfico 1: Evolución del acceso de las mujeres a cargos legislativos en América Latina\* y el Caribe<sup>25</sup>

Fuente: cálculo propio en base a datos históricos de UIP disponibles en [www.ipu.org](http://www.ipu.org). Se toma el dato entre 1989 y 1993 para consignar el rango de elecciones realizadas en ese período y poder así contar con datos de todos los países analizados. \*No hay datos disponibles para Puerto Rico.

En el caso del Caribe,<sup>26</sup> una mirada en el mismo rango de tiempo (entre inicios de los noventa a fines de 2019) muestra que la presencia de mujeres si bien se ha duplicado -pasando de 10,7 a 22,9% en promedio- registra un menor ritmo de crecimiento que América Latina, ubicándola más lejos aún de un escenario paritario. En el desagregado por países se observa que ocho se ubicaban por debajo del 30% (Belice con 9,4%, Antigua y Barbuda con 11,1%, Bahamas con 12,8%, San Vicente y las Granadinas con 13%, Santa Lucía con 16,7%, Jamaica con 17,5%, Barbados y Saint Kitts and Nevis con 20%); tres países entre el 30% y 40% (Dominica, Guyana y Trinidad y Tobago); uno por encima del 40% (Granada). Investigaciones realizadas en los países del Caribe han identificado obstáculos que las desmotivan a participar: estereotipos sobre su emocionalidad, presiones para ir en contra de sus principios, campañas negativas y abuso verbal hacia ellas basadas en su apariencia, relacio-

nes familiares e intimidad, falta de financiación en sus campañas, problemas de conciliación con la vida familiar e incluso infraestructuras parlamentarias que no cuentan con instalaciones básicas para ellas.<sup>27</sup>

#### PODER JUDICIAL Y PODER ELECTORAL

Según datos del Proyecto ATENEA las magistradas en la cortes supremas del Poder Judicial de dieciocho países de América Latina eran a fines de 2019 (donde había información pública), en promedio, un 27,5% con ocho países por debajo del 30% (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Panamá, República Dominicana), cuatro países entre el 30% y 40% (Chile, El Salvador, Honduras y México), dos países entre un 40% y 50% (Guatemala y Uruguay) uno por encima del 50% (Ecuador).<sup>28</sup> Este ha sido un espacio menos estudiado en el que no se cuentan con datos oficiales históricos ni periódicos desagregados por sexo. Sin embargo,

<sup>25</sup> Según criterio de clasificación regional de la CEPAL (2017).

<sup>26</sup> Según criterio de clasificación regional de la CEPAL (2017).

<sup>27</sup> Hesse-Bayne, L. and Kremer, T. (2018).

<sup>28</sup> Llanos (2019).

la evidencia de estudios de algunos países muestra que las mujeres ocupan importantes porcentajes<sup>29</sup> en las judicaturas, aunque al igual que otros espacios públicos persisten techos de cristal incluso reforzados. Las mujeres en la presidencias de estas instancias son una excepción aún. Por el contrario, el Caribe parecería presentar una tendencia contraria con un promedio de 58,4% de mujeres magistradas para los seis países en los que hay datos disponibles en el Observatorio de Igualdad de Género de la CEPAL: salvo el caso de Belice (con 16,7%), el resto de los países supera el 50% de mujeres en estas instancias (Trinidad y Tobago, Bahamas, Guyana, Jamaica y Barbados).<sup>30</sup> Sin embargo, se requiere datos del resto de países para llegar a una conclusión más definitiva.

En América Latina respecto de la composición de los órganos jurisdiccionales nacionales electorales, según datos del Proyecto ATENEA para dieciocho países de América Latina a fines de 2019, las magistradas constituían un 22,5% en promedio. Doce países estaban por debajo del 30% (Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Perú y Uruguay), cuatro se ubicaban entre el 30% y 40% (Argentina, Costa Rica, Paraguay y República Dominicana) y solo dos superaban el 50% (Bolivia y Venezuela).<sup>31</sup> No se cuenta con datos para el Caribe en el ámbito electoral.

### c. Mujeres en el nivel local: alcaldías y concejalías

En los cargos de alcaldías a nivel local, en base a datos del Observatorio de Igualdad de Género de la

CEPAL, el promedio de mujeres en América Latina presenta un pico máximo de 15,2% con resultados de elecciones a 2018-2019<sup>32</sup> mientras que en la década de los noventa era de 5%;<sup>33</sup> una cifra extremadamente exigua y un ritmo de crecimiento demasiado lento en la casi totalidad de los países que pone en el centro del debate las mayores dificultades que están enfrentando las mujeres para acceder a estas posiciones de poder donde no aplican legalmente las medidas afirmativas o paritarias aunque algunos países han explorado la vía jurisprudencial para extender su aplicabilidad a estos espacios. Desde algunos contextos nacionales se ha identificado sesgos en los partidos políticos que no las nominan en proporciones igualitarias o las postulan en distritos electorales menos apetecibles o con menor arrastre electoral partidario. Hay que seguir indagando qué otros cuellos de botella están impidiendo que en este nivel sus liderazgos sociales -donde suelen tener mucha presencia- se traduzcan en liderazgos políticos. En el caso del Caribe, la ausencia de datos sobre mujeres en alcaldías es llamativa y en los países en los que los hay, salvo el caso de Saint Kitts and Nevis con 9,1%, la nula presencia de mujeres en estos cargos en Belice, Dominica, Jamaica, Trinidad y Tobago es profundamente preocupante.<sup>34</sup>

En el caso de las concejalías, donde sí aplican las medidas de cuota o de paridad los resultados han sido más favorables a las mujeres. En promedio América Latina ha duplicado el número de concejalías desde la década de los noventa cuando tenía 14% en promedio<sup>35</sup> hasta llegar entre 2018- 2019 a un promedio de 28,9%, un cálculo en base a datos disponibles en el Observatorio de Igualdad de Género de la CEPAL.<sup>36</sup> Se

29 Ob. cit. (2019).

30 Datos disponibles en <https://oig.cepal.org/>.

31 Llanos (2019).

32 Datos disponibles en <https://oig.cepal.org/> que no incluyen a Haití por no consignarse información en dicho portal.

33 Ob. cit. (2019). Dato para dieciocho países de América Latina.

34 Datos disponibles en <https://oig.cepal.org/>.

35 Llanos (2019). Datos para 18 países de América Latina.

36 Datos disponibles en <https://oig.cepal.org/>.

podría afirmar que es un avance, pero aún lejos de la paridad. También hay que decir que, mientras países como Bolivia, Costa Rica y México están en torno al 40%-50%, diez países se ubican por debajo del 30% (Brasil, Colombia, Chile, Guatemala, Panamá, Perú, Paraguay,<sup>37</sup> Puerto Rico, Uruguay y Venezuela). En el caso del Caribe, aunque nuevamente en varios países no se cuenta con datos o no están debidamente actualizados por los Estados, en los cinco países que sí presentan datos en el Observatorio de Igualdad de Género de la CEPAL el promedio es de 32,2%<sup>38</sup> con países como Belice con 67,2% o Dominica con 40,9% y en el otro extremo Antigua y Barbuda con 0%.

En conclusión, en particular en América Latina las normas legales de cuota y sobre todo de paridad han tenido un impacto en la aceleración de la representación descriptiva de las mujeres (el acceso) en particular a nivel parlamento y en menor medida en concejalías. La región cuenta con el mayor número de países con reglas de paridad en lo político y electoral. En ese sentido, Caribe se encuentra rezagada: sin acciones afirmativas ni medidas de paridad en la mayoría de los países y con un horizonte paritario todavía lejano. Estas cifras estarían revelando además que los liderazgos sociales y comunitarios donde hay una alta participación de mujeres -incluso más visibles en contextos de crisis económicas y sociales en los que se ha demostrado su gran capacidad de autoorganización y construcción de redes de apoyo- no se están traduciendo en liderazgos políticos y que hay limitaciones para que dichos liderazgos puedan lograr impactos positivos en políticas públicas que tomen en cuenta

sus necesidades e intereses. Dicha ausencia es incluso más notoria cuando hablamos de mujeres del ámbito rural, indígena y campesino que además son afectadas por múltiples discriminaciones y contra las cuales en la región se ha identificado una mayor incidencia de situaciones de violencia aprovechando la mayor vulnerabilidad y exclusión en la que se encuentran.

En ese sentido, es necesario ampliar la mirada hacia otros poderes y otros niveles de gobierno donde el acceso de las mujeres es menor o el incremento es muy lento para seguir trabajando por un acceso paritario, ya sea regulando nuevas normas, mejorando las existentes, cambiando las condiciones estructurales limitantes y trabajando una voluntad política igualitaria de los partidos políticos para que abran más oportunidades de participación a las mujeres y su diversidad permitiendo así avances sostenidos y evitando retrocesos.

Dicho esto, logrado el acceso paritario varios nuevos desafíos se abren paso, entre los más importantes, que la trayectoria política de las mujeres esté libre de violencia basada en género en todos sus escalones; que las mujeres que llegan al poder tengan una conciencia de género y el poder suficiente para impulsar una representación sustantiva que lleve a la práctica la agenda de género en la región y promueva la necesidad de trabajar en la transformación de la institucionalidad pública a la que acceden las mujeres, caracterizada por una cultura patriarcal excluyente que les impide o limita el ejercicio del poder y sus derechos una vez acceden a dichas instituciones.

## II.2 Interseccionalidad, una tarea urgente e inconclusa: mujeres indígenas, afrodescendientes, rurales, jóvenes, migrantes, de la diversidad sexual y con discapacidad

La interseccionalidad entendida como la necesidad de analizar la superposición de diferentes categorías

y situaciones de desigualdad en las que las mujeres se encuentran y que, por tanto, multiplican las discrimi-

37 Sin embargo, en el caso de Paraguay, se destaca la aprobación de ordenanzas de paridad a nivel local para la conformación de comisiones vecinales.

38 Datos disponibles en <https://oig.cepal.org/> para Antigua y Barbuda, Belice, Dominica, Jamaica y Trinidad y Tobago.

minaciones que sufren, es un diagnóstico por dibujar en la región. Las mujeres son la mitad de la población, pero distan mucho de ser un grupo homogéneo por lo que se requiere un abordaje multidimensional e intercultural que contemple factores como la etnia, la raza, la edad, la orientación sexual, la identidad de género, condición de discapacidad, situación migratoria, entre otras. Estos factores afectan el ejercicio pleno de todos sus derechos, incluidos los políticos, ya que las mujeres en esas situaciones y por las discriminaciones estructurales y prácticas nocivas preexistentes, se enfrentan con mayores dificultades para organizarse, construir una trayectoria política y hacer oír su voz a través de movimientos sociales.

En el plano del ejercicio de la política a través de las instituciones, los resultados muestran que los avances en el acceso de las mujeres a cargos públicos o de elección popular no se ha traducido en una presencia que refleje su diversidad. La ausencia de datos de fuente estatal sistematizada y periódica en la mayoría de los países, ya no solo desagregada por sexo, sino también con base en estos criterios dificultan la construcción de políticas basadas en mayor evidencia. Sin embargo, existen algunos datos que ayudan a contar al menos una foto fija de la doble o triple exclusión que afrontan. En el caso de los liderazgos de las mujeres indígenas – también diversas en función de los contextos nacionales – se puede afirmar que su participación en el sistema político estatal-municipal y en escenarios comunitarios (donde la mayoría de los liderazgos son ejercidos por hombres) sigue siendo muy limitada salvo excepciones muy puntuales como el caso de Bolivia donde la aprobación de la paridad en cargos de elección popular ha generado una participación significativa de mujeres indígenas o el de Guyana donde se ha reportado que entre las diez mujeres que ejercen cargos ministeriales hay varias indígenas.<sup>39</sup>

En ciertos casos, estos liderazgos suelen surgir de organizaciones indígenas asociadas a partidos de un espectro ideológico, estando su desempeño político teñido por la discriminación étnica y de género dentro y fuera de sus pueblos originarios, además de una constante tensión entre su participación formal e informal y su vida pública y personal.<sup>40</sup> Sin embargo, algunas experiencias a nivel local en la región muestran que la pertenencia a estas organizaciones de base también pueden ser una fortaleza en la medida que constituyen un vínculo de apoyo a sus liderazgos, en particular cuando el acceso a los espacios públicos es minoritario.

Aunque se han observado progresivos avances para reducir brechas en su acceso a un voto informado -como campañas en lenguas indígenas, la cedula-ción civil en zonas indígenas o su organización para la discusión de propuestas de políticas en contextos electorales- su inclusión en las decisiones políticas es parte de una agenda pendiente.<sup>41</sup> En general, su acceso a cargos públicos hasta ahora ha sido minoritario pese a que varios países, como por ejemplo Colombia, México, Venezuela y Bolivia, cuentan con escaños reservados en sus legislativos para representantes de poblaciones indígenas o circunscripciones especiales indígenas que eligen a sus propios representantes que han sido cubiertas históricamente con hombres indígenas.

Por esa razón, en países como México o Chile se han diseñado mecanismos legales para garantizar la inclusión paritaria de las mujeres indígenas, ya sea a través de la combinación de nuevas acciones afirmativas con medidas de paridad preexistentes o a través de la aplicación de la paridad a los mecanismos de escaños reservados previstos. En el primer caso, se puede mencionar a México, país donde para las elecciones a diputaciones de 2017 el Instituto Nacional Electoral avalado por el Tribunal Electoral del

39 FILAC, ONU MUJERES y ORDPI (2020).

40 PNUD (2012).

41 Ob. cit. (2012).

Poder Judicial de la Federación (TEPJ) dispuso que en 13 de los 28 distritos electorales (de mayoría relativa) con más de 40% de población indígena los partidos debían presentar fórmulas de candidaturas indígenas con 50% de mujeres;<sup>42</sup> decisión que ha sido prorrogada para la elección de 2021.

