

---

## Presencia de la Mujer en Ejecutivos y Legislativos de los países miembros y asociados del Mercosur (2013)

# Presencia de la mujer en ejecutivos y legislativos de los países miembros y asociados del Mercosur (2013)

## INTRODUCCIÓN

Los datos del *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2012: Igualdad de género y desarrollo*<sup>1</sup> emitido por el Banco Mundial dan cuenta de que las mujeres a pesar de los avances sociales, culturales y normativos de las últimas décadas aun tienen menos poder en sus hogares, en la comunidad y en la sociedad que los varones. Una manifestación de esta afirmación es la representación insuficiente de mujeres en las estructuras políticas, especialmente en los niveles más altos. Las mujeres ocupan menos de 1/5 parte de los cargos a nivel ministerial y la falta de representación se extiende al poder judicial y a los sindicatos. Asimismo, las mujeres en representación parlamentaria sólo aumentaron del 10 al 17 por ciento entre 1995 y 2009, pese a la existencia de políticas y legislación que promueven la representación femenina tales como las leyes de cupo<sup>2</sup>.

América Latina ha estado a la vanguardia de esta tendencia internacional en pro de las medidas de acción positiva para aumentar la presencia de mujeres en cargos de elección popular. Entre 1991 y 2000, 11 países latinoamericanos adoptaron mecanismos de cuotas de género en sus legislaciones internas<sup>3</sup>. Argentina fue el primero de ellos en adoptar una ley de estas características en 1991, y entre 1996 y 2000 en otros diez países de la región se establecieron porcentajes mínimos, que oscilan entre un 20% y un

---

<sup>1</sup> Mas información en <http://datos.bancomundial.org>

<sup>2</sup> Estas medidas de acción positiva tienen como objeto fundamental modificar las prácticas que permiten mantener la exclusión de las mujeres de la esfera del poder político, aumentando su capacidad de participación e inclusión en el proceso decisional.

<sup>3</sup> Chile, El Salvador, Nicaragua y Uruguay cuentan con cuotas de género únicamente a nivel de los partidos políticos. En Colombia las cuotas se aplican sólo a los cargos de designación en el poder ejecutivo. En Venezuela, después de aprobada y aplicada la ley de cuotas a una elección, a partir de la interposición de un recurso contencioso electoral contra los actos administrativos contenidos en una resolución emanada del Consejo Nacional Electoral ( abril de 2000 ), se “ desapareció “ el artículo 144 de la Ley Orgánica de Sufragio y Participación Política por inconstitucionalidad, según lo determinado por una resolución de la Corte Suprema de Justicia ante la presentación de la abogada Sonia Sgambati.

40%, de candidaturas femeninas con las que deben contar las listas electorales presentadas por los partidos políticos en los procesos electivos.

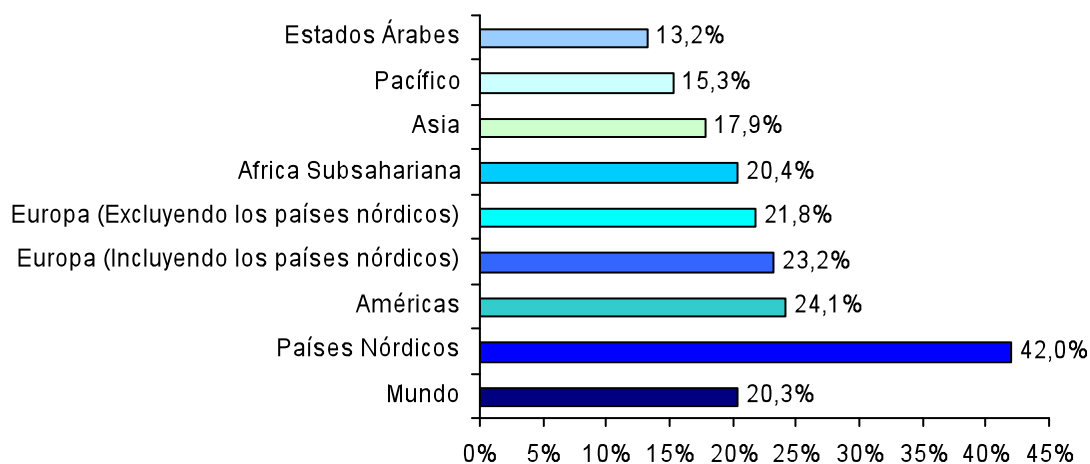
Tabla 1  
Aprobación de leyes de cuotas en América Latina

