

CONFERENCIA - CASOS REPRESENTATIVOS EN LATINOAMÉRICA

JOSÉ DEL TRONCO PAGANELLI*

Muchas gracias por la presentación, muchas gracias por la invitación al magistrado: doctor Santiago Nieto. Estoy muy agradecido, muy honrado de estar en este panel. Mi ponencia tiene que ver con aportar una visión comparativa de cómo han funcionado las leyes de cuota en distintos países de América Latina pero básicamente a partir de la importancia de las normas y de los procesos de institucionalización. La perspectiva de género es un enfoque que ha venido permeando a lo largo de las últimas tres o cuatro décadas en las políticas públicas en América Latina, pero es interesante preguntarse qué tan institucionalizada está la perspectiva de género y esa institucionalización de qué depende; si depende fundamentalmente de reglas formales, de prácticas administrativas, de prácticas sociales, o depende de inercias históricas como la que vivimos y experimentamos.

Lo que quisiera plantear, en principio, es una definición de **institucionalización** para que todos tengamos una misma idea de lo que estamos hablando. La **institucionalización** es un proceso en el que determinadas prácticas, usos y costumbres, o normas formales adquieren regularidad en una sociedad, y adquieren regularidad —fundamentalmente— porque son internalizadas por la gente. Ello significa que cuando hablamos de institucionalización pensamos en —al menos— tres dimensiones constitutivas:

1. La estabilidad en el tiempo de una pauta de conducta o regla formal.
2. Las expectativas que genera una pauta regular, es decir, la esperanza de que nuestros semejantes se comporten de un modo determinado.
3. La institucionalización también implica la materialización de determinadas normas en edificios, en organizaciones, en mecanismos de decisión.

¿Qué implica ello para la institucionalización de la perspectiva de género desde un enfoque de las políticas públicas? En primer lugar, debemos coincidir en que dicha institucionalización incluiría o implicaría considerar a la igualdad o a la equidad, mejor dicho, como un valor que guía el diseño de las políticas públicas, que sustenta los criterios de evaluación de los términos de referencia de las políticas públicas. Así, las reglas de operación de los programas incorporan una perspectiva de equidad de género y finalmente se transforman en rutinas organizacionales.

* Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Callao, Argentina y Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede académica México, institución en la que actualmente se desempeña como profesor investigador.



Ahora bien: ¿qué determina el éxito de un proceso de institucionalización? Hay muchas prácticas burocráticas dentro de la administración pública (internalizadas y regulares a través del tiempo) que funcionan más o menos independientemente de las reglas formales, por lo que no siempre es necesaria una regla formal para modificar las conductas de modo automático. Hay, de hecho, una serie de prácticas y de rutinas que permean nuestras conductas y que muchas veces le dan la vuelta a la norma formal, por lo que en ocasiones esta última puede ser prescindible.

¿Qué condiciones deben cumplirse para la institucionalización? Partiendo del supuesto de que la institucionalización de la perspectiva de género en el ámbito de las políticas públicas es algo positivo porque contribuye a una mayor equidad, en principio podemos decir que se requieren no sólo cambios en términos de las reglas formales; se requieren también transformaciones profundas en las perspectivas institucionales; se requiere evitar la clásica tendencia a pensar que la equidad de género sólo atañe a las mujeres. Si bien es importante, no alcanza con crear el Instituto de las mujeres. Es necesario, en primer lugar, transversalizar la perspectiva de género, y en segundo, lograr que los cambios descendan desde la formalidad de las leyes a la realidad de la vida social y sus relaciones.

Adicionalmente, en términos históricos, es muy importante el papel que ha jugado el movimiento feminista. Este actor social ha marcado huellas institucionales interesantes que han contribuido al diseño de políticas públicas. Asimismo, la transformación del aparato estatal y de la cultura institucional predominante es un proceso en marcha que —desde mi punto de vista— recién estamos comenzando a vivir cuya evolución es aún incierta. Y en buena medida esta incertidumbre se debe a considerar a los cambios institucionales como una condición “suficiente”, cuando en realidad es sólo una condición “necesaria”. Es decir, los cambios en las reglas suelen ser los primeros porque consideramos que —automáticamente— cambiarán las conductas. Por eso pretendo que a lo largo de la presentación podamos ver el caso de las leyes de cuotas, para confirmar que la efectividad de una ley depende no tanto de su carácter formal sino de su capacidad para ser conocida, aceptada e internalizada por aquellos a quienes tales reglas van dirigidas.