En el segundo caso, uno de los ejemplos es Bolivia donde, aunque su constitución vigente plantea como un eje de su sistema político-constitucional la democracia paritaria intercultural, había sido un gran reto construir espacios de diálogo para lograr que las visiones de género y étnicas dialoguen entre sí.<sup>43</sup> Sin embargo, en las elecciones de 2020 las organizaciones de los pueblos indígenas tuvieron la posibilidad de postular por primera vez, candidatas y candidatos, sin intermediación de organizaciones políticas y a través de sus propias organizaciones, a diputaciones ante la Asamblea Legislativa Plurinacional en las siete circunscripciones especiales del país<sup>44</sup> reforzando la democracia intercultural y comunitaria. Hecha la elección por sus normas y procedimientos propios y respetando la paridad y alternancia establecida en la normativa nacional cuatro mujeres indígenas ocupan escaños de las siete circunscripciones indígenas. El otro, en la reciente convocatoria a la próxima Asamblea Constituyente paritaria en Chile, a ser elegida en abril de 2021, se han reservado 17 cupos (de 155 escaños) para los diez pueblos originarios existentes en el país. La normativa establece que para garantizar la paridad de género cada candidatura deberá incluir una alternativa de sexo opuesto para, de ser el caso, realizar los ajustes que se requieran para lograr la paridad de resultado en la asignación de escaños.<sup>45</sup> En Ecuador, donde se ha regulado la paridad, la medida ha tenido efectos limitados en la población indíge-

na y afrodescendiente por lo que se ha reivindicado la necesidad de una cuota de representación para las mujeres indígenas, afro y montubias en un contexto de analfabetismo, falta de capacitación para mejorar la calidad de la gestión o falta de experiencia política del movimiento indígena, entre otros.<sup>46</sup> En Guatemala, en 2016, el Tribunal Supremo Electoral presentó un proyecto de reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos que incluía una propuesta de paridad, alternancia e inclusión de pueblos indígenas en la representación que no fue aprobada por el Congreso de dicho país. Dicha propuesta abarcaba la alternancia de mujeres y hombres y la de personas indígenas y no indígenas para tomar en cuenta la diversidad étnica. Aunque en este país se están sufriendo retrocesos en el acceso de mujeres indígenas a puestos de toma de decisión en medio de un estancamiento general de la presencia indígena (sólo hay 10% de diputados indígenas cuando la población es de 44%)<sup>47</sup> se ha abierto un espacio de incidencia política muy innovador que busca abrir la representación y darles voz propia. En virtud de un acuerdo vicepresidencial de 2020, se ha creado la Plataforma de Mujeres Indígenas, en la que participan 50 mujeres indígenas de siete generaciones, (profesionales, lideresas comunitarias, defensoras de derechos humanos incluyendo a Rigoberta Menchú -Premio Nobel de la Paz 1992-, activistas sociales, empresarias, funcionarias de gobierno y principales lideresas con reconocimiento nacional e internacional). Esta plataforma asesora al Gabinete de Desarrollo Económico y Social integrado por ministerios y secretarías del gobierno, a la Vicepresidencia y al Congreso de la República para incidir en las políticas, programas y estrategias gubernamentales en el ámbito político, económico, social, ambiental, jurídico y legislativo con enfoque de género e inclusión con el

42 Al respecto véase Crónica del Proceso Electoral 2017-2018 Noviembre 2017 - Instituto Nacional Electoral (ine.mx).

43 Llanos, (2019).

44 Reglamento para la Inscripción y Registro de Candidaturas N° 043/2000 de 2 de enero de 2020).

45 Véase Ley N°. 21.216 y Ley N°. 21.298.

46 Bloj, Cristina (2013)

47 FILAC, ONU MUJERES y ORDPI (2020).

fin de atender necesidades históricas y estructurales de las mujeres y pueblos indígenas.<sup>48</sup>

En el caso de las mujeres afrodescendientes se calcula que, de los 150 millones de afrodescendientes en América Latina, la mitad son mujeres: una población que oscila entre un 10% en Centro América y un 50% en Brasil y el Caribe.<sup>49</sup> Pero algunos cálculos han revelado que solo un 0,1% de las parlamentarias han sido afrodescendientes por lo que tampoco para ellas las medidas afirmativas y/o paritarias han supuesto un impacto cuantitativo en su acceso a ciertos espacios de poder<sup>50</sup> aunque en los últimos años se ha ido observando que han ganado protagonismo en ciertos ámbitos como el nivel municipal, las gubernaturas o ejecutivos.<sup>51</sup> La elección por primera vez -en 2018- de una mujer afrodescendiente en la Vicepresidencia de Costa Rica ha tenido un importante impacto simbólico al romper un doble techo de cristal (en términos de sexo y raza) en un Poder Ejecutivo. A la par, análisis recientes indican una similar participación política a través del ejercicio del voto en personas afrodescendientes desde una perspectiva agregada regional que tiene como punto de partida limitaciones estructurales históricas para estas poblaciones generadas, por ejemplo, por el analfabetismo o la dependencia económica.<sup>52</sup>

Todo ello, en un contexto de racismo normalizado en la región y en muchos casos arraigado en las propias instituciones políticas y sus representantes que requiere de una toma de conciencia colectiva y de eliminación de la discriminación estructural con políticas anti-racistas que permitan hacer realidad el derecho a la igualdad. El racismo “permanece y se

reproduce como un rasgo de las sociedades latinoamericanas” y en casi todos los países para los que se cuenta con información “las personas afrodescendientes se describen como parte de un grupo discriminado en mayor medida que las personas no afrodescendientes”.<sup>53</sup> Por ello, las demandas de las poblaciones afrodescendientes se han venido orientando a la búsqueda de una ciudadanía pluriétnica en el marco de procesos de profundización de la democracia que incorpore acciones afirmativas como medidas antidiscriminatorias que permitan responder de manera más adecuada a sus necesidades.<sup>54</sup>

Es importante señalar que el propio concepto de interseccionalidad es parte de un legado de los feminismos del Sur Global, anti-racistas y anti-coloniales y de los “feminismos negros”, en el que se destaca el protagonismo y aporte de las feministas latinoamericanas y caribeñas que, a través de estudios y activismos, buscaron cuestionar la invisibilidad de las desigualdades estructurales a la base de la desigualdad de género. Las feministas del Sur Global y afrodescendientes, desde hace varias décadas y con un nuevo impulso en la región a finales del siglo XX, visibilizaron la voz y las demandas del movimiento de mujeres afrodescendientes para la inclusión de su realidad en los análisis de género, incluyendo el concepto de interseccionalidad dentro de los propios movimientos feministas, en las corrientes principales de estudios de género así como en los movimientos contra el racismo y el colonialismo.<sup>55</sup> Si bien este proceso tiene sus bases en varias décadas de activismo de las feministas del Sur Global, recién se instala en la esfera pública más recientemente.

48 Esta plataforma tiene como principal socio estratégico a ONU Mujeres Guatemala.

49 Campbell Barr, Epsy. S/F. Pág. 6.

50 Ob. cit. S/F. Págs. 8-9.

51 CEPAL y UNFPA (2020).

52 Ob. cit. (2020).

53 CEPAL y UNFPA (2020). Pág. 58.

54 Ob. cit. (2020).

55 Ob. cit. (2020).

La información es más escasa en el caso de la participación política en la esfera pública de las mujeres jóvenes, con discapacidad o de la población LGBTIQ+. Las jóvenes reclaman escaños reservados para la diversidad de las mujeres y denuncian como su participación política es prácticamente nula debido a la discriminación hacia estas identidades y las dificultades de ejercer su derecho a la protesta por su criminalización.<sup>56</sup> En el caso de las jóvenes del Caribe se ha identificado como, pese a un trabajo activo en los partidos políticos, enfrentan barreras relacionadas con prejuicios de género y de edad que las descartan por su inexperiencia.<sup>57</sup> Por ello demandan espacios que promuevan su formación y empoderamiento y que desde el nivel estatal se abran diálogos para garantizar su participación efectiva.<sup>58</sup> En el caso de las mujeres con discapacidad es necesario garantizar su accesibilidad al voto durante los procesos electorales, pero también información y mecanismos que faciliten el ejercicio de sus derechos políticos como candidatas, observadoras electorales o en cualquier cargo electo o designado.

Otro gran desafío es el cambio de actitudes negativas y la estigmatización de mujeres, de la población LGBTIQ+ y las/los defensores de sus derechos.<sup>59</sup> En relación con el ejercicio de los derechos políticos, es clave contar con marcos normativos y mecanismos nacionales que garanticen los derechos humanos de las personas trans y su identidad de género. Al respecto, por ejemplo, la Ley N.º 26.743 -Identidad de Género- de Argentina (2012) permite a las personas LGBTIQ+ votar con un documento que refleje su identidad de género autopercibida; así mismo la Ley N.º 19.684 -Ley integral para personas trans- de Uruguay (2018) reconoce su ciudadanía plena, además de promover la implementación de

políticas públicas y acciones afirmativas en el ámbito público y privado para revertir la situación de discriminación y estigmatización de la que históricamente han sido víctimas.

Respecto a las medidas implementadas desde los órganos electorales, en México para las elecciones de 2018, el Instituto Nacional Electoral (INE) aprobó un protocolo para garantizar que las personas trans puedan ejercer su derecho al voto en condiciones de igualdad y sin discriminación; y el Consejo Nacional Electoral de Colombia también aprobó en 2020 un protocolo similar. Asimismo, en el marco de los procesos electorales mexicanos 2021, el INE estableció medidas afirmativas para que partidos y coaliciones incluyan candidaturas de personas indígenas, afrodescendientes, LGBTIQ+ y con discapacidad.<sup>60</sup> También en este proceso, y como ya se ha referenciado en el apartado de electoras, se han promovido acciones para garantizar el voto de las mujeres migrantes, pero aún se presentan desafíos para fortalecer su acceso a puestos de representación, siendo las diputaciones y otras políticas afirmativas medidas en discusión en México y la región.

Por último, la elección de una mujer lesbiana como alcaldesa de Bogotá en 2019, la designación por primera vez de una activista trans como Coordinadora Nacional de Diversidad en el Poder Ejecutivo (en 2016) o la de la Subsecretaria de Políticas de Diversidad de la Nación en Argentina (2019) ayudan a visibilizar y normalizar la participación política de mujeres y de los colectivos LGBTIQ+. En este sentido, el cupo laboral trans en el sector público nacional de Uruguay<sup>61</sup> y Argentina<sup>62</sup> también constituye un antecedente que, además de posibilitar el acceso, puede permear transformaciones significativas en el Estado.

56 Generación Igualdad (2020).

57 ONU MUJERES (2020b).

58 Ob. cit. (2020b).

59 Ob. cit. (2020b).

60 INE (2021). Establece INE acciones afirmativas para la participación de grupos vulnerables en elecciones 2021.

61 Ley N.º 19.684 – Ley integral para personas trans. (Uruguay, 2018).

62 Argentina (2020) Cupo laboral para personas travestis, transexuales y transgénero.

## II.3 Las barreras institucionales y culturales que dificultan una participación política igualitaria

### II.3.1 Instituciones indiferentes a las desigualdades de género: partidos políticos

Los partidos políticos como estructuradores de la representación y participación democrática son una pieza imprescindible para garantizar la pluralidad de intereses y la inclusión de los diversos sectores de la sociedad en los sistemas políticos. A pesar de los reiterados llamados a la acción por la igualdad de género en sus estructuras, reglas y programas, las organizaciones políticas -con contadas excepciones- siguen siendo instituciones que se resisten a convertirse en aliadas de una participación sustantiva e igualitaria de las mujeres. Inmersas en sus propias crisis de confianza -en América Latina, según datos de Latinobarómetro en promedio en la región solo un 13% de la ciudadanía confía en ellas<sup>63</sup>- en varios países siguen sin poder resolver la desconexión que las aleja de una ciudadanía cada vez más crítica y exigente. Sus debilidades no solo afectan a los sistemas de partidos, también a la legitimidad de sistemas democráticos donde, pese a algunas reformas en algunos países a favor de la postulación de candidaturas independientes, siguen ostentando el monopolio de la representación política, la designación de cargos públicos y la formulación de leyes y políticas.

Como ya se ha señalado en este documento, las mayores transformaciones en su actuación -sobre todo en el ámbito electoral- se han producido por un factor externo: la legalidad. ¿Hasta qué punto dicha legalidad que ha implementado mecanismos favorables a la igualdad de género ha permeado la actuación de los partidos? Estudios realizados

en un número importante de países de la región muestran cierta apertura en la retórica partidaria formal que se manifiesta, por ejemplo, en la incorporación de principios orientadores relacionados con la igualdad de género y la no discriminación en sus documentos estatutarios; si bien la inclusión de este tipo de normas debe ser vistas como un importante punto de partida para la exigibilidad de los derechos de las mujeres, si la retórica no se transforma en políticas partidarias específicas que promuevan su participación, sus liderazgos y el acceso a la toma de decisiones el estatus quo masculinizado y excluyente se mantendrá inalterable.<sup>64</sup> La inclusión de principios de igualdad de género en los Estatutos aumenta las probabilidades de que los partidos tengan representaciones de mujeres por encima de un 20% en sus comités ejecutivos nacionales (CEN).<sup>65</sup>

La evidencia muestra -donde hay datos disponibles- que las mujeres son entre el 40% y 60% de las militancias, pero las organizaciones que han logrado la paridad en la composición de sus instancias ejecutivas nacionales son muy excepcionales, oscilando los promedios nacionales de mujeres en sus ejecutivas entre un 17,3% y un 33,3%, lo que muestra su subrepresentación en la toma de decisiones.<sup>66</sup> Ello pese a que en seis países -Argentina, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Honduras y Panamá- la paridad también ha sido regulada para la elección de cargos de dirección partidaria y en otros hay regulación de cuotas. Los resultados derivan de la laxitud de sus diseños- que en varios casos no prevén sanción por incumplimientos- y de la falta de análisis de la compatibilidad de estas medidas con las normas de elección interna utilizadas por

63 Corporación Latinobarómetro (2018). Pág. 48.

64 Llanos (2019).

65 Llanos, Beatriz y Vivian Roza. (2018).

66 Llanos (2019).

los partidos con lo que la igualdad de resultado es difícil de garantizar. Aun así, la existencia de una ley nacional de cuotas o paridad eleva la representación de las mujeres por encima de la media.<sup>67</sup> Los países del Commonwealth en el Caribe son un buen ejemplo de lo que sucede cuando no existen normas de cuotas o paridad que obliguen a las organizaciones políticas a presentar una oferta electoral mínimamente equilibrada. Mientras que las mujeres, son las que mayoritariamente hacen campaña en las comunidades en períodos electorales y organizan iniciativas de recaudación de fondos su participación como candidatas es débil.<sup>68</sup>

Por otro lado, en aquellos países donde existen medidas de cuota o paridad para cargos de elección popular, los partidos, progresivamente, han ideado estrategias para limitar sus impactos y así controlar los alcances de los cambios igualitarios planteados, entre ellas: el cumplimiento estricto o minimalista y una distribución inequitativa de posiciones más competitivas en las listas de postulación, como los encabezamientos y primeros lugares. Frente a esta realidad, las unidades partidarias de las mujeres, que podrían ser las llamadas a trabajar desde lo interno en la transversalización de género, presentan debilidades ya sea por falta de atribuciones formales o por su escaso peso político en el accionar del partido. Además, es un reto traducir la participación de las mujeres en la militancia en una masa crítica empoderada que pugne desde dentro por cambios que abarquen no solo los aspectos formales sino también todas las reglas no escritas informales que responden a una cultura política partidaria que las excluye, que hace más difícil su carrera política y no promueve sus liderazgos como un activo.