País	Años de aprobación	Porcentaje de la cuota
Argentina	1991	30 C.B. 30 Sen
Bolivia	1997	30 C.B. 25 Sen
Brasil	1997	30 C.B.
Costa Rica	1996	40
Ecuador	1997	30
Honduras	2000	30
México	1996	30 C.B. 30 Sen
Panamá	1997	30
Paraguay	1996	20 C.B. 20 Sen
Perú	1997	30
República Dominicana	1997	25

Fuente: Elaboración a partir de datos en Unión Interparlamentaria, [www.ipu.org](http://www.ipu.org)

En relación con la presencia de mujeres en escaños legislativos, la región de las Américas (en la que se incluye América Latina), se encuentra en 2012 en primer lugar entre las zonas del mundo con mejores niveles de representación femenina con un 24,1%, seguida por los países Europeos con un 23,2%. Sólo la subregión de los países nórdicos, muestra un porcentaje superior a esta representación con un 42,0%. A pesar de estos datos positivos, las mujeres siguen representando una minoría entre los legisladores latinoamericanos que son en un 75,9% varones.

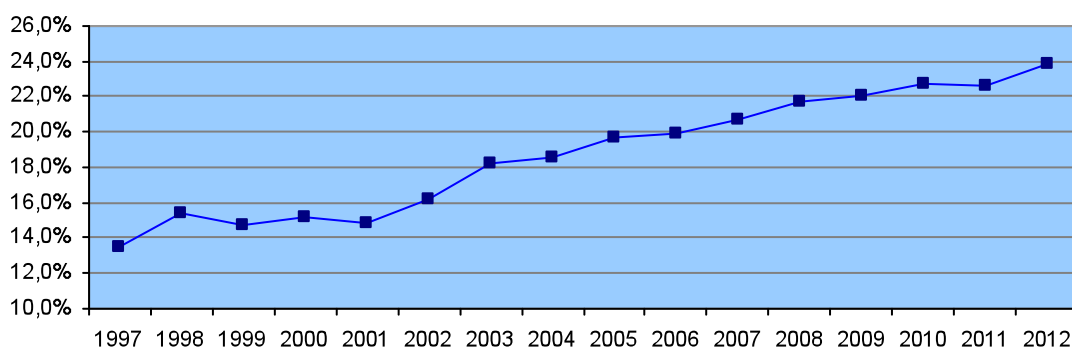
Figura 1  
Mujeres en los Parlamentos: Promedio Mundial y Regionales 2012



Fuente: Inter-Parliamentary Union, 2013, p. 4.

Sin lugar a dudas, la evolución histórica de la representación de mujeres en este nivel parlamentario en la región, ha mostrado un crecimiento constante a nivel agregado durante las dos últimas décadas. Mientras en 1990 las mujeres ocupaban el 8,2% de los escaños parlamentarios, para el año 2000 esa cifra había incrementado en cuatro puntos porcentuales para alcanzar el 12,2%. A partir de esta última fecha hasta el presente se ha presentado un crecimiento de 12 puntos porcentuales alcanzando el 24,1% de representación en 2012.