Podemos ver que históricamente ha habido algunas rutas de institucionalización, la primera es la adquisición por parte de las mujeres del derecho al voto. Podemos hablar ya en las últimas dos décadas de políticas públicas con perspectiva de género o equidad de género, que tienden a apuntar a resolver las desventajas sociales que están asociadas a la condición de mujeres, al hecho de ser mujer. En América Latina, la condición de mujer está asociada a una mayor probabilidad de ser pobre, desempleada, de estar al frente de un hogar en situaciones de desventaja o vulnerabilidad. El tercero, es el que yo elegí para plantear hoy porque el tema era de alguna forma una visión comparada en América Latina y



analizar políticas públicas de equidad de género en América Latina, implica una suerte de heterogeneidad y complejidad demasiado grande. Las leyes de cuotas han tenido una aplicación homogénea en el tiempo, pero además tienen el mismo espíritu casi de que se han aplicado de la misma manera en toda América Latina; por lo tanto no permite una comparación. Finalmente, los presupuestos con perspectiva de género representan uno de los puntos más importantes para la institucionalización de la perspectiva de género al interior de la administración pública.

La pregunta es si las instituciones cambian conductas, y cuando digo las instituciones, prácticamente estoy pensando en reglas formales. La evidencia muestra que la introducción de las leyes de cuota —orientadas a una mayor participación de la mujer en cargos representativos— es que el desempeño de los países luego de introducir las cuotas es bastante diverso: tenemos países de buen desempeño como el caso de Costa Rica o Argentina —en este caso quizá por ser el primer país en que se introdujeron las cuotas en el año 1991—. En Argentina —donde la cuota es incluso menor que en el caso de Costa Rica— esta última ya se ha alcanzado en lo que respecta a la cámara baja, mientras que en la cámara alta se ha superado. No obstante, vemos que países como Brasil, que de manera muy interesante tienen una brecha muy grande entre lo que la cuota exige y lo que finalmente se logra en términos reales; es decir, la representación o proporción de mujeres como representantes en el parlamento es significativamente menor a lo que establece la regla formal.

Por tanto, lo interesante es preguntarse: ¿a qué se debe esta diferencia? De acuerdo con un informe de CEPAL 2007, uno de los factores que explican esta brecha es que a pesar de la introducción de cuotas, las mujeres están todavía ausentes de estructuras con poderes de decisión. En tal sentido, un caso interesante que es el colombiano, en el cual la introducción de cuotas no era sólo para cargos representativos en el Poder Legislativo, sino también en el Poder Ejecutivo, porque muchas veces —a pesar de las cuotas— los cargos de toma de decisiones que implican secretarías o direcciones están todos en manos de hombres. Así, independientemente de que las mujeres puedan estar fungiendo como diputadas o senadoras, los que toman las decisiones a menudo en proceso de políticas públicas que no pasan por el Poder Legislativo, los que diseñan reglas de operación, y los que deciden la implementación de las políticas, son hombres.

Una vez más vemos que en algunos países el cambio de reglas ha producido un cambio en los comportamientos pero en general, el impacto ha sido diferente. En algunos países ha aumentado muy poco, como es el ya mencionado ejemplo de Brasil, en algunos otros ha disminuido, como en Paraguay o en Guyana donde ha bajado de 37 a 20%. Finalmente, existen países donde la introducción de



las leyes de cuotas sí han generado buenos impactos, como es el caso de México, en menor medida, y de Argentina y Costa Rica como los más notables.

En primer lugar, es difícil ser concluyente; uno podría decir que en algunos contextos sí y en otros no, por lo que las reglas formales no explican de manera completa las modificaciones en las conductas. En promedio, la participación femenina en cargos parlamentarios en América Latina es de 21%, lo que parece muy bajo. Sin embargo, y para eso sirve la perspectiva comparada, los únicos países que superan a América Latina son los escandinavos. Así, América Latina como región, es la segunda en términos de participación de mujeres en cargos representativos. Por tanto, aunque en términos absolutos no estamos bien, en términos relativos parece existir un rumbo adecuado que aunque lentamente, ha mejorado la situación de la mujer en la región.