### II.3.2 Cultura y estereotipos de género que constriñen la participación política de las mujeres

Si bien las medidas de acción afirmativa primero y luego las medidas de paridad político electoral (con mayor eficacia) han acelerado e incrementado el acceso de las mujeres a cargos de elección popular y se ha experimentado un proceso progresivo hacia cierta normalización sobre su participación, los cambios culturales y, por tanto, los marcos construidos culturalmente desde los cuales se observa que el desempeño de las mujeres en el ámbito político sigue estando teñido por sesgos y estereotipos de género que penalizan su actuación. Definidos por la CEDAW como “prejuicios y (...) prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres” (art. 5), son nocivos pues pueden generar discriminaciones y limitaciones a los derechos humanos de las mujeres al constreñir su capacidad de desarrollar y tomar decisiones en su vida<sup>69</sup>, en este caso referidas a su trayectoria política.

Estudios realizados a nivel mundial han revelado que un 91% de hombres y un 86% de mujeres entrevistadas/os en 75 países presentaron sesgos contrarios a la igualdad de género en áreas como la política, la economía, la educación, la violencia dentro de la pareja o los derechos reproductivos de las mujeres. En el caso específico de la política, un 50% de las/os entrevistadas/os considera que los hombres son mejores líderes políticos que las mujeres, presentando sesgos marcados un porcentaje importante tanto de hombres como mujeres.<sup>70</sup> La proporción de personas con sesgos intensos o

67 Llanos (2019).

68 Hesse-Bayne, L. and Kremer, T. (2018).

69 Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas. *Los estereotipos de género y su utilización*. Disponible en [ACNUDH | Los estereotipos de género y su utilización \(ohchr.org\)](https://www.ohchr.org/).

70 United Nation Development Office (2020).

moderados se está incrementando en varios países lo que es preocupante dado que los países con normas sociales que presentan altos niveles de sesgos tienden a tener una mayor desigualdad de género.<sup>71</sup>

Los estereotipos que responden a normas que se van transmitiendo generacionalmente desde los procesos de la formación temprana como si fueran conductas o prácticas normales -a través de las formas de crianza y roles tradicionales al interior de las familias- y que luego se reproducen socialmente -por ejemplo- a través de medios de comunicación masivos o digitales, discursos sociales, la cultura popular o mensajes publicitarios no pueden dejar de ser tomados en cuenta por las/os decisores públicos. Enfocados más en leyes, políticas, compromisos de gasto por su carácter tangible, deben considerar que para entender el cambio social es importante tomar en cuenta el poder invisible de estas normas culturales<sup>72</sup> que en el caso de los liderazgos políticos hacen que estos sean percibidos y valorados por una gran parte de la opinión pública todavía en clave masculina.

Esta situación tiene importantes impactos en las condiciones inequitativas y oportunidades menguadas con las que las mujeres se tienen que desenvolver en la vida política y pública. En principio, la actual distribución de las responsabilidades de los cuidados es sumamente desequilibrada, recayendo principalmente en los hogares y siendo realizada mayoritariamente de manera no remunerada por las mujeres (también en el ámbito comunitario). A pesar de su importancia, este trabajo sigue siendo invisibilizado, subestimado y desatendido en el diseño de políticas económicas y sociales en América Latina y el Caribe. Como reflejo del estereotipo de la feminización del cuidado, el rol de cuidadoras

“naturales” que las sociedades asignan casi en exclusividad a mujeres y niñas, genera una sobrecarga de trabajo. Esto limita sus oportunidades y elecciones, socavando sus derechos y convirtiéndose en un obstáculo fundamental para la igualdad de género y el empoderamiento y la autonomía de las mujeres. Esto, en muchos casos, condiciona la posibilidad, tiempo y medios, para participar en la vida política y pública, especialmente ante procesos electorales y/o en el ejercicio de cargos electivos y designados en todos los niveles de gobierno.<sup>73</sup>

Asimismo, las mujeres suelen ser cuestionadas sobre sus capacidades para la vida pública y sobre sus potenciales contribuciones a los procesos políticos además de la generación de altas expectativas poco razonables que presumen que todas las mujeres electas comparten una ideología común negando su diversidad.<sup>74</sup> También siguen siendo juzgadas por su aspecto físico, por cuestiones de su vida personal e incluso por su edad cuando son adultas mayores; preguntas, juicios y percepciones que no son aplicados a los hombres. De percepciones sesgadas no están exentas las propias mujeres que, como consecuencia de la cultura imperante, pueden llegar a autoexcluirse en virtud de prácticas y discursos sociales que sostienen y promueven esas auto percepciones limitantes que configuran un “techo de cemento” para ellas.<sup>75</sup>

Finalmente, existe también una asociación respecto de la noción de liderazgo a ciertos atributos concebidos como tradicionalmente masculinos -como la fuerza, la racionalidad, la ambición, la competitividad- que son valorados positivamente en el caso de los hombres, más no en el caso de las mujeres. Contrariamente, existen otros que pueden ser igual de útiles, sobre todo en contextos de crisis -como

71 Ob. cit. 2020.

72 Ob. cit. 2020.

73 ONU MUJERES y CEPAL (2020).

74 ONU MUJERES (2020c).

75 García Beaudoux, Virginia (2014).

la empatía, la solidaridad, las habilidades comunicativas- que han sido minusvalorados y asociados peyorativamente a las mujeres cuando particularmente en contextos de crisis se está observando que pueden ayudar a la construcción de nuevos tipos de liderazgos que no respondan a estereotipos que las obliguen a comportarse bajo roles construidos tradicionalmente solo desde una perspectiva masculina. En este tema, siguen teniendo un rol central los medios de comunicación masivos que con sus coberturas de las mujeres en el ámbito público pueden seguir perpetuando estereotipos -como sucede en muchos casos- o incorporar una perspectiva de género en su trabajo informativo para promover y acelerar cambios culturales.

### II.3.3. Fortalecimientos de liderazgos y financiamiento de las campañas

En la región el tema del financiamiento de la política (institucional) y su dimensión de género han sido abordados principalmente a través de la legislación de una “segunda generación de acciones afirmativas” en cuatro ámbitos: el destino de porcentajes del financiamiento público para el fortalecimiento de los liderazgos de mujeres (Brasil, Costa Rica, Honduras, México, Panamá, Chile y recientemente Bolivia como parte de los planes anuales de formación a cargo del Órgano Electoral Plurinacional); bonificaciones en función del número de mujeres electas (Colombia y Chile); asignación para mujeres candidatas de tiempos en franjas electorales, lo que constituye un tipo de financiamiento indirecto (Brasil y recientemente Bolivia)<sup>76</sup> y, por último, la orientación de porcentajes del denominado fondo partidario para el financiamiento de campañas electorales de candidatas (Brasil).<sup>77</sup>

El objetivo de estas medidas es emparejar las desiguales oportunidades de construir una trayectoria política y participar en una competencia electo-

ral en la se ha mostrado que las mujeres afrontan desventajas. Respecto de lo primero, si bien las mujeres han avanzado en el ejercicio de varios de sus derechos respecto a períodos anteriores, su socialización sigue siendo ajena a la participación política como espacio natural por los aspectos políticos y culturales que ya se han mencionado. Por ello se requiere introducirlas en o reforzar ciertas habilidades requeridas para manejarse en la arena política. La orientación del financiamiento público que se otorga a los partidos políticos puede ser una buena política siempre y cuando su adecuada implementación sea garantizada y vigilada. En la región se han visto ejemplos de cómo ante una regulación poco precisa sobre el uso de estos recursos -respecto de tipo de actividades y contenidos de las mismas- dichos fondos son utilizados en gastos ordinarios del partido que nada tienen que ver con su finalidad que debe ser el fortalecimiento de los liderazgos de las mujeres políticas y sus capacidades, incluidas aquellas requeridas para impulsar transformaciones en materia de igualdad de género una vez que acceden a las posiciones de poder. En esa línea países como México y Colombia han avanzado hacia una reglamentación y/o rendición de cuentas de los gastos realizados, pero se requiere también de una voluntad partidaria que deje atrás las estrategias de resistencia a los cambios legales.

En el caso del financiamiento de las campañas, las mujeres históricamente han tenido dificultades para avanzar y consolidar su autonomía económica lo que hace que cuenten con menores recursos económicos que puedan ser dedicados a financiar candidaturas políticas. Además, suelen tener un menor acceso a redes de poder, menor tiempo para actividades de recaudación, muchas veces los financistas son hombres, que presentan prejuicios respecto de la viabilidad de sus candidaturas o estas no están dispuestas a acceder posibles contraprestaciones solicitadas por dicho

76 Llanos, Beatriz y Martínez, Marta (2016).

77 Véase Ley N°. 13.165/2015.

financiamiento cuando implican prácticas de clientelismo político.

En paralelo, las campañas electorales en varios países de la región tienen muy altos costos, en particular, cuando los sistemas de elección prevén votos preferenciales hacia candidatas/os y no existen mecanismos de financiación pública de las campañas electorales. Aunque la experiencia ha mostrado también que existiendo dichos fondos los partidos han diseñado estrategias para desviarlos a candidatos hombres o el reparto respecto de las mujeres no ha sido equitativo. Dicho esto, para mejorar las condiciones de equidad en la relación dinero, género y política es necesario, por ejemplo, seguir promoviendo sistemas de financiamiento público (directo e indirecto) con criterios de distribución claros y transparentes y establecer topes a los gastos de campaña pues cuanto más altos sean menor será la participación de grupos históricamente discriminados.<sup>78</sup> Dichos sistemas de financiamiento deben, además, tener una perspectiva interseccional para llegar a mujeres que por diversas condiciones experimentan una discriminación múltiple. En paralelo, se deben impulsar nuevas formas de recaudación para campañas bajo formatos colaborativos -como el *crowdfunding*- que les permita impulsar agendas de igualdad con autonomía respecto de cualquier condicionamiento por el financiamiento privado que puedan recibir.

La falta de transparencia y corrupción en el financiamiento de campañas políticas, por ausencia de marcos legales o de medidas que garanticen la rendición de cuentas de forma efectiva, constituyen un desafío para la participación política de la diversidad de las mujeres y el logro de las democracias paritarias. Analizando el vínculo entre género y corrupción en la región, estudios recientes de EUROsocial+ han señalado que frecuentemente aquellas redes que influyen, de formas diversas, en el acceso a espacios de poder, se sostienen en las estructuras tradicionalmente privilegiadas, excluyendo una vez más a las mujeres.<sup>79</sup>

Es decir que el avance de la agenda de la transparencia y rendición de cuentas del financiamientos de las campañas electorales, su regulación e instalación de fondos públicos y el escrutinio público, es directamente proporcional con el aumento de la participación de las mujeres en la política.

Por último, es importante también hacer notar como hasta ahora los movimientos feministas y de mujeres han logrado importantes avances para los derechos de las mujeres y la justicia de género actuando con recursos limitados, por lo que, es necesario crear un nuevo ecosistema balanceado de financiamiento donde se eliminen las barreras actuales, entre ellas, la inaccesibilidad de los fondos, condicionamientos para su otorgamiento, programaciones contradictorias o la intermediación para la financiación en vez del otorgamiento directo.<sup>80</sup>

78 Muñoz Pogossian, Betilde y Freidenberg, Flavia. “¿Cómo consiguen dinero las candidatas para sus campañas?” Publicado en portal del Proyecto Reformas Políticas en América Latina.

79 EUROSOCIAL (2019).

80 AWID (2019).



## III. LAS AMENAZAS PARA UNA PARTICIPACIÓN PLENA DE LAS MUJERES EN EL ESPACIO PÚBLICO

### III.1 Violencia contra las mujeres en política (VCMP)

La violencia contra las mujeres en el ámbito político ha sido definida por la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias - en base a las Recomendaciones Generales del Comité CEDAW No. 19 (1992), 35 (2017) y el art. 1 de la CEDAW- como aquella que, en elecciones y más allá de ellas, comprende “todo acto de violencia y consiste en cualquier acto de violencia basado en el género, o la amenaza de actos que se traduce o puede resultar en daños físicos, sexuales o psicológicos o sufrimiento y está dirigido contra las mujeres en política por su condición de mujer, o afecta a las mujeres de manera desproporcionada”.<sup>81</sup> Desde la jurisprudencia electoral en la región, países como México han añadido como criterio diferenciador para la identificación de la violencia en el ámbito político que dichas acciones tengan “(...) el objeto o resultado de menoscabar o anular sus derechos político-electorales, incluyendo el ejercicio del cargo”.<sup>82</sup>

Esta violencia es un acto de discriminación que incide sobre la calidad de las democracias, pues el ejercicio de los derechos políticos de la mitad de la población tiende a estar acompañado por expresiones de violencia, visibilizando un modo de hacer política que reproduce relaciones desiguales de género, una violencia basada en género preexistente y asimetrías de poder.<sup>83</sup> Además, tal como lo ha señalado la citada relatora, algunas mujeres “pueden

estar más expuestas al riesgo de sufrir de violencia por razón de género que otras, entre ellas: las defensoras de los derechos humanos; las activistas jóvenes, indígenas, LGBTQ+; las que son miembros de grupos minoritarios; y las que expresan opiniones minoritarias, disidentes o <<controvertidas>>”.<sup>84</sup>

Es, además, una reacción a los mayores logros en el acceso a cargos públicos y una violencia que se reinventa permanentemente y que se adapta a los múltiples espacios físicos y ahora virtuales en los que la política se desarrolla. Esta no se limita a lo físico, incluyendo femicidios/feminicidios, sino que tiene diversas expresiones. Por ejemplo, la violencia simbólica cuando las mujeres son objeto de juicios en base a estereotipos de género; la violencia económica cuando se ven privadas de recursos económicos a los que tienen derecho para la realización de sus actividades políticas o la violencia en el ámbito digital (ciberacoso) cuando estas interactúan en redes sociales (Facebook, Twitter, YouTube, Instagram, entre otros) y son amenazadas, atacadas o amedrentadas como se ha reportado en las elecciones de México de 2018 (85 agresiones a 62 candidatas en 24 estados);<sup>85</sup> en el contexto argentino donde una investigación realizada en 2018 reveló que ocho de cada diez encuestadas afirmaron haber sido víctimas de violencia durante sus carreras políticas, en el 62% de los casos en

81 Naciones Unidas (2018). Pág. 7. La violencia contra la mujer en la política. informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, de Dubravka Šimonović. Nueva York: Naciones Unidas.

82 Jurisprudencia 48/2016 de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Electoral de la Federación de México de 12 de julio de 2017.

