

# Introducción: mujeres y poder, de la representación descriptiva a la sustantiva

## Introduction: women and power, from descriptive to substantive representation

### **Mercedes García Montero**

Profesora titular de Ciencia Política, Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca. [mercegar@usal.es](mailto:mercegar@usal.es). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9598-449X>

### **Cristina Rivas Pérez**

Profesora ayudante doctor de Ciencia Política, Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca. [crisrivas@usal.es](mailto:crisrivas@usal.es). ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-0880-4316>

**Cómo citar este artículo:** García Montero, Mercedes y Rivas Pérez, Cristina. «Introducción: mujeres y poder, de la representación descriptiva a la sustantiva». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 127 (abril de 2021), p. 7-13. DOI: [doi.org/10.24241/rcai.2021.127.1.7](https://doi.org/10.24241/rcai.2021.127.1.7)

En las últimas décadas una serie de factores han contribuido a incrementar la presencia de las mujeres en la política. Entre ellos, destacan relevantes cambios culturales, sociales y políticos que han ayudado a conseguir el acceso de las mujeres a los recursos y a poner en valor su trabajo en los espacios públicos. Si bien el desarrollo de marcos institucionales, como el establecimiento de cuotas y otras normas para favorecer la paridad, han sido claves, también hay que resaltar el cambio de valores en la opinión pública, más concienciada y menos tolerante ante la desigualdad de género. En este camino hacia la igualdad, ha tenido un papel muy importante la lucha feminista, al lograr introducir la agenda de género en el debate político.

El análisis de la entrada de la mujer a los espacios de poder político ha derivado en la expansión de un prolífico campo de investigación que tiene diferentes vertientes, algunas de las cuales han sido ampliamente estudiadas, como el número de mujeres que ocupan cargos políticos. Sin embargo, hay otros aspectos que son más incipientes en cuanto a objeto de estudio; específicamente, nos referimos a las características y valores de las mujeres políticas, a sus carreras y trayectorias, a la incidencia e impacto que han tenido los cambios normativos en

la igualdad real, así como a los cambios sustantivos que conlleva la participación de la mujer en la toma de decisiones. Unos temas que, precisamente, son los que se abordan en los artículos de este número de *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, los cuales contribuyen a ahondar en la interacción que se produce entre las normas, los valores y las oportunidades políticas para llegar a la igualdad de género en los espacios de toma de decisiones.

En las normas se centran dos de los nueve trabajos que componen este monográfico, al analizar la influencia que ha tenido el desarrollo de marcos normativos sobre la igualdad efectiva. El artículo de Itziar Mujika Chao y el de Beatriz Navarro Sanz junto con M<sup>a</sup> Mercedes Sanz Gómez profundizan en las resoluciones y documentos de dos organismos internacionales como son la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en el primer caso, y la Unión Europea (UE),

**Los artículos de este número de *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* contribuyen a ahondar en la interacción que se produce entre las normas, los valores y las oportunidades políticas para llegar a la igualdad de género en los espacios de toma de decisiones.**

en el segundo. Respecto a los valores y las oportunidades políticas, estos son aspectos que se desarrollan en el resto de los artículos, ya sea tanto en forma comparada como a través de estudios de caso. Concretamente, las carreras políticas de hombres y mujeres, así como las diferencias en las actitudes y valores de los y las

legisladoras de América Latina, son analizadas en cuatro trabajos<sup>1</sup>, los cuales mantienen un enfoque regional y utilizan como evidencia empírica los datos del proyecto de investigación PELA-USAL<sup>2</sup>. También se centran en el contexto lati-

- 
1. Artículos de Mercedes García Montero y Cristina Rivas Pérez; Asbel Bohigues y Jennifer M. Pisco; Irene Delgado; y Salvador Martí i Puig, Macià Serra i Gemma Ubasart.
  2. Proyecto de Élités Parlamentarias Latinoamericanas (PELA-USAL) del Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca. La coordinación del presente número parte del equipo de investigación que desarrolla, en el marco de PELA-USAL, el proyecto: «El rol representativo de mujeres y hombres en los Parlamentos latinoamericanos (PELA mujeres)» (RTI2018-094972-B-I00) financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades de España. El objetivo general del mismo es analizar los roles representativos que los legisladores y las legisladoras presentan en América Latina. La hipótesis subyacente del proyecto es que el género incide sobre la representación, tanto desde una perspectiva descriptiva como sustantiva. Este proyecto está enmarcado dentro de PELA-USAL, investigación que se inició hace 25 años en la Universidad de Salamanca con el objetivo de estudiar a los y las representantes de 18 países de América Latina. A lo largo de estos 25 años, el proyecto PELA-USAL ha generado una rica evidencia empírica sobre las élites parlamentarias en América Latina, con las opiniones, actitudes y preferencias de casi 9.000 parlamentarios/as. Para más información sobre el proyecto, así como acceder a las bases de datos, véase el siguiente enlace: <https://oir.org.es/pela/>

noamericano los artículos de Margarita Batlle, en coautoría con Lucia Miranda Leibe y Julieta Suárez-Cao, y el de Romina Accossatto. Mientras el primero examina las trayectorias políticas de las mujeres en cuatro países andinos y Chile, el segundo es un estudio de caso focalizado en el papel que tienen los partidos políticos ecuatorianos en el desarrollo de la democracia paritaria. Por último, el monográfico cierra con el análisis de Norman Sempijja y Emilija Žebrauskaitė sobre el papel de la mujer en la lucha contra la corrupción en Uganda.

El primer artículo, de Mujika Chao, pone el foco en la agenda Internacional sobre Mujeres, Paz y Seguridad (MPS) desarrollada por la ONU. La autora lleva a cabo un análisis de la evolución de esta agenda e identifica sus fortalezas, debilidades y retos, así como las críticas recibidas desde los espacios y contextos donde la agenda trata de ser implementada. Al respecto, delimita tres elementos centrales en la agenda MPS: la prevención de la violencia contra las mujeres; la participación de las mujeres en los ámbitos de la paz y la seguridad y sus instituciones principales; así como la protección de los derechos de las mujeres y sus cuerpos. La autora considera que la persistencia de la exclusión de las mujeres está relacionada, entre otros factores, con la forma adoptada por esta herramienta, enumerando las críticas que esta ha recibido, que van desde el hecho de que no sea vinculante, no tenga financiación y le falte voluntad política para su ejecución, hasta cuestiones más relacionadas con los valores inherentes de la agenda, como el esencialismo de género o su identificación con posiciones económicas liberales.

Siguiendo con el análisis de género en el marco de las organizaciones internacionales, Beatriz Navarro Sanz y M<sup>a</sup> Mercedes Sanz Gómez examinan la transversalidad de género y su capacidad para lograr la igualdad efectiva en la Unión Europea (UE). Las autoras ponen en relación la igualdad establecida por los diseños normativos y de formulación de políticas públicas de la UE con la igualdad real y efectiva de los estados miembros. Su análisis pone en evidencia que la transversabilidad de género (*gender mainstreaming*), desarrollada en los diferentes documentos y normas de la UE, no ha tenido la influencia real esperada en los países de la Unión. Más allá de que la lucha contra la desigualdad dependa del grado de implicación de los estados, de la capacidad de exigencia de la sociedad civil de cada uno de ellos, así como de las acciones desarrolladas, las autoras estiman que existen dos factores que determinan los pobres resultados. El primero está relacionado con la asunción compartida de responsabilidades que comporta la acción multinivel de la UE. Dada la transversalidad y la participación de diferentes niveles y sectores, es difícil que todos los agentes implicados estén comprometidos. El segundo factor hace referencia a la retórica y los valores de los documentos, los cuales no van acompañados de una estrategia delimitada y concreta encaminada a reducir la desigualdad e incorporar la transversalidad de género en las políticas públicas.

Por su parte, el artículo de Mercedes García Montero y Cristina Rivas Pérez se centra en la posibilidad que tienen las legisladoras latinoamericanas de desarrollar una carrera política al interior de los parlamentos latinoamericanos más allá de un único período legislativo. Es el primero de los trabajos de este número centrados en los valores y las oportunidades políticas que utiliza como fuente de información los datos del proyecto PELA-USAL. Las autoras abordan los factores que inciden en la permanencia de las mujeres en los congresos y, para ello, contrastan el peso que diferentes variables, relacionadas con la ambición y dedicación, la trayectoria política, el partido político, así como con las características sociodemográficas, tienen sobre la posibilidad de desarrollar una carrera legislativa sostenida. Además, para el caso de la permanencia legislativa de las diputadas, contrastan el peso de las cuotas y la edad reproductiva y de crianza, elementos que la literatura más próxima al género encuentra relevantes. El trabajo muestra que las diputadas tienen trayectorias políticas más cortas que los hombres y que, si bien hay una serie de factores que incrementan la posibilidad de permanecer en el Congreso en ambos sexos –como son un alto nivel educativo y el contar con una trayectoria al interior de las organizaciones partidistas–, son más las diferencias que las semejanzas. De modo que las posibilidades de desarrollo de la carrera legislativa están marcadas de forma clara por el género. Merece la pena resaltar dos resultados del trabajo. Por una parte, el hecho de que las mujeres dependen más de su partido que de su propia trayectoria política, a diferencia de los hombres, lo que revela que las cúpulas de los partidos no promueven en la misma medida a hombres y mujeres, aunque cuenten con similares trayectorias. Por otra parte, y relacionado con el estado civil, se coincide con otros estudios empíricos respecto a que los diputados están casados o conviven en pareja en una proporción muy superior a la de las diputadas. El hecho de que entre los hombres en esta situación se incrementan las posibilidades de continuar en el cargo, mientras que el estado civil de las mujeres no está asociado a su promoción, evidencia que las cargas familiares no suponen un obstáculo en la misma medida para los hombres que para las mujeres que se dedican a la política.

El artículo de Asbel Bohigues y Jennifer M. Piscopo pone el foco en los valores para vislumbrar los elementos que determinan el apoyo entre los y las legisladoras a las cuotas de género. Utilizando los datos del proyecto PELA-USAL, hallan que no existe una relación a nivel de país o de partido político entre las actitudes favorables a las cuotas y el hecho de que estas se hayan implementado. De modo que, los países en los que el sistema de cuotas tiene una larga trayectoria, así como aquellos en que su diseño es más favorable para la representación de la mujer, no están marcados por un consenso entre las élites que las definden. En cuanto a los factores individuales que marcan el apoyo a las normas que

favorecen la presencia de la mujer, los autores encuentran que existen tres grupos de variables con peso: el primero, y más importante, es la identidad de grupo, ya que las mujeres son más favorables a las cuotas que los hombres; el segundo es la ideología, al haber un apoyo mayor entre los y las representantes de izquierdas; y el tercero es el reconocimiento del sesgo de género y de que la desigualdad es un problema.

La cuestión de los techos de cristal presentes en los partidos latinoamericanos es abordada en el artículo de Irene Delgado. Utilizando los datos de PELA-USAL, la autora se centra en la valoración que los y las representantes realizan en torno a las dinámicas de equilibrio de género en el interior de sus partidos políticos, y constata que en la región existen techos de cristal que obstaculizan que las mujeres ocupen lugares claves dentro de la estructura organizativa de los partidos políticos. Sin embargo, la percepción de la existencia de esta brecha no es homogénea, lo que podría ser un acicate para que los partidos políticos desarrollen medidas para su eliminación. Al respecto, las diputadas con trayectorias sólidas dentro de los partidos, que no están en la política por vínculos familiares y que provienen de partidos que no ocupan posiciones de gobierno son más sensibles a la percepción de la desigualdad en el seno de sus organizaciones. En el lado contrario, lo son menos los diputados y las diputadas que forman parte del Gobierno, así como entre aquellos que cuentan con familiares en política.

El último artículo que se ocupa de los valores de la élite legislativa de la región latinoamericana, y que utiliza como fuente empírica los datos de PELA-USAL, es el llevado a cabo por Salvador Martí i Puig, Macià Serra y Gemma Ubasart. El trabajo se centra en las opiniones de los y las representantes en torno a la desigualdad de género, a las políticas públicas para combatirlas, al aborto y al matrimonio igualitario. El trabajo comprueba si en la lógica de representación predominan los vínculos programáticos, más cercanos a los partidos políticos y a la ideología, o si lo hace la representación descriptiva, de tal forma que las legisladoras mantienen posiciones próximas a su electorado femenino. El trabajo muestra que el género discrimina la percepción respecto a la desigualdad entre hombres y mujeres, a la vez que también influye en las actitudes más favorables al matrimonio entre personas del mismo sexo. Sin embargo, es la lógica programática la que marca la percepción en torno al aborto y la necesidad de llevar a cabo políticas públicas que reduzcan la desigualdad de género.

A fin de ahondar en la trayectoria política de las legisladoras que propició su llegada al Congreso, el artículo de Margarita Batlle, Lucía Miranda Leibe y Julieta Suárez-Cao pone el foco en las carreras de las políticas de cuatro países andinos (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú) y Chile. El trabajo avanza en la clasificación de las trayectorias utilizando, para ello, la experiencia previa de las legisladoras, así como su paso por la política en el nivel territorial –nacional o

subnacional—. A partir de estas variables, agrupan a las diputadas en *novatas* y *profesionales*, recogiendo en el primer caso las trayectorias que se inician en el Congreso del país por primera vez, mientras que, en el segundo, integra a las legisladoras que han tenido una experiencia previa en el nivel nacional o en el nivel subnacional. Las autoras encuentran que las diputadas son, en su mayoría, *novatas* y que, entre las *profesionales*, son más frecuentes las carreras en el nivel nacional. Por lo tanto, a pesar de las diferencias institucionales, así como del sistema de partidos de los países que analizan, existen pautas similares en relación con la trayectoria política. En este sentido, uno de sus principales hallazgos, y que no ha sido expuesto anteriormente, es el bajo peso que tiene el nivel subnacional en la trayectoria política de las mujeres. Ello lleva a las autoras a reflexionar sobre el papel que tienen la descentralización política y las leyes de cuotas.

**Desde diferentes perspectivas, tanto temáticas como teóricas y metodológicas, los trabajos que componen este monográfico evidencian que, si bien el impulso de normas y de acciones afirmativas tendientes a reducir la desigualdad es un elemento necesario para reducirla, este no es suficiente en la lucha por garantizar las mismas oportunidades entre hombres y mujeres en el ámbito político.**

los partidos políticos, la autora construye un Índice de Igualdad de Género en Partidos Políticos (IGP) que da cuenta de las modalidades y estrategias que estos despliegan para fomentar la igualdad entre hombres y mujeres. Aplicado en el país andino, el análisis de este índice se complementa con entrevistas semiestructuradas a mujeres políticas. La aplicación del IGP a los principales partidos ecuatorianos evidencia que, si bien los partidos se adecúan, en términos formales, a la normativa en torno a la paridad establecida en el país y sostienen una retórica favorable a la igualdad de género, no despliegan acciones y prácticas que conduzcan a la promoción y participación de la mujer en el seno de sus organizaciones. De esta manera, se concluye que la igualdad de género se mantiene en un plano más retórico y superficial que real y efectivo.

Referente al caso de Uganda, este es desarrollado por Norman Sempijja y Emilija Žebrauskaitė quienes, abordando el papel de las mujeres en el freno de la corrupción en este país, constatan que el acceso de la mujer a cargos de poder no ha podido frenar la corrupción, aunque han conseguido mayor transparencia. Los autores analizan las acciones impulsadas en ese país por organismos

Por último, y con una lógica de estudio de caso, este monográfico recoge dos artículos que se localizan en Ecuador, en primer lugar, y en Uganda, en segundo lugar. El caso de Ecuador es examinado por Romina Accossatto, quien se centra en el lugar que ocupan las mujeres en los partidos políticos de ese país. Desde el supuesto de que uno de los obstáculos más relevantes para la representación paritaria en los países son

internacionales, como el Banco Mundial, bajo el supuesto de que la construcción institucional democrática, el empoderamiento de la sociedad civil y la defensa de la mujer y otros grupos marginados llevarían a un Estado más abierto y responsable ante sus ciudadanos. En este marco, se promovió el liderazgo y la participación de las mujeres en lo que se esperaba fuera un elemento catalizador de la buena gobernanza y la transparencia. Sin embargo, las esperanzas iniciales de un buen gobierno no modificaron las prácticas corruptas. El artículo defiende que la teoría de la acción colectiva puede ser de ayuda para comprender este fracaso. En un contexto de corrupción sistémica, los individuos toman decisiones basadas en intereses que no son de género. La propensión para participar en actos delictivos no solo está determinada por las interacciones con individuos que pueden tolerar tal comportamiento, sino también por las oportunidades que puedan surgir para hacerlo. A ello se une –afirman los autores– el hecho de que, en Uganda, las cuotas se otorgan como un regalo, lo que hace que las mujeres se endeuden y deban complacer a las personas que las han nominado, siendo utilizadas para afianzar un sistema político patrimonial y masculinizado. No obstante, consideran que, cuando las mujeres cuentan con poder de agencia y recursos para desarrollar acciones políticas, sí pueden impulsar cambios transformadores, por lo que llegan a la conclusión de que las mujeres necesitan agencia y espacio para lograr avances socioeconómicos y cambiar las instituciones corruptas.

En definitiva, desde diferentes perspectivas, tanto temáticas como teóricas y metodológicas, los trabajos que componen este monográfico evidencian que, si bien el impulso de normas y de acciones afirmativas tendentes a reducir la desigualdad es un elemento necesario para reducirla, sin duda, no es suficiente en la lucha por garantizar las mismas oportunidades entre hombres y mujeres en el ámbito político. La participación política de las mujeres sigue coartada al persistir obstáculos que obedecen a lógicas estructurales presentes tanto en el ámbito económico y social como en el político y cultural. Este número quiere ser un aporte en este sentido, pero, además del conocimiento, también son necesarios cambios efectivos que eviten que se sigan reproduciendo relaciones asimétricas entre hombres y mujeres en los espacios políticos.



**AHORA MISMO,  
SEGURAMENTE  
ESTÉS PENSANDO.**



**ENCANTADOS  
DE RECONOCERTE.**

**CLAVES**

LA REVISTA DE PENSAMIENTO CRÍTICO  
Y AGITACIÓN CULTURAL

A la venta en quioscos, librerías, [Claves.kioskoymas.com](http://Claves.kioskoymas.com)  
Suscripciones: 914 400 499 / [suscripciones@prisarevistas.com](mailto:suscripciones@prisarevistas.com)