Hay algunos casos, donde los impactos han sido más auspiciosos en los últimos años (y que los datos anteriores no reflejaron) como el de Ecuador. Aquí, el aumento ha sido de 32 y 22% puntos porcentuales relativamente. De acuerdo con los datos más recientes, las últimas elecciones de 2009 han transformado a Ecuador en el primer país en alcanzar la paridad, 50% de cargos representativos con mujeres. Sin embargo, si pudiéramos proyectar la evolución del crecimiento de la participación de las mujeres en cargos representativos para América Latina, de acuerdo con las tendencias seguidas hasta el momento, la región llegaría a la paridad completamente en 2036. Yo apuesto que a todos nosotros lo podamos ver, esperamos que suceda en un periodo de tiempo más breve y creo que sí es posible, puesto que hay algunos cambios que, si bien cuando se dan originalmente son lentos, luego se aceleran al transformarse en una tendencia general de la cual nadie quiere quedarse afuera.

Por otro lado, lo que podemos decir, es que el verdadero impacto de las leyes de cuota depende de varios factores y no sólo de la introducción de las reglas formales. El carácter de la propia normativa es uno, el sistema electoral es otro y las prácticas culturales de los países son otras. Por ejemplo, si analizamos dos de estas posibles respuestas adicionales, muchas veces las legislaciones formales en el caso de las cuotas no especifican en qué lugar de las listas tienen que estar esas mujeres; es decir se supone que si en una lista hay 30 posibles cargos, con el sólo hecho de poner a 10 mujeres, ya es suficiente para cumplir con las cuotas. La probabilidad de que una mujer llegue a obtener un escaño no es la misma si la regla establece el orden de aparición, que si no lo hace. Por ejemplo en el caso brasileño, la explicación de por qué la cuota no tuvo el impacto esperado, fue precisamente porque no había una especificación normativa que dijera que las mujeres tenían que estar intercaladas a lo largo de las listas.

Si tomamos al sistema electoral como variable explicativa, se tiende a pensar que los sistemas electorales de representación proporcional son mucho más



apropiados o aumentan la probabilidad de una mejor representación. Si es cierto, por ejemplo, en el caso de México, donde la probabilidad que tiene una mujer de acceder a un cargo legislativo es mucho mayor cuando es candidata por circunscripciones plurinominales que por uninominales. Sin embargo, esta hipótesis, cuando la norma no está precisada, no necesariamente se cumple. La inexistencia de estas precisiones muestran cómo en el caso de las famosas **Juanitas** ha primado el famoso y tan lamentable dicho: “hecha la ley, hecha la trampa”. Sin intención de entrar en un debate, en términos formales no hay ninguna violación de la ley; lo que hay, si se quiere, es una violación del espíritu de la ley. La sensación que dejan estos hechos en la sociedad es que, independientemente de que no hay una violación formal de la ley, sí ha habido un fraude. Con estas amigas de la equidad de género, podríamos decir, ¿Quién necesita enemigos? Flaco favor le hacen estas mujeres a la perspectiva de género porque si alguien tenía alguna clase de sospecha respecto de la efectividad de estas normas formales o de la actuación pública de las mujeres, seguramente consolidará su cinismo cuando suceden estas cosas. Y entonces, un elemento adicional profundiza la sospecha, ya que en algunos casos, estas mujeres renunciaron a favor de sus cónyuges, esposos. Es decir, no sólo hay una sensación de fraude sino de nepotismo: “no dejo a cualquiera, dejo a mi marido quien además es el que en casa lleva los pantalones”.

Un **neo-institucionalista económico** que enfoca la importancia de las instituciones cuando éstas son reglas formales, diría: “Si esto sucede, es por utilidad; estas mujeres cometen fraude porque les conviene cometerlo y la sociedad de alguna manera lo tolera porque hay cierta percepción de que alguien podría estar en esa situación, en ese momento y tendría la posibilidad de hacerlo”. Así, existe cierta percepción de que debemos tolerar el oportunismo de otros pues en algún momento podremos ser beneficiarios de ese fraude. Por su parte, un **neo-institucionalista histórico** diría que estos hechos son el resultado de una inercia en “los modos de hacer”; hay prácticas que han permeado a través del tiempo y que todavía no podemos erradicar. Los cambios institucionales no han sido lo suficientemente fuertes como para erradicar estas prácticas que han marcado una huella institucional a través del tiempo. Finalmente, un **institucionalista sociológico** diría que ello sucede porque es percibido como “adecuado”. No sólo conviene, no sólo es un “modo de hacer las cosas”; es también un modo conocido, aceptado y en alguna medida valorado.

Si tuviera que dar una respuesta, quizás comenzaría en la segunda; creo que hay mucha inercia de este tipo de prácticas que los cambios formales no han logrado erradicar, pero la complementaría con las otras dos perspectivas. Estas prácticas han permeado las actitudes y se han internalizado en buena medida porque siguen resultando convenientes, útiles para muchos actores, más allá de si las consideran o no adecuadas. Hay todo un proceso mucho más lento de internalización, de prácticas y de usos de los cuales nosotros somos



protagonistas, no sólo nuestros representantes, y que son los que van a contribuir a una mayor institucionalización.

Aquí la pregunta es: ¿Y por qué no se da este proceso? Los institucionalistas económicos dirían que cuando no tenemos capacidad de hacer cumplir una sanción no esperamos que un patrón de conducta se cumpla y entonces dirían: Las Juanitas existen porque efectivamente, no hay ninguna sanción que impida que esto suceda”. Los institucionalistas históricos dirían que el cambio institucional debe ser profundo, transformar radicalmente “los modos de actuar”. Finalmente, los institucionalistas sociológicos dirían que “el cambio es imposible si no existe un consenso generalizado de que eso está mal; cuando es más o menos opinable el hecho de que para algunos es un fraude y para otros no”. Por tanto, si no está internalizado habría que ordenar explícitamente que no se haga.

En México, a pesar de los avances realmente considerables que se han dado durante la última década en la perspectiva de género, los mecanismos de género todavía están sujetos a vaivenes y a la fragilidad de los marcos institucionales. No contamos aún con incentivos y sanciones concretos, y por otro lado hay una falta de cultura organizacional que nos lleve a implementar prácticas equitativas en términos de género. Para finalizar, diría que las tareas a futuro son: instalar con fuerza los principios de perspectiva de género en la gestión, dejar huellas en términos institucionales, reglas establecidas poderosamente, moldear voluntades, meterse en la cabeza de los hacedores. Esto parece muy voluntarista, y quizá lo sea, pero en todo caso si no queremos cambiar a los hacedores o no podemos cambiarlos, por lo menos deberían estar permeados por cuestiones de género, desnaturalizarse las prácticas que profundizan la desigualdad (por ejemplo la de las Juanitas) y sancionar las conductas violatorias de las normas. Si vemos en estas cinco rápidas sugerencias, están presentes las tres perspectivas neoinstitucionalistas, porque en realidad son complementarias, no son contrarias unas de las otras. Finalmente, señalar la importancia del enfoque de transversalidad, que si bien es un tema deshilado, aquí está la llave maestra para la institucionalización de la perspectiva de género. En términos de derechos humanos, en términos de muchas otras cuestiones en las cuales está presente la desigualdad y están presentes los grupos vulnerables. No podemos pensar que el género es un problema de las mujeres, porque es un problema de todos; de hombres y de mujeres, es un problema relacionado no a un atributo, sino a una relación. La responsabilidad de este proceso, por tanto, no recae en forma exclusiva en las mujeres, ni en manos de los expertos: en él deberían participar todos los que están presentes en el proceso de diseño e implementación de una política pública, para entonces, sí crear, fortalecer una herramienta fundamental para hacer efectiva la institucionalización del enfoque como es el presupuesto público. ¿Por qué? Porque éste nos obliga a construir indicadores de género, nos obliga a pensar en el género de manera muy detallada y muy profunda. Las leyes de cuotas son un mecanismo muy general para introducir cierta equidad de



género, pero tenemos que pensar en los procesos cotidianos, en el día a día y, creo, el hecho de pensar en presupuestos públicos con perspectiva de género, es un buen incentivo para poder alcanzarlo.