83 Albaine (2020).

84 Naciones Unidas (2018). Pág. 5.

85 Barrera, Lourdes V. et. al. (2018).

internet<sup>86</sup> o en el caso ecuatoriano en el que fueron analizadas las redes sociales de mujeres electas en el que se identificó que a más visibilidad de las mujeres más exposición a la violencia en sus múltiples formas, desde publicaciones con lenguaje violento, hasta la circulación de rumores o información falsa y creación de memes y uso de hashtags; publicaciones mayormente realizadas por hombres (en Twitter 51% y en Facebook 64%).<sup>87</sup>

Si bien en la casi totalidad de países -salvo la excepción de Bolivia y México- no se ha logrado aún establecer estadísticas oficiales que permitan hacer un seguimiento periódico de los casos, desde las organizaciones internacionales, la sociedad civil y la academia hace varios años se están documentando los espacios en los que esta se desarrolla, las acciones específicas que entraña y los impactos que esta violencia produce en el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres. Y, aunque aún haga falta más evidencia empírica comparable, estos esfuerzos permiten construir un primer mapeo de la violencia contra las mujeres que participan en política, entendida en sentido amplio como espacio público y no solo respecto de aquellas que participan a través de las instituciones formales, colocando progresivamente un tema -antes ausente- en la agenda pública.

En la vida política formal, se ha identificado en países como Guatemala y Honduras, entre otros, cómo esta violencia inicia en las organizaciones políticas, en donde las mujeres reportan violencia en la vida partidaria, en la selección y nominación a puestos de elección popular y en el ejercicio de dichos cargos. Dichas organizaciones no cuentan con vías para

la denuncia, protocolos de investigación y medidas de sanción para estos casos, por lo que estas acciones permanecen invisibilizadas e impunes.<sup>88</sup> Esta violencia se acentúa en el caso de mujeres indígenas en países como Guatemala.<sup>89</sup> En específico, en el ámbito electoral, una encuesta realizada en Perú durante las elecciones regionales y municipales (2014) encontró que un 26,4% de las candidatas entrevistadas declararon haber sufrido acoso político por razones de género.<sup>90</sup> En las elecciones generales de Brasil en 2018 hubo denuncias de que los partidos políticos exigían la devolución de los recursos financieros de origen público otorgados para financiar las candidaturas de mujeres, para su utilización por candidatos hombres, un ejemplo de violencia económica contra ellas.<sup>91</sup>

En el nivel legislativo un estudio de la Unión Interparlamentaria en cinco regiones, incluida la de las Américas, señala que el 81,8% de las parlamentarias encuestadas había sufrido violencia psicológica; 66,5% recibió insultos sexistas; el 44% de ellas recibió amenazas de muerte, violación, palizas o secuestro; un 20% señaló haber sido víctima de acoso sexual y otro 20% fue objeto de violencia física durante el ejercicio de su cargo.<sup>92</sup>

Sin embargo, a la fecha del estudio (2016) en la región solo el parlamento de Costa Rica contaba con una política interna específica de protección a las parlamentarias frente a estos actos de discriminación.<sup>93</sup> En los últimos años, el Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belem do Pará ha expresado su preocupación por situaciones de violencia contra las mujeres en la

86 Equipo Latinoamericano de Justicia y Género ELA. (2018).

87 ONU MUJERES Ecuador (2020).

88 Torres, Isabel. (2017).

89 Ob. cit. (2017).

90 Pinedo, Enith et. al. (2017).

91 Llanos, 2019.

92 Unión Interparlamentaria (2016).

93 Ob. cit. (2016).

política no solo en el caso de parlamentarias nacionales, también contra representantes en instancias de integración regional, candidatas, magistradas, periodistas y activistas.<sup>94</sup>

Este tipo de situaciones han sido además normalizadas por las víctimas, victimarios y por la sociedad en su conjunto, quienes suelen enmarcar estos actos como uno de los costos de hacer política en la región, en particular en países donde la política es ya de por sí violenta.

Por ejemplo, en Colombia, en una encuesta realizada a mujeres que habían ejercido cargos de representación popular, se detectó que un 57,1% de las alcaldesas consultadas asumieron estos actos como algo normal en la vida política.<sup>95</sup> Sin embargo, no solo afecta a las mujeres vinculadas formalmente a la política, sino a su participación en toda la vida pública incluyendo a feministas, activistas, periodistas, defensoras de los derechos humanos e incluso mujeres lideresas de origen migrante producto de narrativas nacionalistas o localistas.

Por ello, es importante que este tipo de violencia sea “reconocida y caracterizada como un desafío a la democracia en lugar de un asunto de las mujeres”, siendo parte de una reacción que busca silenciar a las mujeres, limitar su participación en la vida pública, que desincentiva a nuevas generaciones de mujeres (jóvenes) y que, en general, es una respuesta a una participación que desafía los conceptos tradicionales de poder y el estatus quo.<sup>96</sup> Frente a esta situación en la región, el problema se ha afrontado a través de estrategias normativas (leyes) pero también de otro tipo de instrumentos como protocolos o rutas de acción basadas en marcos normativos preexistentes.<sup>97</sup>

En lo normativo, Bolivia, Panamá y México han avanzado al regular leyes específicas o reformas transversales más integrales para erradicar esta violencia. Bolivia fue el primer país en visibilizar casos de violencia basada en género en el ámbito político, dirigidos en particular a mujeres concejales de los ámbitos rurales. En 2012 aprobó su “Ley contra el Acoso y Violencia Política hacia las mujeres” (Ley N.º 243) reglamentada en 2016. Pero ningún caso ha recibido sentencia y la ley ha tenido serios problemas para su implementación por parte de las diferentes entidades públicas llamadas a ejecutarla, con la excepción del Tribunal Supremo Electoral de Bolivia que en cumplimiento de la ley adoptó un protocolo para canalizar las denuncias de acoso y violencia política (entre enero y abril de 2018, dicho Tribunal tomó conocimiento de 65 casos<sup>98</sup>). En México, en 2020 fueron reformadas ocho leyes (que regulan la violencia política contra las mujeres por razón de género, en el ámbito electoral y de los partidos políticos, el accionar de la fiscalía, del poder judicial y del ámbito administrativo) para, de modo transversal, poder tipificar, erradicar y sancionar esta violencia. A fines de 2020, Panamá aprobó una ley que adopta medidas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia política contra las mujeres (Ley N.º 184).

Además, hay algunos países que han incorporado su conceptualización específica de este tipo de violencia en leyes ya existentes. En Ecuador hubo una primera inclusión en la ley nacional de violencia basada en género y en 2020 se modificó la ley político electoral (Código de la Democracia) para tipificar este delito -considerándolo como una infracción electoral muy grave- incluyendo entre las posibles afectadas además a defensoras de derechos humanos, feministas y lideresas sociales. En El Salvador se han incluido aspectos relacionados

94 Al respecto véase <https://www.oas.org/es/mesecvi/expertas.asp>.

95 Información extraída de la página web del [Observatorio de Violencia contra las Mujeres en Política](#).

96 ONU MUJERES (2020c).

97 Albaine (2020).

98 Llanos (2019).

con la violencia contra las mujeres en la política, en la ley nacional de violencia basada en género, aunque sin definiciones explícitas.<sup>99</sup> Mientras que sí ha sido incluida en este tipo de leyes nacionales con definiciones explícitas en Argentina, Panamá, Paraguay y Uruguay.<sup>100</sup>

Dentro de la segunda vía -protocolos o rutas de acción- se destaca México, donde ante la ausencia de legislación (situación previa a la regulación antes mencionada), las autoridades electorales asumieron los mandatos internacionales de protección a las mujeres contra la violencia basada en género y en 2016, en alianza con el mecanismo de la mujeres y otras instancias como la Fiscalía, desarrollaron un Protocolo de Actuación para atender la violencia política en contra de las mujeres a la par que el Tribunal Electoral de la Federación de México ha emitido sentencias que han sentado jurisprudencia para la protección de los derechos político-electorales de las mujeres frente a este tipo de violencia. En países como Chile, en 2019, se han aprobado protocolos para atender situaciones de violencia contra las mujeres en política en el Poder Legislativo y en México y Argentina los partidos políticos han aprobado protocolos para denunciar y sancionar este tipo de violencia.<sup>101</sup> Para el avance y profundización de estas vías ha tenido una importante influencia la Ley Modelo Interameri-

cana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra las mujeres en la vida política y el Protocolo Modelo para Partidos Políticos para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la violencia contra las mujeres en la vida política, documentos elaborados por la Comisión Interamericana de Mujeres de la Organización de Estados Americanos (CIM-OEA).<sup>102</sup>

Dicho esto, estas regulaciones legales, así como los protocolos y hojas de ruta diseñados, enfrentan algunos desafíos para lograr la eficacia requerida en el afán de proteger adecuadamente de este tipo de violencia a las mujeres en su diversidad. En primer lugar, una implementación efectiva que garantice vías de acceso a una justicia que cuente con una perspectiva de género en su accionar, de modo que estas conductas puedan ser reconocidas y sancionadas. En segundo lugar, una perspectiva interseccional, que permita proteger a mujeres que -como ya se ha señalado- pueden ser especialmente afectadas. Ejemplo de ello son las mujeres indígenas: en países como México y Bolivia su mayor acceso como resultado de las medidas de paridad ha acarreado formas indebidas de violencia contra ellas que impiden el ejercicio cabal de sus cargos como la no asignación de recursos presupuestales o la falta de tramitación o implementación de sus iniciativas.

### III.2 Discursos ultraconservadores contra los derechos de las mujeres y su empoderamiento en la esfera pública

Desde hace algunos años se observa la emergencia de discursos ultraconservadores en América Latina y el Caribe. Este “resurgimiento de narrativas contra

la igualdad de género basadas en la discriminación de siglos”<sup>103</sup> supone una reacción por parte de algunos actores políticos y/o grupos religiosos que se

99 Ob. cit. (2019) y Albaine (2020).

100 Albaine (2020).

101 Albaine (2020).

102 Al respecto, y como herramienta que puede orientar a los Estados a implementar medidas para un abordaje integral, el próximo mes de marzo 2021 el proyecto ATENEA publicará “Violencia contra las mujeres en política: Hoja de ruta para prevenirla, monitorearla, sancionarla y erradicarla”.

103 Declaraciones de Michelle Bachelet, Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. “Bachelet: Los derechos de las mujeres están siendo atacadas desde muchos frentes”. Noticias ONU. 25 de febrero de 2020.

resisten a cambios en valores y al incremento de la visibilidad del liderazgo de las mujeres, impulsando discursos y prácticas abiertamente discriminatorias, que atentan contra sus derechos.<sup>104</sup>

Estos discursos apelan a la tergiversación de un concepto como el “género” que ha servido como herramienta analítica y metodológica para la visibilización de las desigualdades de género, confundiendo a la opinión pública y naturalizando la desigualdad y la discriminación. Esto abona el terreno para el retroceso en las políticas ya avanzadas o para frenar nuevos avances en relación con el desarrollo de los derechos de las mujeres y diversidades.

Estas resistencias a los avances de la igualdad de género se manifiestan de formas diversas y se ponen en evidencia en procesos electorales, de deliberación pública, ante la obtención de espacios en las instancias de representación política y hasta en diversos procesos de diseño y/o implementación de políticas públicas. Se observa que “aparece(n) en el momento en que se proponen transformaciones institucionales y en la política pública que buscan transformar las relaciones de género [...]”.<sup>105</sup> Son las lideresas, las organizaciones feministas y por los derechos de las mujeres y las defensoras de los derechos humanos quienes de forma más aguda son afectadas por este tipo de discursos<sup>106</sup> y las diversas formas de violencia política. Ahora bien, la polarización en torno al debate del avance de los derechos de las mujeres, niñas y diversidades afecta la consolidación de la democracia y el ejercicio de la ciudadanía en sentido amplio, ya que atenta contra los derechos de las mujeres y los fundamentos de las sociedades igualitarias formalmente constituidas en la mayoría de las Constituciones de la región.

En el plano de la deliberación pública, han surgido resistencias en este sentido ante el alcance de propuestas sensibles al género en la discusión de acuerdos de paz;<sup>107</sup> la incorporación de un enfoque de género en contenidos curriculares educativos;<sup>108</sup> la aprobación de leyes relacionadas con educación y acceso a la salud y derechos sexuales y reproductivos y de reconocimiento de los derechos del colectivo LGBTQ+, entre otros. En el ámbito de la representación política, estos discursos han permeado organizaciones políticas ya existentes o han consolidado movimientos políticos nuevos que en varios países alcanzan escaños en los poderes legislativos, tensionando en algunos casos la laicidad de la legislación y su debate.

Estas narrativas sostenidas en algunos casos por actores políticos, religiosos, líderes de opinión y hasta movimientos ciudadanos que sustentan una agenda restrictiva de los derechos de las mujeres y personas LGBTQ+, y que en algunas oportunidades se autodenominan “pro familia y pro vida”. Ante esta situación, ya en 2017 las ministras de la Mujer de la región, a la par de reiterar que la no violencia contra las mujeres y la igualdad de género son derechos humanos, señalaron en una declaración conjunta que <<discursos y campañas que defienden como natural el orden político y económico patriarcal y refieren despectivamente a la categoría analítica “género” como una ideología, dificultan la igualdad sustantiva, ya que profundizan el machismo, la misoginia, refuerzan y perpetúan estereotipos y roles de género discriminatorios y una cultura de intolerancia, que afecta a la convivencia democrática, dificulta el ejercicio de los derechos de las mujeres y legitima la violencia en su contra>> .<sup>109</sup>

104 ONU MUJERES (2020c).

105 Cornejo-Valle, Mónica i Pichardo, J. Ignacio, (2017).

106 ONU MUJERES (2020c).

107 Llanos, 2019.

108 Llanos, 2019.

109 Organización de Estados Americanos (2017), Declaración sobre la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres como bien de la humanidad, Mecanismo de Seguimiento Convención Belém do Pará, pág. 9. Disponible en: <http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/DeclaracionIgualdadGenero-ES.pdf>.

## IV. LOS MOVIMIENTOS FEMINISTAS, DE MUJERES Y DIVERSIDADES: IMPULSANDO AVANCES, BUSCANDO OPCIONES FRENTE A RETROCESOS

La exclusión histórica de las mujeres de los procesos políticos formales no las ha detenido para encontrar nuevas y diferentes formas para participar en la vida pública e influir en la toma de decisiones, luchando por el reconocimiento y pleno ejercicio de sus derechos, así como por mecanismos de protección y reparación ante la vulneración de estos.<sup>110</sup> La región tiene como uno de sus activos históricos más dinámicos al movimiento feminista y a los movimientos amplios de mujeres que -a través de alianzas como una de sus estrategias centrales- han estado detrás de muchos de los debates conceptuales en torno a la igualdad de género. En materia de derechos políticos, han impulsado mecanismos y estrategias para ampliar la participación y representación de las mujeres en diferentes espacios, así como para construir una agenda no solo feminista y de igualdad de género, sino también de cohesión social para disminuir la discriminación y las brechas. Estas alianzas también han trascendido al ámbito de dichos movimientos para forjar vínculos con mujeres en cargos de poder y traducir estas demandas en leyes específicas a través de consensos plurales e interpartidarios.