Figura 2  
Evolución Promedio de la presencia femenina parlamentaria en América 1997-2012



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Unión Interparlamentaria, [www.ipu.org](http://www.ipu.org)

Aun cuando las leyes de cuotas han sido la estrategia de acción positiva más empleada en la región para incentivar la presencia de más mujeres en los procesos de decisión, la sola existencia de una normativa legal no asegura la consecución de sus objetivos y por lo tanto no se puede establecer una causalidad directa entre ésta y la representación femenina en el legislativo. Diversos autores y autoras han mostrado que para que las cuotas tengan efectos positivos deben encontrarse enmarcadas en contextos institucionales, políticos y sistemas sociales que hayan demostrado predisposición o al menos no resistencia a la ocupación de responsabilidades políticas por parte de las mujeres. Entre estos factores destacan el carácter mismo de la norma, el sistema electoral imperante, el tipo de lista utilizado, la magnitud distrital y de partido, el rol de los partidos políticos, los sistemas de financiamiento electoral, la influencia religiosa, la organización social, los sistemas simbólicos y de representación de los géneros, entre otros (Ríos, Hormazabal, Cook 2008:226).

Efectivamente, los resultados vinculados a estas normativas muestran un panorama dispar de representación femenina entre los países de la región. Mientras en Argentina el 39,8% de las representantes a los Congresos son mujeres, en Brasil este porcentaje es de 9,4%. En este sentido, es necesario desagregar estos datos para poder comprender en profundidad la vinculación entre normativas, participación política y estructura gubernamental, en especial focalizando el análisis en los países miembros y asociados al MERCOSUR pro la proyección que este acuerdo regional tiene y tendrá para el desarrollo articulado de Sudamérica.

El Mercosur constituye la expresión territorial de la política integracionista de Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay en 1991. Aunque inicialmente su propósito central giraba en torno a factores comerciales y políticos, con la búsqueda de crear un mercado ampliado común entre los países miembros, se han ido sumando otras preocupaciones y necesidades sociales y políticas en pos de una mayor integración. Por ejemplo, el MERCOSUR Social (2001) creado como instancia de promoción del desarrollo social y lucha contra la pobreza; el Foro Especializado Migratorio (2003), que

atiende los problemas de movilidad transfronteriza de personas entre los países miembros y asociados al bloque y la producción de normas migratorias nuevas que contemplen esas problemáticas; la Reunión Especializada de Ciencia y Tecnología e Innovación (1992), que promueve la cooperación científica y tecnológica entre los Estados parte como instrumento de fortalecimiento de las capacidades individuales; y finalmente la Reunión Especializada de la Mujer (REM, 1998) que reivindica el rol de la participación femenina en el mercado de trabajo y políticas de igualdad de oportunidades.

Una de las preocupaciones del REM ha sido, entre otras, la de promover la participación política de las mujeres en tanto objetivo imprescindible para la consolidación de una democracia plena e igualitaria. Para ello propone "propiciar el intercambio de buenas prácticas entre los Estados Parte del MERCOSUR en lo que refiere a acciones, legislaciones y estrategias para el aumento de la participación política de las mujeres", al mismo tiempo que "promover acciones afirmativas a nivel nacional que aseguren una representación equitativa de las mujeres en el Parlamento del MERCOSUR" (MERCOSUR/ XXIII REM /P. Recomendación N°03/10).

En este marco, resulta interesante indagar si en los países que conforman el Mercosur, se manifiestan las mismas desigualdades que obran en el informe citado, identificando la normativa vigente y los datos en fuentes primarias y secundarias que faciliten la tarea.

## **OBJETIVOS**

### *Objetivo General:*

- Describir la situación actual de la representación de las mujeres con desempeño en funciones de gobierno en los niveles ejecutivo y legislativo a nivel nacional de los países miembros y asociados del Mercosur.

### *Objetivos Específicos:*

- Relevar las estructuras gubernamentales de cada país miembro y asociado en los niveles nacionales de gestión.
- Identificar los instrumentos normativos nacionales vinculados con los objetivos del presente trabajo de cada uno de los países miembros y asociados.
- Examinar las propuestas concretadas por el Mercosur para la promoción de la presencia de las mujeres en ejecutivos y legislativos en los países miembros.
- Comparar la representación femenina de mujeres en cargos públicos objeto de análisis del presente trabajo.