Desde 2015, se pone en evidencia que las mujeres salen a las calles en masa consolidándose lo que se llama una nueva ola feminista que recorre América Latina y el Caribe inspirando movilizaciones transformadoras a nivel nacional, regional y global. Es una movilización activa que, de un lado, actúa por la ampliación y acceso efectivo a sus derechos y, por el otro, resiste frente a sus amenazas y retrocesos.<sup>111</sup> En el primer caso, la lucha contra la violencia

basada en género y los femicidios/feminicidios ha hecho que las mujeres salgan masivamente a las calles bajo los lemas #NiUnaMenos, #NiUnaMás y #VivasNosQueremos, entre otros; movilizaciones favorecidas por el uso de las nuevas tecnologías para la articulación, creación de identidades comunes y una alta visibilidad.

La visibilización pública de las demandas de las mujeres y el movimiento feminista ha servido de incentivo para que se denuncien situaciones de violencia normalizadas y silenciadas como, por ejemplo, casos de acoso y abuso sexual por parte de profesores en las universidades, incentivando la autoorganización de las jóvenes estudiantes, las denuncias y pedidos de sanciones, lo que sumado al fortalecimiento de la participación en ámbitos de democracia universitaria, está impulsando cambios institucionales importantes en las propias universidades y en sus organizaciones estudiantiles. También en el ámbito de la cultura, el periodismo, el deporte y la política, lo que ha hecho que se creen ámbitos de organización, canales no formales de denuncia y/o han transformado los marcos normativos y mecanismos existentes. En algunos países las movilizaciones han tenido impacto en la priorización de políticas públicas para avanzar en la solución de estas vulneraciones a los derechos de las mujeres: incremento de recursos destinados a trabajar sobre la violencia por razón de género, creación de más centros de emergencia, líneas de atención rápida o un mejor equipamiento de las fuerzas policiales.<sup>112</sup>

110 ONU MUJERES (2020c).

111 Llanos (2019).

112 Morrison, Andrew. "La aportación de la economía en la era de #NiUnaMenos". *El País*. 24 de noviembre de 2018.

Los derechos económicos han sido otra de las banderas para la movilización simultánea de las mujeres en diferentes países que han reclamado el fin de las brechas salariales, aglutinadas a través de consignas como #YoParo y #NosotrasParamos en torno al 8 de marzo a lo que se suma las demandas por una ampliación de la participación en organizaciones sindicales, nuevos ámbitos de organización de las trabajadoras del hogar, así como de sectores informales de la economía. Otra movilización importante se ha dado en torno a los derechos sexuales y reproductivos, en específico, respecto del debate sobre la interrupción voluntaria del embarazo en Argentina que, acompañado de una amplia deliberación e impulsado por manifestaciones multitudinarias -aglutinadas en la denominada “marea verde”- logró a fines de 2020 su aprobación legal. Los derechos políticos también vienen siendo objeto de movilización y articulación de redes de mujeres que han logrado colocar la paridad en las agendas de las reformas políticas o constitucionales como horizonte democrático, tal como ha sucedido con la aprobación de una Asamblea Constituyente paritaria en Chile.

Todos estos procesos han ayudado a transformaciones culturales en la región que han definido nuevos límites respecto de aquello que ya no es tolerable. En varios casos, están logrando desde fuera de la institucionalidad convertir la movilización de las mujeres en leyes y políticas públicas concretas pese a las resistencias de actores políticos más tradicionales. El uso de la tecnología y la movilización por redes sociales, que conecta a mu-

chos de estos movimientos con otros de carácter global, así como con los movimientos históricos por los derechos de las mujeres, han sido un activo que les ha permitido ampliar la participación por fuera de los cauces institucionales. Sin embargo, en este proceso también se observan riesgos importantes que pueden agravar las desigualdades. Persisten brechas digitales entre las propias mujeres con lo cual la participación expresa la voz de un sector, pero no necesariamente las diversidades ni interseccionalidades. Además, el mundo digital ha mostrado ser un entorno hostil donde la violencia contra las mujeres se expresa a través de ataques virulentos hacia ellas por lo que es necesario que puedan contar con una actividad y visibilidad en estos espacios en términos equitativos, libres de difamación, estereotipos y violencia.<sup>113</sup>

En paralelo a los grandes logros de la movilización masiva de las mujeres, la región ha sido considerada como la más peligrosa para los y las activistas (en particular en temas medioambientales), que pagan con su vida la defensa de estos temas en países como Colombia y Brasil, entre otros.<sup>114</sup> En el caso de las mujeres son emblemáticos los femicidios/feminicidios, en 2016, de la activista indígena y ambientalista Berta Cáceres en Honduras y, en 2018, el de la lideresa social y política Marielle Franco en Brasil, entre muchos otros. Todas estas situaciones también constituyen violencia contra las mujeres en la política puesto que, tal como se ha explicado, los derechos políticos abarcan el activismo y la movilización en la esfera pública.

113 ONU MUJERES (2020c).

114 De Miguel, Teresa. “América Latina, la región más mortífera para los ecologistas”. *El País*. 3 de agosto de 2019.

## V. LA PANDEMIA IMPREVISTA: CÓMO ESTÁ AFECTANDO LA CRISIS DEL COVID-19 A LAS CONDICIONES ESTRUCTURALES PARA UNA PARTICIPACIÓN POLÍTICA EFECTIVA DE LAS MUJERES

### V.1 Riesgo de deterioro del contexto democrático para el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres

Las democracias de la región entraron al escenario de emergencia sanitaria por COVID-19 experimentando ya un proceso de “fatiga”,<sup>115</sup> cuarenta años después de haberse iniciado las transiciones democráticas. Esto se ha visto expresado en los importantes descensos en el apoyo a la democracia -solo 48% de la ciudadanía la prefiere como forma de gobierno- siendo dicho apoyo menor en las mujeres (45%) que en los hombres (51%).<sup>116</sup> Además, existe una escasa confianza en las principales instituciones democráticas: gobiernos (22%), congresos (21%) y partidos políticos (13%).<sup>117</sup> Desde 2013, en torno a un 45% de las/os latinoamericanas/os considera que sus democracias tienen grandes problemas y solo un 24% se declara satisfecho con su desempeño,<sup>118</sup> lo que muestra su distancia con un sistema político que no termina de brindar soluciones eficaces a sus problemas. Esto se vio reflejado en las crisis sociales y políticas que la región experimentó en 2019, en las que las demandas por la generación de una mayor igualdad hicieron salir a la ciudadanía a las calles pidiendo reformas políticas, económicas y sociales como en el caso chileno.

A pesar de su importante crecimiento económico en las últimas décadas, los altos niveles de

desigualdad han lastrado a la región. El COVID-19, en muchos casos, encontró al frente Estados debilitados y con sistemas de bienestar débiles o fragmentados, con estructuras económicas muy concentradas y con fuertes sesgos y discriminación en contra de grupos de menores ingresos o definidos por su género, edad, raza o etnia.<sup>119</sup> Lo que se ha puesto en evidencia en el 2020 es que, ante la ausencia de una adecuada protección estatal, sus impactos se agudizan en los sectores más vulnerables. Y en esos sectores son muchas las mujeres. A la falta de respuesta eficaz a la crisis sanitaria se ha ido sumando la crisis económica, social y política, así como la crisis humanitaria ocasionada por el creciente flujo mixto de personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo y la vulnerabilidad ante los desastres. Todo ello socava aún más las percepciones sobre la democracia, su eficacia para resolver problemas y, por lo tanto, su legitimidad, agravándose en varios países las protestas sociales.

La pandemia viene planteando varios desafíos a la democracia: en primer lugar, está incrementando la desigualdad y las diferencias entre grupos sociales, lo que puede profundizar la percepción de

115 Alcántara Sáez (2019). Pág.8.

116 Corporación Latinobarómetro. (2018). Pág. 24.

117 Ob. cit. (2018). Pág. 48.

118 Ob. cit. (2018). Págs. 34-35.

119 Naciones Unidas (2020).

problemas irresueltos de los grupos vulnerables; en segundo lugar, el contexto de emergencia ha tensionado el pleno acceso y ejercicio de los derechos humanos de la ciudadanía y las capacidades de respuesta de los gobiernos; en tercer lugar, puede ocurrir que grupos de interés con mayor poder utilicen la crisis para imponer una agenda; cuarto, pone sobre la mesa la urgente necesidad de repensar la participación democrática a la luz de la aceleración del uso de las nuevas tecnologías y la participación de movimientos sociales de mujeres y diversidades, de jóvenes y de la sociedad civil.<sup>120</sup> Por último, pero no menos importante, hay un riesgo plausible de que, como ha sucedido en otras crisis, las mujeres se vean obligadas a volver al ámbito privado, reduciendo su disponibilidad o predisposición para iniciar una carrera política, lo que podría detener algunos de los avances mencionados y/o profundizar la subrepresentación en algunos poderes o niveles de gobierno.

En el plano electoral, en la región se ha tenido que gestionar la realización de elecciones en diferentes niveles (presidenciales, parlamentarias, locales) reformulando y adaptando los procesos a los nuevos requisitos biosanitarios y procurando que la pandemia no se traduzca en una reducción de la participación electoral, pero tampoco en un rebrote de contagios. Varios tuvieron que postergar las fechas de realización de elecciones, mientras otros las mantuvieron. Para 2021 se prevé la realización de elecciones presidenciales/parlamentarias en Ecuador, Perú, Nicaragua, Honduras, Haití, Curazao, Santa Lucía y Chile (también de constituyentes y locales); elecciones intermedias en Argentina y México (federales y locales); elecciones regionales en Bolivia y municipales en El Salvador (a la par que legislativas), Paraguay y Haití (que también

tendrá un referéndum constitucional a lo largo de este año).

La posible postergación de elecciones por coincidir con nuevos picos de la pandemia se está instalando ya en el debate público de algunos países, lo que puede implicar un debilitamiento de la democracia en su dimensión electoral ante las dudas que surjan de la ciudadanía y actores políticos sobre la pertinencia de estas decisiones por la circulación de información tendenciosa, en particular en redes sociales. La democracia ha sido en los últimos años el escenario hasta ahora más favorable para el avance (no sin resistencias, intentos de retroceso y desafíos pendientes) de varios aspectos de los derechos políticos de las mujeres.

Esta situación también ha cambiado las formas de hacer campaña electoral, cuyos actos presenciales se han restringido y/o se han trasladado a lo virtual, suponiendo, en el caso de las mujeres, la necesidad de adaptarse de modo vertiginoso a nuevos lenguajes y herramientas, en un contexto prepandemia donde existían importantes brechas de conectividad, recursos y capacidades en particular en mujeres indígenas, afrodescendientes, rurales o con discapacidad. Es además en el ámbito digital donde se viene identificando una recurrente violencia basada en género contra ellas en política, que se suma a la violencia tradicional en espacios físicos. Por ejemplo, en la campaña electoral para las elecciones municipales de Brasil 2020, entre septiembre y noviembre, fueron registrados siete atentados contra mujeres y cinco situaciones de amenaza.<sup>121</sup> Por último, en el plano del financiamiento de sus campañas, las mujeres suelen solventarlas con recursos propios o de sus entornos más cercanos, lo que puede resultar aún más complejo en medio de la crisis económica existente.

120 Naciones Unidas (2020).

121 Monitoreo realizado por la organización Terra de Dereitos y Justicia Global.

## V.2 La afectación de otros derechos que interactúan con los derechos políticos

### V.2.1 Vida privada y corresponsabilidad

El ejercicio pleno de los derechos de las mujeres en el ámbito público no puede ser analizado de manera inconexa a otros derechos básicos que si no se desarrollan en condiciones de igualdad funcionan como “nudos estructurales”, como barreras socio culturales o económicas que limitan su participación e impiden cerrar las brechas entre la igualdad formal y real.<sup>122</sup>

Antes que se declarara mundialmente la pandemia por COVID-19, las mujeres de América Latina y el Caribe venían cargando históricamente con la mayor proporción del tiempo del cuidado y las tareas del hogar. En varios países, las horas que dedicaban las mujeres al trabajo no remunerado en la esfera privada duplicaban o triplicaban el realizado por los hombres según datos del Observatorio de Igualdad de Género de la CEPAL,<sup>123</sup> diferencia que se agrava cuanto más pobres son las mujeres. Además, las mujeres con ingresos propios dedicaban al hogar en promedio 23 horas más semanalmente que los hombres con ingresos.<sup>124</sup> En esta región existe un alto índice de mujeres jefas de hogar y, por una división social del trabajo injusta, son las mujeres las que mayoritariamente se encargan del cuidado de las personas enfermas o mayores. Por tanto, los avances en diferentes aspectos en la vida económica o pública de las mujeres no se habían traducido en una mayor responsabilidad compartida de los hombres en el hogar y el cuidado, reproduciendo cíclicamente un modelo de hogar patriarcal. Esta desproporción significaba que las mujeres han visto históricamente afectadas sus oportunidades de realización en otros ámbitos, dado que no han contado con un bien limitado: el tiempo.

La crisis del COVID-19 no solo agravó esta desproporción, también la visibilizó. Las medidas de confinamiento obligatorio, la suspensión de las clases en las escuelas y las restricciones al trabajo presencial hicieron que las mujeres afrontaran jornadas aún más extensas teniendo que compatibilizar el cuidado de los niños y niñas o adultos mayores, con la supervisión de la educación virtual de los hijos e hijas, con sus propios trabajos y con las tareas del hogar. Las mujeres y las niñas, al ejercer mayoritariamente las tareas de cuidado, se han visto enfrentadas a una presión adicional: el cuidado de las personas enfermas.<sup>125</sup> La supuesta flexibilidad que podía implicar el trabajo en casa no se dio necesariamente y las mujeres se vieron desbordadas afectando su salud física y mental, así como sus opciones para contar con tiempo libre para ser dedicado a otras actividades.