### **MARCO TEÓRICO**

Desde hace mucho tiempo se discute si la participación de un mayor número de mujeres en las instituciones públicas, puede significar una transformación sustancial en el modo en que se ejercen dichos roles o posiciones.

Aunque pueden identificarse diferentes posiciones al respecto, es posible reconocer tres tipos de argumentos que señalan los aspectos más positivos de dicha incorporación.

Por un lado, están quienes afirman que la participación de mujeres en este tipo de funciones implica un significativo aporte desde el punto de vista simbólico, pues contribuye a generar estimular el ingreso a funciones de mayor responsabilidad a otras mujeres que operan en el sistema, pero en posiciones de menor responsabilidad. El hecho de que cargos de autoridad dentro del sistema, estén ocupados por mujeres, generaría un incentivo para la participación de otras mujeres y una mayor fortaleza para enfrentar los

diferentes tipos de obstáculos en el desempeño de las funciones profesionales.

En un segundo tipo de argumentos, se ubican aquellos que sostienen que la participación igualitaria de las mujeres en espacios de gestión pública contribuiría a fortalecer el ideal democrático que gobierna nuestras sociedades.

En una sociedad que intente anclar sus bases en los principios de igualdad y democracia, promover la participación de las mujeres y de otros grupos excluidos aparecería como una cuestión de principios a perseguir, construyendo, a la vez, una mayor legitimidad para el sistema social.

En síntesis, se considera que una mayor participación en posiciones de poder dentro de las instituciones públicas, de mujeres y personas miembros de otros grupos en desventaja, contribuye a deconstruir el estereotipo social convencional, según el cual la legitimidad para la ocupación de los cargos suele orientarse hacia varones, blancos, pertenecientes a las clases altas o medias y, en consecuencia, los problemas que arriban al sistema y también el modo en que éstos se solucionan, se definen en virtud de dicho modelo hegemónico

Así, en tanto más sectores de la población puedan verse identificados con modelos de relación más pluralistas y menos patriarcales, estaríamos en presencia de un sistema político más representativo, y crecería su legitimidad.

Un tercer conjunto de argumentos que destacan la necesidad de promover la participación de mujeres, sostienen que éstas, no por cuestiones biológicas sino por la socialización diferencial por género, y debido a sus diferentes experiencias de vida, podrían aportar algo diferente a lo que aportan los varones a la vida política.

El punto de partida para este tipo de argumentos, lo constituye la tesis de Carol Gilligan, desarrollada en su trabajo *In a Different Voice* (1982). En la



labor de describir el desarrollo moral de niños y niñas, la autora llega a la conclusión de que, en realidad, más que alcanzar un grado de desarrollo inferior al logrado por los varones, los patrones de desarrollo moral de las niñas y los varones son muy diferentes. Construye así un nuevo modelo de desarrollo moral que denomina ética del cuidado o de la responsabilidad, que asocia con las niñas y contrasta con el modelo masculino que ya había sido descrito (Freud, Piaget, entre otros) y presentado como el modelo universal de desarrollo moral, que Gilligan denominó como ética de los derechos o de la justicia.

A través de su investigación, Gilligan (1982) descubre diferencias en las formas como varones y mujeres se conciben a sí mismos, entienden su entorno y resuelven los dilemas morales. Los varones tienden a definirse a partir de la separación, a evaluarse en relación con un ideal abstracto de perfección, a identificar la adultez con la autonomía y el logro individual y a concebir la moral en términos jerárquicos (la llamada "lógica de la escalera"). Gilligan nota que, por el contrario, las mujeres tienden a definirse a través de sus conexiones con otros, por sus actividades de cuidado, y perciben la moral como una red interconectada. Descubre que el desarrollo moral de las mujeres presenta mayor complejidad, y tiende a desplegar una mayor habilidad para identificarse con otros, sostener una variedad de relaciones personales y entender los conflictos en términos de relaciones y responsabilidad, que ella llama "lógica de red" (1982: 32/33).