Por lo tanto, la crisis sanitaria mostró también la crisis de un sistema de cuidados injusto y desequilibrado que históricamente se ha asentado sobre los hombros de las mujeres que realizan un trabajo que debe ser visible, compartido y cuantificado y que además debe contar con políticas de Estado -como la universalización de los sistemas de cuidado o el reconocimiento al trabajo no remunerado y su integración a las cuentas nacionales- que sitúen este problema ya no como una cuestión privada sino de prioridad pública. Para ello, se requiere un nuevo modelo donde, de un lado, el papel del cuidado que “naturalmente” hacen las mujeres se convierta en un trabajo importante, necesario y compartido tanto en su dimensión productiva como reproductiva y, del otro, el cuidado sea concebido como un derecho universal, transversal e intercultural recuperando

122 CEPAL (2017a).

123 Datos extraídos de <https://oig.cepal.org/>.

124 CEPAL (2017).

125 Naciones Unidas (2020).

nociones como la solidaridad, la reciprocidad y la interdependencia entre los seres humanos.<sup>126</sup>

### V.2.2 Derechos económicos

Según estimaciones de la CEPAL para 2020, por efectos del COVID-19, la economía de América Latina y el Caribe se contrajo en -7,7% pero se recuperará en 2021 pasando a 3,7%, básicamente por un efecto rebote.<sup>127</sup> La autonomía económica era ya un desafío por las importantes brechas de género en términos de desempleo, tipo de trabajo desempeñado, o remuneración desigual antes de la pandemia. Además, 1 de 4 hogares están encabezados por mujeres y la pobreza tiene rostro de mujer, siendo quienes están en mayor medida en empleos precarios o informales.<sup>128</sup>

Otras proyecciones, también de CEPAL, señalaban que, para el cierre del año 2020, 118 millones de mujeres terminarían en situación de pobreza debido a la crisis económica provocada por la pandemia del COVID-19; además, el 57% de las mujeres trabajan en sectores económicos con alto riesgo de pérdida de empleo e ingresos.<sup>129</sup> En países como Perú, el más afectado de la región por la contracción económica, un 39,6% de la población activa ha perdido su empleo formal (6,7 millones de peruanas/os), con un impacto mayor en las mujeres (45,3%) que en los hombres (34,9%).<sup>130</sup> Y también, ha existido afectación de las mujeres empresarias de las pequeñas y medianas empresas, algunas con alto desarrollo en las zonas rurales, donde las mujeres, sin embargo, tienen menor acceso al crédito que los hombres por montos inferiores y tasas más altas.<sup>131</sup>

Por otro lado, en sectores más precarios, donde la mayoría de las/os trabajadores son mujeres, por ejemplo, el sector doméstico, estas se han visto afectadas al producirse las cuarentenas y limitarse la movilidad. Ya sea porque por cuestiones sanitarias no pudieron volver a los hogares donde prestaban servicios y no tuvieron prestaciones sociales de desempleo que las amparen, o porque se vieron condicionadas a permanecer en dichos hogares cumpliendo la cuarentena lejos de sus familias, con jornadas de trabajo extendidas y abusos laborales. Además, en todos estos impactos hay que considerar que si las mujeres son migrantes, refugiadas, jóvenes, indígenas, afrodescendientes o con discapacidad la situación de discriminación se agrava.<sup>132</sup>

La emergencia sanitaria ha mostrado la necesidad de avanzar en políticas que compensen y protejan a las mujeres de la vulnerabilidad económica por haber perdido sus ingresos o visto como estos se reducían, por lo que algunos países implementaron políticas de transferencias monetarias para intentar contrarrestar el impacto económico de la pandemia que en varios casos han presentado dificultades en su implementación y por tanto ha mantenido a las mujeres en situaciones de mayor precariedad económica.

Centradas las mujeres en su subsistencia económica y la de sus familias, así como en las crecientes responsabilidades de cuidados, es probable que las motivaciones, tiempos y oportunidades para participar en política se puedan ver reducidas en la medida que esta actividad suponga costos personales y económicos que ellas consideren inasumibles en estas circunstancias. En particular aquellas que ya afron-

126 Articulación Feminista Marcosur. Pronunciamiento “El virus de la desigualdad y el mundo que necesitamos construir”.

127 CEPAL (2020).

128 ONU MUJERES y CARE (2020).

129 Declaraciones de Ana Gúezmes - Directora de la División de Asuntos de Género de la CEPAL para el diario *El Dinero*. Edición digital del 2 de diciembre de 2020.

130 Tomado de Diario Perú 21. Edición digital del 20 de setiembre de 2020.

131 Declaraciones de Ana Gúezmes - Directora de la División de Asuntos de Género de la CEPAL para el diario *El Dinero*. Edición digital del 2/12/2020.

132 ONU MUJERES y CARE 2020.

taban mayores brechas previas como las mujeres indígenas, afrodescendientes, jóvenes o con alguna discapacidad y también mujeres migrantes, refugiadas y de la diversidad sexual.

### V.2.3 Derecho a una vida libre de violencia basada en género

Datos previos a la pandemia señalan que la violencia contra las mujeres ha afectado en promedio a 1 de cada 3 mujeres a lo largo de su vida; 19,2 millones (12%) de las mujeres entre 15 y 49 años fue víctima de violencia física o sexual por parte de su compañero íntimo actual o anterior en los últimos 12 meses<sup>133</sup> y que en 19 países de la región -según datos del Observatorio de Igualdad de Género de la CEPAL- fueron asesinadas 4640 mujeres por el hecho de ser mujeres en 2019.<sup>134</sup>

La pandemia ha agudizado las violencias basadas en género pues se ha observado la persistencia de femicidios/feminicidios y violaciones a mujeres y niñas; el incremento del uso de líneas y servicios de ayuda a las víctimas de violencia y el aumento del riesgo de violencia sexual y física hacia mujeres, en particular con discapacidad.<sup>135</sup> En este sentido, ha sido un problema grave la falta de acceso a servicios de salud integrales, lo que ha generado afectaciones a sus derechos sexuales y reproductivos, limitando el acceso a métodos anticonceptivos e incrementando el riesgo de embarazos no deseados y uniones infantiles y/o adolescentes tempranas y forzadas. Además, las medidas de confinamiento han impedido que las

mujeres y las niñas víctimas de violencia abandonen los lugares en donde cohabitan con sus agresores.<sup>136</sup>

Adicionalmente, la explotación sexual de las mujeres suele ser una vía ante la falta de recursos para cubrir las necesidades básicas de las familias.<sup>137</sup> Por otro lado, mujeres migrantes, refugiadas, solicitantes de asilo y retornadas podrían enfrentar mayores riesgos de ser agredidas física, psicológica y sexualmente por la discriminación, la falta de acceso a servicios o de documentación y el uso de caminos irregulares para migrar, pudiendo ser objeto de trata sexual.<sup>138</sup> En este contexto la pandemia ha agravado las crisis humanitarias producidas por un flujo creciente de personas en situación de movilidad humana que se calcula en 14,8 millones a 2020.<sup>139</sup> Según datos del BID los costos de la violencia contra las mujeres oscilan entre 1.6% y 2% del PIB de los países de América Latina y el Caribe.<sup>140</sup>

Por otro lado, las formas de violencia siguen reinventándose en la medida que en la realidad cotidiana la virtualización de las comunicaciones (teletrabajo, teleeducación, entrenamiento, activismo) se incrementó exponencialmente como producto del aislamiento impuesto por la pandemia. Se ha reportado un incremento de la violencia en línea: ciberacoso, intimidación, boicoteo, interceptación de reuniones o eventos virtuales, sobre todo en eventos o espacios feministas, con comentarios misóginos, envío de videos pornográficos no solicitados o comentarios sexuales no deseados en cuadros de chat durante reuniones de trabajo o clases en línea.<sup>141</sup> La seguridad

133 ONU MUJERES (2020d).

134 CEPAL, Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, disponible en: <https://oig.cepal.org/es/indicadores/femicidio>. Visitado el 15 de enero de 2020.

135 ONU MUJERES y CARE 2020.

136 Ob. cit. 2020.

137 Ob. cit. (2020d).

138 Ob. cit. (2020d).

139 Datos agregados para América del Sur, América Central y el Caribe disponibles en [migrationdataportal.org](http://migrationdataportal.org). Visitado el 25 de enero de 2021.

140 ONU MUJERES (2020d).

141 Ob. cit. (2020d).

de las defensoras de los derechos humanos se vio muy afectada: mayores amenazas, criminalización y riesgos altos de femicidio/feminicidio.<sup>142</sup>

Frente a estas situaciones los servicios de respuesta estatal se fortalecieron en algunos países y en otros se debilitaron. Entre los primeros, algunos declararon los servicios de atención a la violencia como esenciales (México) e ininterrumpidos (Colombia); otros diseñaron protocolos y guías específicos (Ecuador, Bolivia y Uruguay), algunos exoneraron de la cuarentena a mujeres y población LGBTIQ+ víctimas de violencia basada en género (Argentina) y prorrogaron automáticamente las medidas cautelares de protección a las mujeres (Argentina y Uruguay), además de realizar convenios con hoteles para extraer a las víctimas de los hogares donde sufrían violencia (Argentina).<sup>143</sup> También se promovieron líneas directas para reportar la violencia y programas para denunciar y apoyar a mujeres en situaciones de riesgo (México, El Salvador, Honduras y Costa Rica) o se habilitaron servicios de mensajería como WhatsApp, correo

electrónico o sitios web (Brasil) y se crearon campañas para sensibilizar sobre esta problemática (Perú, Argentina, Uruguay, Brasil, Ecuador) y campañas para establecer señales de alerta como “bandera blanca” en México, “Mascarilla 19” en Chile, “barbijo rojo” en Argentina. Hubo países (Honduras) en los que el Ministerio Público decidió investigar de oficio a las personas que promovieran la violencia contra las mujeres en redes.<sup>144</sup> Además, fueron importantes las líneas de apoyo para salud mental que se crearon.<sup>145</sup>

Finalmente, como en México y el Caribe, se lanzaron campañas para promover masculinidades positivas, colaborativas y corresponsables (México) y líneas telefónicas para trabajar con hombres perpetradores de violencia (zona del Caribe).<sup>146</sup> Sin embargo, el hecho que el uso de recursos públicos haya sido priorizado para la atención de la pandemia o la virtualización de los servicios a través de nuevas tecnologías puede hacer que se incrementen las barreras para el acceso a servicios de atención de la violencia basada en género.<sup>147</sup>

### V.3 Consecuencias y desafíos del COVID-19 para los derechos políticos de las mujeres: panorama regional de una crisis multidimensional

Como se ha visto, la región (más en América Latina que en Caribe) tiene entre las fortalezas que debe aprovechar y mejorar, incrementos importantes del acceso de las mujeres a la esfera pública ya sea a través de las vías institucionales de participación y representación política o de los movimientos de mujeres que han amplificado, a través de la movilización masiva, sus voces e influencia y que están

ayudando a despertar una conciencia feminista cada vez más amplia. En el primer caso, hay importantes avances hacia un acceso paritario en varios países en niveles como el parlamentario y las concejalías, conviviendo con déficits importantes en otros poderes como el judicial (en el caso de América Latina) y las alcaldías en el nivel local donde se observa la subrepresentación más extrema.

142 ONU MUJERES (2020d).

143 Ob. cit. (2020d).

144 Ob. cit. (2020d).

145 Proyecto ISLAC (2020).

146 ONU MUJERES (2020d).

147 Ob. cit. (2020d).

Los países que más han avanzado son aquellos que han legislado la paridad y alternancia, hasta el momento la estrategia más eficaz para lograr la igualdad de resultado. Estos marcos normativos son otras de las fortalezas de la región, no solo donde ya han sido aprobados -10 países en América Latina- sino también para aquellos que los ven como un espejo de paradigma paritario que irradia los debates sobre el reparto del poder en toda América Latina y el Caribe. Frente a estas fortalezas la región todavía presenta debilidades como la necesidad de garantizar el acceso a la esfera pública de las mujeres en su diversidad, incorporando un enfoque interseccional no solo al análisis sino también a las políticas que se diseñen y que además su acceso al ámbito público se traduzca en una representación sustantiva de los intereses de las mujeres plasmando la agenda regional de género, lo que ha sucedido en algunos casos emblemáticos y por impulso de mujeres con conciencia de género. Otras debilidades son las resistencias a los cambios referidos al logro de una igualdad de género sustantiva que permita renovar las reglas, estructuras y prácticas formales e informales de los partidos políticos que excluyen a las mujeres, así como la necesidad de fortalecer sus liderazgos a través de acciones afirmativas eficaces y la nivelación de las condiciones en las que participan. Esto además se enmarca en un problema mayor: la necesidad de agilizar los cambios culturales necesarios para eliminar la discriminación y violencia basada en género.

El COVID-19 se suma a las dos amenazas más visibles que ya experimentaban los derechos políticos de las mujeres: la violencia basada en género en el ámbito político y los discursos ultraconservadores en contra de la igualdad sustantiva. La ampliación y profundización de las brechas de género por la pandemia y crisis relacionadas pueden complicar los avances logrados y, de no tomarse medidas, abonar el terreno para retrocesos. Desde el punto de vista de su interrelación con otros derechos, el ejercicio pleno de los derechos políticos opera sobre la base de otras autonomías entre ellas la económica, una vida libre de violencia y un uso del tiempo racional

en el que la corresponsabilidad y los sistemas públicos de cuidado permitan equilibrar las tareas del cuidado y del hogar de modo que haya espacio para la participación en la vida pública.

Desde el punto de vista económico, los datos presentados muestran que las mujeres serán las que se llevarán la peor parte en la crisis económica resultante, como ya ha sucedido en otros momentos. Muchas están perdiendo sus empleos, otras viendo reducidos sus ingresos lo que las devolverá a la pobreza, la informalidad, al ámbito privado y a centrarse en tareas de subsistencia. En este escenario, las mujeres indígenas, afrodescendientes, jóvenes, de la diversidad sexual, con discapacidad, migrantes y refugiadas, quienes ya presentaban mayores niveles de pobreza, lo tendrán aún más complicado. Por otro lado, la persistencia y, en muchos casos, el incremento de las violencias de género perpetúan un mensaje de impunidad y alto riesgo para las mujeres que limita su derecho a la seguridad y la vida, y que convierte a la arena y participación política en un espacio adverso para ellas.

En un momento en el que más que nunca se requieren mujeres con conciencia de género en la toma de decisiones, que se movilicen para que la igualdad de género sea incluida dentro de las prioridades de políticas públicas hasta que la crisis sanitaria culmine y esté plasmada en la realidad que quedará configurada tras ella. Con la variedad de problemas que una crisis de esta magnitud está dejando en todos los países afectados, los recursos serán escasos y la tentación de que la igualdad en la agenda pública y la toma de decisiones sea postergada una vez más en la lista de prioridades está latente. En países de la región como Brasil, Bolivia, Nicaragua, Honduras y Guatemala ya se ha documentado que cuando las mujeres acceden a posiciones de poder gestionan la llegada de más recursos y priorizan políticas de salud, educación, medio ambientales y orientadas a las mujeres, como, por ejemplo, al enfrentamiento de la violencia basada en género o la orientación de ingresos a temas de cuidado.

También incluyen la perspectiva de género en sus políticas y trabajan por la desagregación de datos por sexo para el diseño de políticas. Además, crean entornos propicios para mejorar la eficacia e influyen en la creación de un círculo virtuoso para la incorporación de más mujeres.<sup>148</sup>

Los datos durante la pandemia al respecto muestran claros y oscuros. Por un lado, en las Américas, de las 634 medidas que se han tomado, un 44% (281) fueron sensibles al género, en la mayoría de los casos relacionadas con la violencia basada en género (30%) y la seguridad económica (15,8%).<sup>149</sup> Del otro, pese a que en América Latina las mujeres representan el 73% de la fuerza laboral en el sector salud, sus ingresos son un 25% menos que sus colegas hombres<sup>150</sup> y son los hombres quienes ocupan el 75% de todas las posiciones de liderazgo en el sector salud.<sup>151</sup> Es decir, producto de la coordinación, incidencia y alianzas de organizaciones internacionales, movimientos de mujeres y sociedad civil, se está logrado introducir en la agenda pública la importancia de políticas con perspectiva de género para paliar los impactos diferenciados de la pandemia, lo que nos habla de una oportunidad en ciernes. Sin embargo, muchos de los espacios de decisión pública clave

para la salida de esta crisis siguen estando altamente masculinizados.

Todo esto se da en un contexto en el que la democracia en la región está sometida a múltiples tensiones previas -como la desconfianza, falta de credibilidad de los liderazgos, desafección a las instituciones- a lo que se suma la precariedad y el descontento adicional generados por la pandemia, en particular en grupos de mujeres en situación de mayor vulnerabilidad y un debate público altamente polarizado sin deliberación ni escucha mutua.

Estos ingredientes generan una alta volatilidad y podrían generar un clima propicio para la aparición de liderazgos u opciones políticas con tintes extremos, populistas o autoritarios que precaricen aún más la democracia. Justamente, cuando la experiencia de la pandemia revela que se requieren liderazgos más empáticos, transparentes, colaborativos, apegados a la evidencia y la verdad y que generen confianza en la población. Ello se ha visto ejemplificado en el desempeño de algunas mujeres en máximas posiciones de poder en el mundo durante la primera ola pandémica en países como Alemania, Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega, Nueva Zelanda o Taiwán.<sup>152</sup>

148 McKinsey & Company y PNUD (2017).

149 Tomado de Rastreador COVID. Herramienta disponible <https://data.undp.org/gendertracker/>.

150 Naciones Unidas (2020).

151 ONU MUJERES y CARE (2020).

152 BBC News Mundo. “Coronavirus. 7 mujeres que están al frente de algunos de los países que mejor están gestionando la pandemia”. 16 de abril de 2020.



## VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA PARITARIA COMO NUEVO CONTRATO SOCIAL PARA LA REGIÓN

Tal como ya lo ha señalado la Organización de las Naciones Unidas el escenario surgido de las consecuencias de la pandemia debería ser una oportunidad para un mayor grado de igualdad, defensa de la paz, la democracia y los derechos humanos, respeto por la naturaleza y el medio ambiente, donde no haya lugar para la marginación y la discriminación.<sup>153</sup> Un mundo donde las mujeres, niñas, adolescentes y jóvenes tengan las condiciones necesarias para ejercer sus derechos y alcancen su pleno potencial, y donde se puedan construir otras formas de vida, organización y convivencia social, otro tipo de Estado y otras instituciones creando nuevos imaginarios colectivos en los que se aborden también las desigualdades de sexo, etnia, raza, género, edad<sup>154</sup> y se vean reflejados los intereses y necesidades de las mujeres en su diversidad.

En suma, un nuevo contrato social que garantice una profundización y fortalecimiento de las democracias actuales que hasta el momento no han cumplido con garantizar la igualdad de género en todas las dimensiones de la participación y representación, incluyendo a la diversidad de las mujeres. Pero también una democratización de la organización familiar y social que permita a las mujeres ejercer su autonomía, disfrutar de roles compartidos y ejercer a plenitud todos sus derechos. Dicho esto, en el escenario actual y en el que se avecina no puede descartarse que la magnitud de los daños ocasionados por la multiplicidad de crisis simultáneas que viven la región y el mundo sean un riesgo

para los avances que se han venido produciendo; asimismo, que al entrar en realidades volátiles y de alta incertidumbre, la participación de las mujeres en la esfera pública se vea afectada por la necesidad de priorizar otros aspectos (como la subsistencia, el cuidado, la salud, por citar algunos ejemplos) y la implementación de la agenda regional de género se vea relegada por otras prioridades de actuación de los Estados resultantes de la pandemia.

Por ello, se recomiendan las siguientes actuaciones en los siguientes ámbitos para, tal como lo señala el Compromiso de Santiago<sup>155</sup> 2020, aportar a “la implementación de todas las medidas necesarias para acelerar la efectiva implementación de la Plataforma de Acción de Beijing y de la Agenda Regional de Género” y considerando las recomendaciones del Informe del Secretario General de Naciones Unidas para la CSW65 que destaca “La participación de las mujeres y la adopción de decisiones por ellas de forma plena y efectiva en la vida pública, así como la eliminación de la violencia, para lograr la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas”.<sup>156</sup>

### FORTALECER LOS MARCOS NORMATIVOS, JURÍDICOS, REGULATORIOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS HACIA LA CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA PARITARIA

1. Fortalecer la institucionalidad y arquitectura de género, elevando su jerarquía, garantizando la

153 Naciones Unidas (2020).

154 Articulación Feminista Marcosur. Pronunciamento “El virus de la desigualdad y el mundo que queremos construir”.

155 XIV Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe. Compromiso de Santiago. Acuerdo 5. Pág. 3.

156 Naciones Unidas (2021).

transversalización de género en todos los poderes del Estado y niveles de gobierno, incrementando recursos humanos y financieros y apostando por presupuestos con enfoque de género, el seguimiento y la rendición de cuentas, para reforzar la construcción de políticas de igualdad, tal como lo señala el Compromiso de Santiago 2020.<sup>157</sup>

2. Reafirmar el compromiso regional hacia la democracia paritaria como horizonte político y social, adoptando mecanismos de paridad bien diseñados que aseguren un reparto equilibrado del poder entre mujeres y hombres desde un enfoque interseccional en todos los espacios públicos, niveles de gobierno y poderes del Estado, ya sea en cargos de designación como de elección popular, que tengan como efecto una igualdad de resultado.
3. Apoyar con asistencia técnica para la elaboración de políticas públicas a aquellos países de América Latina y el Caribe donde no existen medidas de cuota ni de paridad; reconociendo las experiencias nacionales de la región y buenas prácticas de Estados, organizaciones internacionales, sociedad civil y/o academia.
4. Asegurar la efectiva y plena implementación de las medidas de paridad reguladas, con políticas afirmativas hacia la interseccionalidad y para la erradicación de la violencia contra las mujeres en política, considerando que la región debe fortalecer la ejecución y accionar de leyes y políticas en la práctica.
5. Identificar los factores que dificultan la participación política de las mujeres en espacios de decisión allí donde están extremadamente subrepresentadas -como por ejemplo los ejecutivos en el nivel local- en particular respecto de mujeres indígenas, afrodescendientes, jóvenes, con discapacidad, migrantes y LGBTQ+; y compatibilizar las medidas de cuota o paridad existentes con otras acciones afirmativas que permitan la participación y representación política de la diversidad de las mujeres desde un enfoque interseccional.
6. Promover que el Estado, con apoyo de las organizaciones internacionales, establezca acciones de revisión de leyes y políticas públicas para monitorear la inclusión de medidas orientadas a alcanzar la igualdad sustantiva de las mujeres en la esfera pública y la democracia paritaria con enfoque interseccional.
7. Apoyar la generación de datos de forma sistemática, periódica, comparable y accesible desagregada por sexo, etnia, raza, edad, condición de discapacidad y distribución geográfica (rural/urbana) sobre la participación de las mujeres en los espacios de decisión pública en todos los poderes, niveles de gobierno e instituciones de representación política (como los partidos políticos).
8. Optimizar el uso de los registros administrativos de instituciones públicas ya existentes de modo que incorporando variables o utilizando las ya existentes (sexo, etnia, raza, edad, condición de discapacidad y distribución geográfica, por ejemplo) se pueda contar con mayor evidencia para la formulación de leyes y políticas que favorezcan la participación paritaria con enfoque interseccional de las mujeres en la esfera pública.
9. Promover la utilización de la metodología del Proyecto ATENEA - Mecanismo para acelerar la participación política de las mujeres en América Latina (impulsado por Programa de las Naciones

157 XIV Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe. Compromiso de Santiago. Acuerdo 5. Pág. 3.

Unidas para el Desarrollo -PNUD-, la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres -ONU Mujeres- y el Instituto para la Democracia y Asistencia Electoral -IDEA Internacional-) que permite medir los avances hacia la paridad a través de 40 indicadores y 8 dimensiones de análisis y que brinda recomendaciones de reformas paritarias, aplicado ya en doce países de la región.

10. Apoyar a los movimientos de mujeres, feministas y espacios de mujeres políticas de carácter interpartidario, fortaleciendo sus herramientas para la realización de acciones de movilización e incidencia de modo que los Estados cumplan con su deber de proporcionar una igualdad sustantiva en el ámbito político y público, de preferencia a través de medidas de paridad y alternancia y con un enfoque interseccional.
11. Difundir el uso del litigio estratégico como una vía para materializar en leyes de paridad la igualdad consagrada en las constituciones nacionales en aquellos países con mayores resistencias a la aprobación de dichas medidas, así como para el acceso a la justicia de aquellas mujeres víctimas de violencia política basada en género.

### PREVENIR Y ELIMINAR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN LA VIDA PÚBLICA Y POLÍTICA

12. Asegurarse de que todas las instituciones públicas adopten y cumplan códigos de conducta en virtud de los cuales tengan tolerancia cero frente a la violencia, la discriminación y el maltrato, así como mecanismos internos de notificación y denuncia.
13. Ratificar y poner en vigor el Convenio de la OIT sobre la Violencia y el Acoso, 2019 (núm. 190).

14. Promover la adopción de marcos normativos legales que prevengan, monitoreen, sancionen y erradiquen la violencia contra las mujeres en el ámbito público y político en sus distintas manifestaciones, estableciendo protocolos y vías de denuncia asequibles, sanciones contundentes y reparaciones rápidas de los derechos políticos vulnerados en particular cuando se trata de procesos electorales, e identificando claramente competencias institucionales para su abordaje.
15. Impulsar, junto a los Mecanismos Nacionales para el Adelanto de las Mujeres, el establecimiento de protocolos de actuación ante casos de violencia contra las mujeres en política en ausencia de leyes que las regulen y/o para garantizar su implementación, en articulación con diferentes poderes del Estado y niveles de gobierno; asegurando los fondos y recursos necesarios para garantizar la atención y protección integral de las denunciadas.
16. Fortalecer las capacidades de los sistemas estadísticos estatales para generar y difundir de manera periódica y sistemática (tanto en línea como por otros medios) datos sobre la violencia basada en género y en específico contra las mujeres en la vida pública y política, incluyendo también a defensoras de derechos humanos, activistas, lideresas comunitarias, periodistas, entre otras; así como dotar de financiación a instancias o mecanismos regionales dedicados a la defensa de los derechos humanos de las mujeres para monitorear dicha violencia para que puedan seguir generando evidencia, diagnósticos y recomendaciones de política pública.
17. Garantizar la transversalización del enfoque de género en el accionar de los organismos electorales, la justicia electoral y/o entes administrativos relacionados con la organización de las elecciones para que identifiquen los impactos diferenciados

de la pandemia en contextos electorales y pueden proveer de protección adecuada a las mujeres víctimas de violencia en el ámbito político a través de protocolos de actuación en cumplimiento de los mandatos internacionales en la materia, aún en caso de ausencia de legislación específica.

18. Propiciar la adopción por parte de los partidos políticos de alianzas plurales e interpartidarias por la paridad y en contra de la violencia contra las mujeres en el ámbito político, que incluya la adopción de protocolos internos de actuación y que propicie una participación igualitaria entre mujeres y hombres, que pueda ser medida y monitoreada, por ejemplo, a través de acreditaciones de cumplimiento de compromisos paritarios previo acompañamiento por la sociedad civil y/u organismos internacionales, entre otros.
19. Incluir específicamente en las definiciones la protección brindada por la normativa legal a las mujeres defensoras de derechos humanos, activistas, periodistas, lideresas comunitarias, entre otras, que también pueden ser víctimas de violencia en la esfera pública.
20. Garantizar la construcción de entornos seguros, incluso online, y la protección efectiva para la participación de las mujeres de movimientos y organizaciones sociales, territoriales, sindicales, juveniles, estudiantiles, periodísticas, ambientalistas, vecinales, defensoras de derechos humanos, entre otras, con especial atención a las mujeres en contextos de conflicto armado y post conflicto, que están más expuestas a la violencia, criminalización, estigmatización y acoso, apoyando la consolidación de programas particulares de defensa de defensoras indígenas desde una mirada intercultural, colectiva, preventiva y con

perspectiva de género y posibilitando una vida pública y política libre de violencia a través de procesos de investigación rápidos, reparación y justicia para erradicar la impunidad.

21. Visibilizar, a través de campañas específicas, las manifestaciones de la violencia contra las mujeres en la vida política y pública facilitadas por las tecnologías de la información y las redes sociales; fortalecer las capacidades de las mujeres que participan en el ámbito público para neutralizar y denunciar dichos actos; y crear protocolos y regulaciones con las empresas tecnológicas que administran dichas redes para mecanismos de actuación y reparación que las protejan frente a ellos. En el caso de que actos de esta naturaleza se den en campañas electorales es necesario que las autoridades electorales cuenten con procedimientos específicos y rápidos de denuncia y reparación preestablecidos.<sup>158</sup>

### AFIANZAR LAS REFORMAS INSTITUCIONALES, SOCIALES Y CULTURALES QUE RESPONDAN A LAS CUESTIONES DE GÉNERO

22. Garantizar que las políticas públicas de respuesta a la pandemia COVID-19 cuenten con una perspectiva de género e interseccionalidad, con recursos suficientes y que sean decididas con la participación de más mujeres con conciencia de género y desde su diversidad en los comités de crisis, para que las mujeres y niñas no sean dejadas atrás y puedan ejercer en plenitud sus derechos, entre ellos los políticos.
23. Posibilitar que la sociedad civil, expertas y lideresas comunitarias participen en mesas consultivas y de toma de decisión y monitoreo de la incorporación de la perspectiva de género e interseccionalidad en las políticas públicas relacionadas con la respuesta y recuperación

158 Albaine (2020).

de la pandemia, y promover iniciativas para fortalecer sus liderazgos, capacidades de articulación, movilización e incidencia.

24. Fortalecer un entorno propicio para la participación de las mujeres en la esfera pública y para la toma de decisiones, promoviendo su autonomía económica a través de medidas contracíclicas sensibles a las desigualdades de género para mitigar los efectos de las crisis y las recesiones económicas en la vida de las mujeres, así como la feminización de la pobreza, e impulsando marcos normativos y políticas que dinamicen la economía en sectores clave, incluida la economía del cuidado; así también abordar la carga de cuidados no remunerados, el matrimonio y las uniones infantiles, tempranas y forzadas, el acceso desigual a los derechos y la salud sexual y reproductiva y la educación.
25. Colocar el tema del reparto inequitativo de las tareas del cuidado en el centro de la agenda pública y aprobar e implementar políticas públicas integrales de cuidado que garanticen que las mujeres no se vean privadas del tiempo suficiente para participar en el espacio público y político, desde una perspectiva interseccional.
26. Reconocer el liderazgo de las mujeres y jóvenes en la prevención de conflictos, destacando la contribución que están haciendo, a través de su autoorganización, para intentar paliar la crisis socioeconómica generada por la pandemia del COVID-19 -así como en crisis anteriores-, en específico en temas de cuidados comunitarios y alimentación (organizaciones comunales, ollas comunes, entre otras).
27. Impulsar campañas públicas y masivas de concienciación ciudadana y acciones con los medios de comunicación para erradicar

estereotipos, sexismo, racismo, etnocentrismo, homofobia, lesbofobia y transfobia y discriminación, tal como lo señala el Compromiso de Santiago;<sup>159</sup> así como para acelerar cambios culturales, construir nuevas masculinidades y deconstruir la percepción de la política como un territorio masculino; a través de mensajes diferenciados que promuevan imágenes positivas de los liderazgos de las mujeres en función de su diversidad (por etnia, raza, edad, con discapacidad o parte de la población LGBTQ+).