Para Gilligan (y para quienes siguieron sus tesis), las mujeres podrían aportar al ámbito del sistema judicial valores tales como la conexión, la empatía, el cuidado, la respuesta a las necesidades, la preocupación con la justicia sustantiva y los valores comunitarios. Estos, en oposición a los vigentes, y atribuidos a una construcción masculina del sistema, sintetizados en: la autonomía, el apego a principios abstractos, los derechos individuales, la objetividad, la neutralidad, el desapego y la preocupación por cuestiones de procedimiento.

Esta posición ha sido fuertemente cuestionada. Principalmente, porque se estima que adjudica características de género inmóviles a varones y mujeres, sin tener en cuenta las particularidades existentes en el seno de cada uno de los géneros. Sin embargo, sin descartar dichas diferencias “existen factores comunes entre las mujeres, en especial lo que hacen a su condición subordinada, que pueden convertirse en puntos de partida para la solidaridad entre mujeres” (Kohen, 2005: 3).

En síntesis, como resultado del sistema de cuotas, los cambios culturales y el desarrollo económico, la presencia de la mujer en cargos de poder ha registrado un avance significativo aumentando la representación femenina con desniveles que merecen un estudio comparativo como el que aquí se propone.

## **METODOLOGÍA**

En el presente trabajo se hace un análisis descriptivo del estado de situación de la representación de las mujeres en cargos públicos (presidencial, ministerial y legislativo) de los países miembros y asociados del Mercosur. En otras palabras, el universo de análisis se conforma por los países miembros: Argentina, Brasil, Paraguay<sup>4</sup>, Uruguay y Venezuela; y los países asociados: Bolivia<sup>5</sup>, Chile, Colombia, Ecuador y Perú.

Ahora bien, aun cuando la representación tiene múltiples significados, en este caso se hace referencia a la representación numérica y no a la sustantiva. Es decir, se toma como dato central de investigación el acceso de mujeres en los cargos públicos expresado cuantitativamente, y no en lo referente a la agenda de temas de género y de perspectivas asociadas a las problemáticas de las mujeres o al impacto en las estructuras de toma de decisiones. No necesariamente el ingreso femenino en lo público está acompañado por una preocupación por las temáticas asociadas al género y al feminismo, como no

---

<sup>4</sup> Paraguay se encuentra suspendido del Mercosur por medio del Decreto CMC N° 28/12.

<sup>5</sup> En proceso de adhesión.

quiere decir que muchos varones puedan tomar dichas banderas como propias.

Para recabar la información señalada se accederá a datos estadísticos de fuentes parlamentarias (cámaras de diputados y senadores) y del ejecutivo central de cada uno de los países seleccionados, haciendo comparaciones entre ellos, tanto de manera individual como entre los que son miembros y asociados al Mercosur.

Para realizar esta comparación, es necesario señalar que la participación femenina a la cual se hace referencia, se encuentra vinculada a otros fenómenos contextuales, tales como región geográfica, época histórica, marco normativo nacional, regional y global, estructura política y financiera, organización social y cultural, entre otros.

En este proyecto, tres de estas variables contextuales son centrales: la estructura administrativa; la normativa que promueva la presencia de las mujeres en el gobierno (sistema electoral y de partidos políticos, ley de cupos, etc.); y los documentos y compromisos tomados en el marco del Mercosur vinculados con la temática de análisis.

Para ello se realizará una recopilación de fuentes secundarias que por una parte permitirá contextualizar y vincular los datos cuantitativos primeramente seleccionados con el contexto y en segunda instancia comparar entre cada uno de los países y regiones. En otras palabras, se propone realizar una triangulación de datos espacial que toma la representación femenina, la estructura gubernamental y normativa y la pertenencia al Mercosur, para ubicar los diferentes contextos en los que se da dicha participación y así encontrar semejanzas o diferencias que atañen al objeto de estudio.

Es importante señalar que aunque con ello se propone establecer relaciones entre las diferentes variables, no pretende ser un estudio explicativo, ni tampoco busca analizar la evolución histórica de dicha representación, sino,

tal como ya se mencionó, realizar un estado de situación entre los países seleccionados en la actualidad.

Finalmente, se consultarán fuentes secundarias tales como estudios comparativos, artículos de académicos e informes de investigación que a nivel regional y nacional hayan analizado la temática en cuestión. Con ello se busca no sólo realizar un estado del arte referente a la representación de las mujeres en el Estado, sino ubicar las discusiones, las políticas y la evolución histórica de la misma.

Para desarrollar esta investigación se realizarán las siguientes actividades:

- Relevamiento de la organización política de los países miembros.
- Análisis de las estructuras organizativas de cada país miembro.
- Relevamiento de normativa sobre cupo y representación política de la mujer en los estados nacionales y en otras fuentes secundarias como aporte de información para el trabajo.
- Análisis de las fuentes secundarias sobre representación femenina en cargos públicos del Mercosur.
- Indagación acerca de la presencia de mujeres en cargos presidenciales, ministeriales y legislativos.
- Análisis de la información, cruce de datos y elaboración de las conclusiones.

## CRONOGRAMA

Actividades	Mes 1	Mes 2	Mes 3	Mes 4
Relevamiento de la organización política de los países incluidos en la investigación	[Barra de actividad que cubre el Mes 1]			
Identificación de los instrumentos normativos nacionales vigentes	[Barra de actividad que cubre el Mes 1]			
Indagación de las propuestas de promoción de la temática en el Mercosur	[Barra de actividad que cubre el Mes 2]			
Indagación de la presencia de mujeres en cargos con poder de decisión	[Barra de actividad que cubre el Mes 3]			
Tabulación de información y elaboración de conclusiones	[Barra de actividad que cubre el Mes 4]			

## BIBLIOGRAFÍA

ARCHENTI, Nélica y TULA, María Inés (Editoras). *Mujeres y Política en América Latina: sistemas electorales y cuotas de género*. Buenos Aires, Heliasta, 2008.

Banco Mundial. *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2012: Igualdad de género y desarrollo*. Washington: 2012.

GILLIGAN, Carol. *In a Different Voice: psychological theory and women's development*. Harvard University Press, 1982.

GINWALA, Frene. *Mujeres en el Parlamento: Más allá de los números*. International IDEA. Disponible en línea. [www.idea.int-gender](http://www.idea.int-gender)

International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA). *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*. Eds. Myriam Méndez Montalvo y Julie Ballington. Serie Manuales. Estocolmo: 2002.

Internacional Institute for Democracy and Electoral Assistance e Instituto Hannah Arendt. *La concepción del poder desde las mujeres*. Foro de líderes mujeres políticas de Latinoamérica. Buenos Aires, 4 y 5 de noviembre de 2004.

Inter-Parliamentary Union. *Women in parliament in 2012. The Year in perspective*. Ginebra: 2013. Disponible en: <http://www.ipu.org/>

Kohen, Beatriz. "Más mujeres a la justicia: los argumentos más frecuentes". En: *Academia. Revista sobre enseñanza del derecho de Buenos Aires*. Año 3, No. 6, 2005.

RÍOS, Marcela; HORMAZÁBAL, Daniela y COOK, Maggi. "El efecto de las leyes de cuotas en la representación de las mujeres en América Latina". En: *Mujer y Política: el impacto de las cuotas de género en América Latina*. Marcela Ríos (Ed). Santiago de Chile, FLACSO Chile, IDEA Internacional, Ed. Catalonia, 2008.

Unión Interparlamentaria. *Un estudio sobre mujeres y hombres en los Parlamentos*. Reportes y Documentos No. 54. Unión Interparlamentaria. Escrito y recopilado por Julie Ballington. Ginebra: 2008.

Internet:

CEPAL: <http://www.cepal.org/mujer/>

Inter-Parliamentary Union: <http://www.ipu.org/english/home.htm>