#### **AUMENTAR LA DISPONIBILIDAD DE FINANCIACIÓN DE CALIDAD EN PRO DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA VIDA PÚBLICA Y POLÍTICA**

28. Promover la adopción de medidas legales transparentes y fiscalizables para la orientación de financiamiento público etiquetado por género dirigido al fortalecimiento de herramientas y habilidades requeridas por las mujeres para participar en política -incluida una formación sensible al género para avanzar en una representación sustantiva-; así como establecer fondos públicos para campañas electorales que les permitan contar con un piso mínimo para sus actividades electorales, garantizando su reparto equitativo, transparencia y la rendición de cuentas pública.
29. Profundizar, junto a los Mecanismos Nacionales para el adelanto de las Mujeres, organismos electorales, partidos políticos y organizaciones internacionales la implementación de procesos de formación específicos para fortalecer las capacidades de liderazgo de las mujeres, tomando en cuenta su diversidad con contenidos ad-hoc, a fin de avanzar en su participación paritaria en los espacios públicos.

159 XIV Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe. Compromiso de Santiago. Acuerdo 6. Pág. 4.

30. Desarrollar capacidades entre las mujeres políticas para la recaudación de fondos de fuentes diversas, incluidas las fuentes de origen privado (sin condicionamientos a sus propuestas o accionar) o iniciativas innovadoras como mecenazgos colectivos o procesos de *crowdfunding* de forma de ampliar y diversificar sus fuentes de financiamiento privado; bajo el impulso y acompañamiento de Mecanismos Nacionales para el adelanto de las Mujeres, organismos electorales, partidos políticos y organizaciones internacionales, entre otros.
31. Erradicar las barreras que dificultan la financiación de movimientos feministas y mujeres y promover la generación de fondos específicos para fortalecer especialmente el liderazgo de las adolescentes, jóvenes, indígenas, afrodescendientes, mujeres con discapacidad, migrantes y LGTBIQ+.

#### AFIANZAR LA VOZ DE LAS MUJERES Y NO DEJAR A NADIE ATRÁS EN LA VIDA PÚBLICA

32. Propiciar mejores condiciones para la participación de las mujeres en toda su diversidad, identificando y abordando las barreras estructurales que puedan existir para dicha participación, a través de diagnósticos específicos que pueden ser desarrollados por Mecanismos Nacionales para el Adelanto de las Mujeres, organizaciones internacionales o la academia, entre otros; y generar conocimiento sobre la participación de las mujeres y barreras que experimentan en espacios poco explorados como el de la sindicalización, entre otros.
33. Fortalecer las capacidades de las mujeres para acceder, desenvolverse y participar en ecosistemas digitales, de forma que puedan ser usados como herramientas para amplificar su voz, competir políticamente y fortalecer sus liderazgos en particular desde una perspectiva interseccional que incluya a mujeres rurales, campesinas, indígenas o migrantes que afrontan más barreras digitales; todo ello en el marco de la construcción por parte del Estado de un mercado digital de América Latina y el Caribe como bien público a través de mejoras de la regulación e infraestructura solicitados por el Compromiso de Santiago.<sup>160</sup>
34. Reconocer la fortaleza histórica de los movimientos feministas y de mujeres en nuestra región y la efervescencia de su activismo que promueve transformaciones culturales, define nuevos límites respecto de aquello que ya no es tolerable impulsando y visibilizando agendas temáticas muchas veces ausentes y estimula, a través de su movilización, la generación de leyes y políticas públicas concretas, así como de debates públicos desde un enfoque de género, interseccionalidad y derechos humanos para asegurar el cumplimiento de la Agenda de Desarrollo Sostenible.
35. Propiciar redes de intercambio entre movimientos feministas y de mujeres con mujeres políticas para intercambiar estrategias y lecciones aprendidas, tejer alianzas y definir agendas temáticas comunes para preservar lo alcanzado e impulsar nuevos avances para la participación de las mujeres en espacios institucionales, así como en movimientos y organizaciones no gubernamentales.
36. Crear y/o reforzar espacios estratégicos para articular y trabajar el fortalecimiento de liderazgos sociales y políticos de las mujeres en el ámbito local, donde se evidencia una grave subrepresentación en espacios ejecutivos de gobierno, así como para darles más herramientas para impulsar trayectorias

<sup>160</sup> XIV Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe. Compromiso de Santiago. Acuerdo 21. Pág. 5.

políticas construir y articular propuestas de políticas públicas con perspectiva de género e interseccional.

37. Institucionalizar plataformas o mecanismos públicos y participativos, a través de los cuales las mujeres de movimientos y organizaciones no gubernamentales, en particular aquellos que representan la diversidad de las mujeres y han tenido menos acceso a la representación política, puedan ser escuchadas, hagan incidencia y brinden asesoramiento para la construcción e implementación de políticas públicas que incorporen sus intereses y necesidades.
38. Visibilizar la situación de las mujeres migrantes -en el marco de la mayor crisis migratoria producida en la región y agravada por la pandemia- y las barreras para el ejercicio de sus derechos políticos en sus países de origen y de arribo en este contexto.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALBAINE, LAURA (2020). “Violencia contra las mujeres en política. Un problema de derechos humanos y calidad de las democracias”. Curso Violencia contra las Mujeres en Política. Proyecto ATENEA y FLACSO Argentina.
- ALCÁNTARA SÁEZ, MANUEL (2019). “Los partidos y la fatiga de la democracia, especial referencia al caso de América Latina” en Revista de Derecho Electoral. Segundo semestre 2019. No. 28. Págs. 2-24.
- BAREIRO, LINE Y LILIAN SOTO (2015), LA HORA DE LA IGUALDAD SUSTANTIVA. Participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe Hispano. ONU MUJERES. México
- BARRERA, LOURDES V., Zamora Anais, Pérez Domínguez Erika, Aguirre Ixchel y Esculloa Jessica, (2018). Violencia política de género a través de las tecnologías.
- CAMPBELL BARR, EPSY. S/F. La democracia intercultural paritaria: El verdadero desafío democrático del Siglo XXI.
- CARE INTERNACIONAL Y ONU MUJERES (2020). Análisis rápido de género para la emergencia de COVID-19 en ALC.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE - CEPAL (2017A). Estrategia de Montevideo para la implementación de la Agenda Regional de Género en el marco del desarrollo sostenible hacia 2030. Santiago de Chile.
- CEPAL (2020). Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe.
- CEPAL Y FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES (2020). Afrodescendientes y la matriz de desigualdad social en América Latina. Retos para la inclusión. Documentos de proyectos. Santiago.
- CORNEJO-VALLE, MÓNICA I PICHARDO, J. Ignacio, (2017), “La “ideología de género” frente a los derechos sexuales y reproductivos. El escenario español”, *Cadernos Pagu*, N° 50.
- CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO (2018). Informe 2018.
- ELSESSER, K. (29 de abril de 2020). Are Female Leaders Statistically Better At Handling The Coronavirus Crisis? Forbes.
- EQUIPO LATINOAMERICANO DE JUSTICIA Y GÉNERO ELA (2018): VIOLENCIA POLÍTICA CONTRA LAS MUJERES EN ARGENTINA. Experiencias en primera persona. Buenos Aires.
- EUROSOCIAL (2019). Mujer y Corrupción: estrategias para abordar los impactos diferenciados de la corrupción en América Latina.

FONDO PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE- FILAC, OBSERVATORIO REGIONAL DE DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS-ORDPI Y ONU MUJERES (2020). Informe Regional de los Derechos de las Mujeres Indígenas a 25 años de la Declaración de Beijing.

GARCÍA BEAUDOUX, VIRGINIA (2014): INFLUENCIA DE LA TELEVISIÓN EN LA CREACIÓN DE ESTEREOTIPOS DE GÉNERO. Ciencia Política. Volumen 9. No. 18. Págs. 47-66.

GENERACIÓN IGUALDAD (2020). Consulta regional de juventud hacia Beijing+25 América Latina y el Caribe. Declaración de las Juventudes Feministas Latinoamericanas y del Caribe. Santiago.

HESSE-BAYNE, L. and Kremer, T. (2018). Women and Political Parties in Five Small States of the Commonwealth Caribbean. London, United Kingdom: Commonwealth Secretariat.

LLANOS, BEATRIZ (2019). Surcando olas y contraolas. Una mirada paritaria a los derechos políticos de las mujeres en América Latina. PNUD, ONU MUJERES e IDEA Internacional.

LLANOS, BEATRIZ Y KRISTEN SAMPLE (2008). 30 años de democracia. ¿En la cresta de la ola? Participación política de la mujer en América Latina. IDEA Internacional. Lima.

LLANOS, BEATRIZ Y MARTA, MARTÍNEZ (2016), “LA PARIDAD EN AMÉRICA LATINA: SE HACE CAMINO AL ANDAR”, LLANOS, BEATRIZ Y MARTA MARTÍNEZ (ED.), *La democracia paritaria en América Latina. Los casos de México y Nicaragua*, Washington D.C.: Comisión Interamericana de Mujeres de la OEA, IDEA Internacional y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pág. 15-44.

LLANOS, BEATRIZ Y VIVIAN ROZA. (2018). “Más poder, menos mujeres: desigualdades de género en los partidos políticos latinoamericanos” en Freidenberg, F., Caminotti, M., Muñoz-Pogossian, B. y Došek, T. (ed.). *Mujeres en la política: experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*. México: Instituto Electoral de la Ciudad de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Págs. 69- 117.

MCKINSEY & COMPANY Y PNUD (2017). Gender diversity in the state: a development accelerator? McKinsey & Company y PNUD.

MESA DE GÉNERO EN ACCIÓN HUMANITARIA DE REDLAC (2020). Claves de género para la respuesta ante emergencias sanitarias.

NACIONES UNIDAS (2018). La violencia contra la mujer en la política. informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, de Dubravka Šimonović. Naciones Unidas. Nueva York.

NACIONES UNIDAS (2020). Informe: El impacto del COVID-19 en América Latina y el Caribe.

NACIONES UNIDAS (2021). Informe del Secretario General: La participación de las mujeres y la adopción de decisiones por ellas de forma plena y efectiva en la vida pública, así como la eliminación de la violencia, para lograr la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas.

ONU MUJERES (2020). COVID-19 en América Latina y El Caribe: Cómo incorporar a las mujeres y la igualdad de género en la gestión de la respuesta a la crisis.

ONU MUJERES (2020A). Mujeres en la política 2020.

ONU MUJERES (2020B). Leaving no woman or girl behind. Trends in specific recommendations issued by the CEDAW Committee. UN WOMEN.

ONU MUJERES. (2020c). Sixty-fifth session of the Commission on the Status of Women- CSW65 2021. Report of the Expert Group.

ONU MUJERES (2020D). Prevención de la violencia contra las mujeres frente a COVID-19 en América Latina y el Caribe.

ONU MUJERES (2020E). Transferencias monetarias e igualdad de género. Como mejorar su efectividad para enfrentar la crisis del COVID-19. Recuperado de Transferencias monetarias e igualdad de género: cómo mejorar su efectividad para enfrentar la crisis del COVID-19 | ONU Mujeres - América Latina y el Caribe (unwomen.org)

ONU MUJERES ECUADOR (2020). Estudio cualitativo y cuantitativo sobre violencia política contras las mujeres en Ecuador en redes sociales. ONU MUJERES Ecuador. Quito.

ONU MUJERES Y CEPAL (2020). Cuidados en América y el Caribe en tiempos de COVID-19. Hacia sistemas integrales para fortalecer la respuesta y recuperación.

ONU MUJERES Y PARLATINO (2016). Norma Marco para Consolidar la Democracia Paritaria.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (2017). Declaración sobre la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres como bien de la humanidad, mecanismo de seguimiento Convención Belém do Pará. Pág. 9.

PINEDO, ENITH, CUEVA, CARLA, RIVAS, RUBÍ Y DIANA, MILOSLAVICH. (2017). El acoso político en el Perú. Una mirada desde los recientes procesos electorales, Lima: Jurado Nacional de Elecciones, Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán e IDEA Internacional.

PNUD (2012). Diagnóstico de la participación política y liderazgo de las mujeres indígenas en América Latina. Bolivia, Ecuador, Guatemala, Nicaragua y Perú. Estado de la cuestión. México.

- PROYECTO ISLAC (2020). *Resultados preliminares del proyecto ISLAC – COVID-19, investigación cuantitativa y cualitativa en tiempo real para informar las políticas públicas y la asignación de recursos en los 25 países* [Webinar]. [Proyecto ISLAC Impacto de COVID-19 en los servicios de salud de la mujer, de la niñez y de la adolescencia en América Latina y el Caribe.](#)
- RODRÍGUEZ GUSTÁ, ANA LAURA (2020). Informe sobre Igualdad de Género en la Administración Pública de América Latina y el Caribe. Ciudad de Panamá. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- SOLIJINOV A. 2016. Voter Turnout Trends Aroundo The World. Stockholm. International IDEA
- THE ASSOCIATION FOR WOMEN´S RIGHTS IN DEVELOPMENT- AWID (2019). [Toward a Feminist Funding Ecosystem.](#)
- TORRES, ISABEL (2017), VIOLENCIA CONTRAS LAS MUJERES EN LA POLÍTICA. Investigación en partidos políticos en Honduras, Instituto Nacional Demócrata.
- TRANSPARENCIA INTERNACIONAL Y ONU MUJERES (2020). [La respuesta anticorrupción a la covid-19 debe ser transparente y debe incluir a las mujeres.](#) 10 de junio de 2020.
- UN WOMEN (2018). [Women in political leadership in the Caribbean.](#) Christ Church. Barbados. UN Women.
- UNIÓN INTERPARLAMENTARIA (2016). Sexismo, acoso y violencia contra las mujeres parlamentarias. Boletín Temático.
- UNITED NATION DEVELOPMENT OFFICE (2020): TACKLING SOCIAL NORMS. A game changer for gender equalities. New York.

# Consulta Regional de América Latina y el Caribe



@ONUMujeres

onumujeres.org  
lac.unwomen.org

Casa de las Naciones Unidas  
Edificio 129, Piso 2  
Ciudad del Saber  
Clayton, Panamá.



## CSW65

Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer

