

VIII Jornadas de Jóvenes Investigadores
Instituto de Investigaciones Gino Germani
Universidad de Buenos Aires
4, 5 y 6 de Noviembre de 2015

Verónica Pérez

Instituto de Ciencia Política, Udelar/ Departamento de Ciencias Sociales y Políticas, UCU // Magíster en Ciencia Política, Udelar, estudiante del Doctorado en Ciencia Política de la Universidad Torcuato Di Tella.

veroperezbentancur@gmail.com

Eje 11. Estado, Instituciones y Políticas Públicas

Las arenas de poder de las políticas de igualdad de género y derechos de las mujeres América Latina. Distinciones conceptuales para un análisis causal

Palabras clave: género, políticas públicas, estructura de determinantes.

Borrador, para comentarios. Por favor no citar sin autorización.

1- Introducción

En los últimos 20 años los congresos de los países de América Latina aprobaron una variedad de legislación sobre igualdad de género y derechos de las mujeres. En una región altamente desigual, donde una de las aristas de esa desigualdad se expresa en las inequidades en la distribución de recursos, económicos, políticos y sociales entre hombres y mujeres, esta legislación representa un indicador de los intentos de los estados por cerrar las brechas de desigualdad género. Sin embargo, los avances legislativos no son homogéneos en todas las áreas de política pública, aún cuando varios de los *issues* de la agenda de igualdad de género y derechos de las mujeres están igualmente politizados en la región. En este sentido, otros estudios han observado que mientras la legislación sobre violencia hacia las mujeres es frecuente, las políticas sobre

salud sexual y reproductiva son escasas (ver Blofield y Hass 2011, Rodríguez Gustá y Madera 2014). Así, por ejemplo, en las democracias de la tercera ola de los países latinoamericanos, solo Uruguay aprobó una ley de despenalización del aborto y es uno de los dos países de América Latina –junto a Cuba- en tener una política liberal sobre este tema.

Las razones de esta regularidad empírica son escasamente abordadas por los estudios existentes y también son muy pocas las investigaciones sobre los factores que dan origen a la legislación sobre igualdad de género y derechos de las mujeres aprobadas en las últimas dos décadas en la región. Los hallazgos de los trabajos existentes son poco concluyentes respecto cuáles son los actores y estructuras de oportunidades que facilitan el surgimiento de estas políticas. Leídos en conjunto estos trabajos parecen mostrar que no existe un único conjunto de determinantes para todas las políticas, pero no existen estudios abarcativos que especifiquen y ordenen la ocurrencia de estos factores.

Este artículo tiene como objetivo presentar este debate en la literatura y proponer un marco conceptual para futuras investigaciones sobre los determinantes de la legislación sobre igualdad de género y derechos de las mujeres en América Latina. En este artículo se sostiene que el principal problema de la literatura anterior para dar cuenta de los determinantes y de la “concentración/descentración” temática de la legislación sobre igualdad de género radica en considerar a esta legislación homogénea (bajo la etiqueta de legislación sobre igualdad de género o legislación sobre asuntos de mujeres) o, alternativamente, considerarla por temas (por ej. legislación sobre participación política de las mujeres, sobre violencia, sobre salud sexual y reproductiva, etc.). Aquí se argumenta que las investigaciones ganarían en capacidad analítica si se “desempaca” la categoría “legislación sobre igualdad de género y derechos de las mujeres” y se vuelve a agrupar según “arenas de poder” de las políticas de igualdad de género.

Las arenas de poder de una política pública refieren al impacto de esa política sobre la estructura de la sociedad y, por eso, definen los escenarios en donde es esperable que se procese la competencia política, es decir, la cantidad y tipos de actores que intervendrán. A partir de un ejercicio teórico, señalo que en América Latina existen ocho arenas de poder de las políticas de igualdad de género y derechos de las mujeres dadas por la intersección de tres divisiones sociales relevantes en la región: la de género, la religiosa y la de clase. Según la arena en la que se ubique cada política serán

diferentes sus factores causales (por ej. actores a favor y en contra) y serán más o menos sencillas de aprobar por los congresos y gobiernos. Políticas de igualdad de género y derechos de las mujeres muy desafiantes del estatus quo una estructura de determinantes muy específica dada por una coalición de actores muy acotada y difícil de lograr. En cambio, otras, menos desafiantes admitirán coaliciones más amplias y diversas, y por ello, también serán más frecuentes.

Este trabajo se organiza de la siguiente manera. En la segunda sección se presenta el debate en la literatura sobre los determinantes de las políticas de igualdad de género y derechos de las mujeres. En la tercera sección se presenta una tipología de las arenas de poder de estas políticas para América Latina y se discute su utilidad analítica para investigaciones que busquen explicar cómo se elaboran (y por qué) las políticas de igualdad de género y derechos de las mujeres en América Latina. Finalmente, en la cuarta sección se exponen algunas conclusiones.

2- Los determinantes de las políticas de igualdad de género: el debate en la literatura

Una revisión a la literatura permite identificar tres grandes enfoques teóricos sobre los determinantes de las políticas públicas de igualdad de género y derechos de las mujeres. Por un lado, los enfoques estructuralistas ponen énfasis en el desarrollo socioeconómico de las sociedades como una condición para el surgimiento de estas políticas. Sociedades más modernas, forjarían valores más igualitarios entre los que se cuentan los valores que enfatizan la igualdad de género y ello conduce a el desarrollo de políticas de igualdad (ver por ej. Inglehart y Welzel 2006). De forma relacionada, Blofield (2006) asoció la equidad socioeconómica con la aprobación de leyes de despenalización del aborto. En sociedades relativamente equitativas el acceso a los medios de comunicación sería más pluralista lo que permitiría una mayor incidencia de los movimientos feministas sobre la agenda pública. Para Blofield (2006) esta secuencia de factores habría estado presente en España (uno de los tres casos que observa) en el período democrático que siguió al franquismo, posibilitando la aprobación de una ley sobre aborto. En cambio, en Argentina y Chile la ausencia de estas condiciones habría truncado las reformas en los gobiernos democráticos que siguieron a las dictaduras de los '70.

Los enfoques estructuralistas pueden ser útiles para explicar variaciones en la adopción de políticas de igualdad de género y derechos de las mujeres entre regiones, sin embargo, tienen limitaciones para dar cuenta de variaciones entre sociedades relativamente homogéneas en sus niveles de desarrollo. Así por ejemplo, en América Latina, la equidad socioeconómica no explica por qué el Parlamento uruguayo aprobó una ley de despenalización del aborto en 2012 mientras países con similares niveles de equidad socioeconómica, como Argentina, Chile o Costa Rica tienen procesos truncos en torno a este tema. Ateniéndose al argumento de Blofield (2006) los cuatro países deberían estar en la misma ruta en torno al tema, sin embargo, eso no parece verificarse en la realidad.

Otro de los enfoques teóricos que intenta explicar la adopción de leyes de igualdad de género y derechos de las mujeres refiere a la difusión de ideas o al “contagio”. Las teorías de la difusión destacan la influencia de las ideas en los procesos domésticos de formulación de políticas. Para los enfoques de la difusión las ideas son exógenas, es decir, no se originan a partir de posiciones estructurales de los tomadores de decisiones, sino que surgen de procesos de socialización, por ejemplo mediante la participación de los *policy makers* en redes de actores transnacionales (Jacobs 2015). La difusión de ideas a través de redes, en particular las forjadas desde el sistema de Naciones Unidas, fue señalada como un factor determinante en la adopción de algunas leyes de igualdad de género y derechos de las mujeres en América Latina como las leyes de cuotas (Piatti-Crocker 2011) o la legislación sobre violencia hacia las mujeres (Blofield y Hass 2011, Rodríguez Gustá y Madera 2014).

Si bien los factores ideacionales pueden explicar la adopción de algunas políticas de igualdad de género y derechos de las mujeres en los países de la región, otras políticas contenidas bajo esta etiqueta, las de control de la natalidad, interrupción voluntaria del embarazo o las que regulan las condiciones del empleo de las trabajadoras domésticas adoptadas recientemente por algunos países latinoamericanos difícilmente puedan explicarse desde la difusión de ideas. Si los aspectos ideacionales fueran factores determinantes en la adopción de estas políticas, entonces en los países de la región se debería observar una “ola” de este tipo de leyes de la misma forma que Piatti-Crocker (2011) encuentra en relación a las leyes de cuotas, sin embargo, lo que se observa son casos aislados y procesos “truncos” (Rodríguez Gustá y Madera 2014, Blofield 2012).

Finalmente, el conjunto más voluminoso de trabajos destacan la agencia de los actores políticos y sociales. Esta literatura es diversa, pero puede ser agrupada en dos grandes subconjuntos. Por un lado, están los trabajos que buscan testear las hipótesis de la “teoría de la presencia” (Phillips 1995) y de la “masa crítica” de mujeres en los congresos y asambleas (Dahlerup 1988 y Childs y Krook 2009). Estas teorías asumen una correlación positiva entre la presencia de mujeres en cargos de representación política y un *policy making* “pro género”. Para la teoría de la presencia, las mujeres en política representan mejor a las mujeres votantes que los hombres pues compartirían con estas la característica de pertenecer a un grupo históricamente marginado de los ámbitos de poder y mayor estatus de las sociedades. Dado que los grupos marginados suelen ver que sus intereses no son cabalmente considerados y articulados por los tomadores de decisiones políticas, quienes pueden representar mejor los intereses de esos grupos son, justamente, sus miembros (Mansbridge 1999). Por ello, la teoría de la presencia sostiene que la presencia de mujeres en política (representación descriptiva) conduce a la “representación sustantiva de las mujeres”, lo que implica, entre otras cosas, que las mujeres en los congresos y asambleas iniciarán más legislación sobre igualdad de género y derechos de las mujeres que sus colegas hombres y ello permitirá que los congresos pasen más legislación de este tipo. De forma relacionada, la teoría de la masa crítica, señala que no importa solo la presencia de mujeres en ámbitos de representación política, sino también su número. Cuando las mujeres pasaran de ser “una pequeña” a “una gran minoría” en los ámbitos de representación política podrían actuar en forma coordinada, incluso por encima de las fronteras partidarias, para producir legislación sobre los derechos de las mujeres (Dahlerup 1988).

Una variedad de investigaciones trataron de testear estas hipótesis encontrando evidencia mixta en su favor (Wängnerud 2009). Por un lado, son muchos los trabajos que muestran que las mujeres legisladoras asignan mayor prioridad a los temas de igualdad de género y derechos de las mujeres en su actividad legislativa y suelen iniciar más proyectos de ley sobre estos asuntos que los hombres (ver por ejemplo, Thomas 1994, Carroll 2008; Taylor Robinson y Schwindt-Bayer 2003; Archenti y Johnson 2006; Schwindt-Bayer 2006 y 2010, Kittilson 2008; Franceshet y Piscopo 2008; Htun et al. 2013). Sin embargo, también se ha señalado que el vínculo entre representación descriptiva y sustantiva de las mujeres está constreñido por variables institucionales y políticas del tipo de las señaladas por la tradición neo-institucionalista que afirma que en los congresos los legisladores no promueven la legislación que quieren, sino que

están constreñidos por las posiciones de sus partidos y la otras reglas formales e informales (Cox y McCubbins 1993, Cox 2006, Aldrich 2011). Así, por ejemplo, Barnes (2012) señaló que la probabilidad de iniciar legislación sobre igualdad de género y derechos de las legisladoras provinciales de Argentina aumentaba bajo reglas electorales de candidaturas personalizadas respecto a candidaturas de listas partidarias, pues en el primer caso las legisladoras podían cultivar mejor un “perfil personal”. Por otro lado, Dodson (2006) y Swers (2002, 2012 y 2014) señalaron que, en EE.UU. las legisladoras demócratas eran más propensas a iniciar legislación sobre asuntos de género que las legisladoras republicanas porque estos temas eran más compatibles con las plataformas programáticas del Partido Demócrata.

Otros estudios, en cambio, señalaron que la relación entre presencia de mujeres en los congresos e introducción de legislación sobre igualdad de género y derechos de las mujeres no existe. Tremblay y Pellietier (2000), por ejemplo, afirmó que en Canadá, el factor determinante del interés de un legislador por representar temas de igualdad de género no era su sexo, sino su cercanía a “valores feministas”. Por su parte, Celis y Erzeel (2015) señalaron que, en general, las legisladoras tendían a mostrar actitudes más “feministas” que los hombres en los 10 países de Europa Occidental que estudian, sin embargo, también afirmaron que cuando el universo se restringía a los partidos liberales y conservadores, los hombres eran más “feministas” que las mujeres de sus partidos.

Las controversias respecto a las hipótesis de teorías de la presencia y de la masa crítica son mayores cuando la unidad de observación se traslada desde los proyectos de ley iniciados a leyes efectivamente aprobadas por los plenarios de los congresos y parlamentos. Mientras Sawer (2012) en un estudio de caso sobre la ley que habilitó el aborto químico en Australia encontró evidencia a favor de la teoría de la presencia, Franceshet y Piscopo (2008) así como Htun et al. (2013) señalaron que, en Argentina las mujeres iniciaban más legislación sobre igualdad de género y derechos de las mujeres, pero esto no se traducía en más legislación aprobada. De la misma forma Htun y Weldon (2010) no encuentran evidencia suficiente para afirmar que tasas superiores de presencia de mujeres en los congresos se relacionen con las leyes sobre igualdad de género y derechos de las mujeres aprobadas por los 70 congresos y parlamentos que incluyen en su estudio.

Estas divergencias condujeron a autoras como Childs y Krook (2009) a defender el enfoque de los “actores críticos” para estudiar los determinantes de las políticas públicas de igualdad de género y derechos de las mujeres. Los actores críticos son

aquellos que, individual o colectivamente, están “motivados” en perseguir “políticas amigables” para las mujeres: “[...] *legislators who initiate policy proposals on their own and/or embolden others to take steps to promote policies for women, regardless of the numbers of females representatives. [...] they do not be women: in some situations, men may play a crucial role in advancing women's policy concerns*” (Childs y Krook 2009: 138). Childs y Krook (2009) ejemplificaron su enfoque con tres casos de iniciativas legislativas *women-friendly* cuyo éxito se debió a la incidencia de diferentes actores: la agencia individual de una legisladora del Partido Laborista de Gran Bretaña en uno sus casos, la agencia de una coalición de tipo informal de un grupo mujeres del Partido Socialdemócrata sueco en contra de la posición oficial del partido en otro caso, y finalmente la alianza entre legisladores hombres y mujeres en el caso de una iniciativa que se promovió en el Congreso de EE.UU.

Para las autoras, el enfoque de los actores críticos como alternativo a la teoría de la presencia tiene como ventaja su sensibilidad a los contextos, y el hecho de presentarse como una teoría “abierta” sobre la agencia de los actores, distanciándose de los enfoques más esencialistas sobre la agencia de las mujeres en política. Sin embargo, por estas mismas razones este enfoque es indeterminado, pues no permite extraer demasiadas predicciones respecto a la agencia de qué actor (o actores) está detrás de las leyes sobre asuntos de igualdad de género y derechos de las mujeres.

Un segundo sub-conjunto de investigaciones sobre la adopción de políticas públicas sobre igualdad de género y derechos de las mujeres agrupa a los trabajos que identifican actores políticos y sociales (o coaliciones de actores) como los principales responsables de los procesos de reforma. A partir de análisis de caso, algunas investigaciones señalaron que los partidos laboristas y socialdemócratas fueron los responsables de la adopción de políticas que favorecieron la participación de las mujeres en los mercados de empleo en Europa (Korpi 2000), en tanto al Partido Demócrata en EE.UU. y la izquierda en Australia promovieron las reformas por igualdad salarial (O'Connor 1999). Asimismo, Swers (2014) encontró que el Partido de Demócrata era más amigable a asuntos como la interrupción voluntaria del embarazo dentro de los temas de salud sexual y reproductiva. Las razones de esta mayor empatía de los partidos de izquierda con la agenda de igualdad de género y feminista derivaría de la natural vocación de estos partidos por los temas de igualdad en general, así como también por los vínculos más estrechos que estos partidos generan con los movimientos feministas (Sainsbury 1999, Korpi 2000).

Sin embargo, el vínculo de las izquierdas con las políticas de igualdad de género y derechos de las mujeres no es necesariamente “natural”, pues la igualdad de género es una agenda secundaria para las izquierdas en relación a la igualdad de clase que constituye el corazón de sus postulados reformistas. En especial, en América Latina, la relación entre la ola de gobiernos de “nueva izquierda” de los ‘2000 y la promoción de políticas de igualdad de género y derechos de las mujeres no es clara. Mientras Blofield (2012) mostró que las leyes que igualan el estatus de las trabajadoras domésticas al resto de los trabajadores fueron el producto de movilizaciones de los sindicatos y de los vínculos que estos mantuvieron con partidos de izquierda en los legislativos y gobiernos, en otros casos, como en las leyes sobre salud sexual y reproductiva, las izquierdas latinoamericanas distan de tener posiciones unánimes a favor de las reformas (Htun 2003, Blofield y Hass 2011).

Más allá de la división izquierda/derecha, también se ha señalado que algunos temas de la agenda de igualdad de género y derechos de las mujeres, como la despenalización del aborto, desafían preceptos religiosos y encuentran un actor más de veto pues las iglesias se suelen movilizar en contra de este tipo de política y actúan como grupos de lobby ante los legislativos (Htun 2003). En este sentido, la despenalización del aborto puede ser un tema ser un tema especialmente conflictivo para los políticos progresistas en la medida en que estas reformas se entremezclan con valores religiosos que si bien están más extendidos en los partidos de derecha no son ajenos a los partidos de izquierda.

En otros casos, las reformas sobre igualdad de género y derechos de las mujeres pueden ser menos conflictivas pues desafían menos intereses establecidos. Las leyes que imponen penas a los actos de violencia doméstica por razones de género son un ejemplo reformas que han encontrado escasas resistencias. Tanto Hass (2010) como Blofield y Hass (2011) observaron que en el contexto latinoamericano si bien los partidos de izquierda –a instancias de la movilización feminista- fueron uno de los principales promotores de las leyes sobre violencia doméstica, luego estas políticas reunieron consensos en los congresos y no fueron conflictivas.

La variación en el tipo de factores que pueden estar detrás de las reformas en materia de igualdad de género y derechos de las mujeres llevó a Htun (2003) a sugerir que estas políticas debían considerarse en términos de “arenas de poder”. Al analizar los procesos de tratamiento de la legislación sobre despenalización del aborto y divorcio en Argentina, Chile y Brasil la autora señaló que estas políticas debían considerarse en

función de su capacidad para alterar el estatus de género, pero también debían ser estudiadas en función del grado en que confrontaban con valores religiosos. Htun (2003) afirmó que ambos tipos de políticas, aunque habitualmente consideradas como políticas tendientes a lograr la equidad de género, diferían en la forma en que eran procesadas políticamente, los grupos que pesaban en el debate, las ideas en juego, y en definitiva, los niveles de conflicto que generaban. Por lo tanto, no podían ser consideradas como un único “tipo” de políticas: la arena de poder de la legislación sobre divorcio era menos conflictiva en los países latinoamericanos que las leyes de despenalización del aborto.

Posteriormente, Htun y Weldon (2010) reelaboraron sobre el trabajo de Htun (2003) y propusieron que las políticas de igualdad de género y derechos de las mujeres estaban determinadas por diferentes combinaciones de actores según la forma en la que estas políticas promovían el empoderamiento de las mujeres y según si desafiaban o no doctrinas religiosas. Sin embargo, su intento por encontrar diferentes dinámicas en los factores causales de la legislación sobre igualdad de género y derechos de las mujeres es limitada y no del todo consistente con sus hipótesis. Las autoras prevén que la presencia de mujeres parlamentarias será determinante en la adopción de la legislación que estudian, y en especial en la adopción de leyes de despenalización del aborto, pero solo encuentran que este es un factor influyente para las políticas contra la violencia hacia las mujeres. Pese a que Htun y Weldon (2010) no alcanzan a formular explicaciones satisfactorias sobre la adopción de todas las políticas de igualdad de género que incluyen en su estudio –es posible que existan problemas con el método y la forma de analizar los datos- la formulación conceptual del estudio es relevante para pensar que no todas las políticas de igualdad de género y derechos de las mujeres tendrán la misma estructura de factores determinantes.

3- Hacia una teoría sobre la adopción de las políticas de igualdad de género y derechos de las mujeres en América Latina

Como dejaron entrever los trabajos de Htun (2003) y de Htun y Weldon (2010), la identificación de arenas de poder de las políticas de igualdad de género y derechos de las mujeres es una forma de avanzar en identificar y ordenar los factores causales de estas políticas. Por otro lado, también sugiero que al desempacar estas políticas en

arenas (escenarios en los que se procesa el juego político) es posible explicar por qué algunos tipos de legislación sobre igualdad de género y derechos de las mujeres en América Latina avanzan más que otros.

Las arenas de poder como estructuradoras de los determinantes de las políticas públicas son una idea advertida por Lowi (1964) en su clásica reseña sobre los procesos de *policy making* en EE.UU. En una crítica a los enfoques pluralistas, Lowi (1964) sostenía que para entender el proceso de elaboración de las políticas era necesario tener en cuenta las “arenas de poder” que estas generaban, pues cada arena tenía su propia estructura política, sus élites y relaciones de grupo. Las políticas públicas no debían ser definidas (y observadas) a partir de una distinción temática (por ej. políticas económicas, sociales, industriales, etc.), sino a partir de su impacto (potencial) sobre la sociedad que Lowi (1964) relacionaba con la capacidad de las políticas para alterar las relaciones de clase. Cuando las políticas se definían de esta forma solo había un número reducido de “tipos” de políticas que se distinguían en su capacidad para mover el estatus quo. Para el autor las políticas (*policies*) determinaban la política (*politic*) lo que en su análisis significaba los actores de apoyo y los de voto, así como la estructura de oportunidades.

Lowi (1964) señalaba que las políticas de mayor radicalidad eran las que generaban efectos redistributivos entre clases sociales porque enfrentaban directamente a “perdedores” y “ganadores”. Estas políticas suponían una arena de poder conflictiva, porque activaban intereses clasistas e ideológicos. Los intereses de la arena redistributiva eran tan claros que generan una estructura política sumamente estable y definida. En cambio, otras arenas eran menos divisivas y, por lo tanto, tenían una estructura coalicional más flexible. Las políticas que promueven los derechos de las mujeres o la igualdad entre mujeres y hombres pueden ser estudiadas en base a una lógica análoga a la formulada por Lowi.

Históricamente las feministas llamaron la atención sobre la existencia de una división social específica, basada en construcciones culturales surgidas de las diferencias anatómicas entre hombres y mujeres. El reconocimiento de esta distinción dio paso al reconocimiento de las desigualdades de género como uno más de los elementos constitutivos de las matrices de desigualdad de las sociedades contemporáneas y a diseños específicos de políticas públicas que intentan actuar sobre estas desigualdades (Scott 1996). Una primera fase en la historia de estas políticas fueron las leyes que reconocieron los derechos básicos de ciudadanía (civiles y

políticos) a las mujeres. La fase más actual está concentrada en acciones de no discriminación, protección de derechos humanos, acciones afirmativas y extensión de derechos sociales. Se incluyen aquí una gran variedad de intervenciones como las políticas contra la violencia hacia las mujeres en género, las políticas de igualdad salarial, las políticas sobre conciliación entre trabajo y familia, las políticas sobre derechos sexuales y reproductivos, acciones de equiparación de la presencia de hombres y mujeres en cargos de decisión política, etc.¹ Pero pese a que acciones de este tipo suelen agruparse, con fines analíticos, bajo una única categoría como “*women’s issues*” (Franceschet y Piscopo 2008, Htun et al. 2013) o a partir de distinciones temáticas como las mencionadas (ver por ejemplo, Swers 2012 y 2014, Dodson 2006, Piscopo 2014, Blofield 2006, Hass 2010, Kittilson 2008, Blofield y Hass 2011, Htun y Weldon 2012, Blofiled 2012) un argumento central de este trabajo – siguiendo a Htun (2003) y Htun y Weldon (2010) es que el análisis se enriquecería si estas políticas se distinguieran a partir de las arenas de poder que generan. En este sentido, aquí señalo que en América Latina existen tres clivajes relevantes para clasificar las políticas de igualdad de género y derechos de las mujeres: el de género, el de clase y el religioso.

La principal distinción entre las políticas de igualdad de género y derechos de las mujeres en términos de arenas de poder radica en la capacidad de estas políticas para alterar, en el corto plazo, el estatus de género. Cuando lo hacen tienen a equiparar las posiciones de las mujeres respecto a los hombres en un ámbito determinado; ejemplo de este tipo de políticas es la legislación sobre igualdad salarial entre hombres y mujeres, las leyes de cuotas o política o las licencias parentales. No obstante esto, las políticas de igualdad de género y derechos de las mujeres pueden no alterar el estatus de género en el corto plazo, pero sí mejorar una condición o necesidad específica de las mujeres o un grupo de estas –en el ámbito de las políticas laborales un ejemplo de ello son las licencias por maternidad².

Esta distinción posición/condición recoge los desarrollos conceptuales de Molyneux (1985) sobre intereses estratégicos y prácticos de las mujeres. Los primeros, se derivaban de un análisis de la subordinación de las mujeres y de la formulación de una alternativa para abolir la subordinación. Los segundos, devenían de condiciones concretas de las mujeres a partir de su posición en la división sexual del trabajo.

¹ Ver por ejemplo un listado exhaustivo en Htun et al. (2013).

² El concepto de género se toma aquí en referencia exclusiva a las relaciones binarias entre hombres y mujeres.

Molyneux (1985) señalaba que los intereses prácticos eran una respuesta a una necesidad específica de las mujeres (o un grupo de mujeres), pero que no suponía emancipación o igualdad de género, idea que sí estaba detrás de los intereses estratégicos.

La distinción posición/condición diferencia dos arenas de poder básicas de las políticas de igualdad de género y derechos de las mujeres. Dado que las políticas que actúan sobre la posición son más desafiantes del estatus de género que las que actúan sobre la condición, aquellas serán más conflictivas que estas últimas. Esta distinción no fue adecuadamente tenida en cuenta por Htun y Weldon (2010), quienes solo consideraron una categoría de “*gender status policies*” que no distingue entre políticas que refieren a la posición de las mujeres respecto a los hombres, con otras que refieren a la condición de las mujeres³. Asimismo, junto con Htun (2003) y Htun y Weldon (2010), entiendo que para distinguir a las políticas de igualdad de género y derechos de las mujeres es necesario tener en cuenta el grado en que estas políticas desafían valores religiosos extendidos en una sociedad dada y el grado en que se interceptan con intereses de clase o distributivos. Sin embargo, a diferencia de Htun y Weldon (2010) entiendo que el componente de clase debe ser una dimensión en sí misma y no la categoría opuesta a “*gender status policies*”.

Como señaló Htun (2003) algunas de las políticas de igualdad de género y derechos de las mujeres van en contra de principios doctrinarios fundamentales de organizaciones religiosas como la Iglesia Católica; la legislación sobre despenalización del aborto es el ejemplo más típico de este tipo, pero también podrían entrar aquí políticas sobre anticoncepción o educación sexual. En América Latina la Iglesia Católica es una corporación con fuerte influencia en la población y vínculos con las élites políticas de distintas posiciones ideológicas. Por lo tanto, considerar la dimensión religiosa para distinguir las arenas de poder de las políticas de igualdad de género y derechos de las mujeres es relevante pues cuando estas desafíen valores religiosos serán parte de una arena de poder más conflictiva que si no lo hacen, y tendrán mayor oposición o actores de voto adicionales.

³ Al asumir que la distinción posición/condición es la distinción básica de las políticas de igualdad de género y derechos de las mujeres se restringe el campo semántico y estas políticas quedan definidas en términos de “parecido de familia” (Goertz 2006). Esto significa que es suficiente con que una política busque equiparar las posiciones de las mujeres respecto a los hombres o que mejore la condición de las mujeres para que sea considerada como una política de igualdad de género y derechos de las mujeres.

La dimensión distributiva de las políticas de igualdad de género y derechos de las mujeres incluye tanto políticas que implican aumento de gasto social como aquellas que afectan intereses clasistas, frente a las que no lo hacen. Esta dimensión es sumamente relevante en América Latina por ser el clivaje más importante a partir del cual se estructuran las sociedades. En esta dimensión las políticas de igualdad de género pueden distribuir recursos a favor de las mujeres pobres frente a las de mayores ingresos (por ejemplo, universalizando servicios):

“[...] Where the state denies public funding for contraceptives, for example, wealthy women, but not poor ones, may purchase them on the market. The same holds for child care. Public provision can give poorer women access to care that wealthy women can buy without state assistance”. (Htun y Weldon 2010: 7)

Asimismo, pueden afectar directamente un interés de clase, por ejemplo, interviniendo en el mercado y obligando a las empresas a igualar los salarios de las mujeres respecto a los hombres, u obligando a quienes contratan empleo doméstico a regularizar las condiciones laborales de estos trabajadores, que en América Latina son mayoritariamente mujeres (ver por ejemplo Blofield 2012). Cuando una política de igualdad de género desafía intereses distributivos tendrá más oposición que si no lo hace. Téngase en cuenta, que esta dimensión es un poco diferente a la considerada por Lowi (1964) porque, en su valor positivo, incluye tanto efectos distributivos como redistributivos. Sin embargo, a los efectos de pensar cómo estas políticas son adoptadas en los congresos esto es igualmente válido, porque de una u otra forma aumentarán la oposición a la política (cuando las políticas suponen aumento de gasto los partidos de derecha se opondrán y cuando afectan intereses privados, también podrán oponerse los empresarios organizados aún cuando sus intereses estén representados por los partidos de derecha).

Del cruce de estas tres dimensiones surge una tipología de las arenas de poder de las políticas de igualdad de género y derechos de las mujeres que se muestra en la tabla 1. Cada dimensión es dicotómica: tiene un valor positivo y otro negativo. Cada cuadrante representa una arena de poder a partir de la cual es de esperar que se estructure la competencia política del *policy making* de estas políticas. Cuando las políticas tienen valores positivos en las tres dimensiones conforman una arena de “máxima radicalidad”: intentan equiparar la posición de las mujeres frente a la de los

hombres, desafían valores religiosos y distribuyen recursos económicos o afectan intereses clasistas. Por la cantidad de divisiones sociales que estas políticas desafían representan una arena de poder muy conflictiva.

Las políticas más representativas de este cuadrante son las leyes que despenalizan el aborto y que además aseguran servicios médicos públicos para la realización de abortos legales. Al permitir a las mujeres interrumpir voluntariamente su embarazo, estas leyes igualan las posiciones de las mujeres a las de los hombres, pues como señala Dodson (2006) siempre serán las mujeres las afectadas directamente por las cargas físicas y las amenazas a la salud y la vida que puede acarrear un mal embarazo. Pero, incluso si se dejan de lado los aspectos físicos, la construcción social de los roles de género deja a las mujeres más cerca de asumir las responsabilidades de la crianza de hijos e hijas, y otorga a los hombres más libertad para decidir qué tan envueltos en esas tareas quieren estar. Por otro lado, estas políticas desafían directamente la doctrina de la Iglesia Católica y otras organizaciones religiosas quienes suele movilizarse mediante campañas públicas y actividades de *lobby* (Htun 2003 o Blofield 2006). Por último, cuando las leyes que despenalizan el aborto también aseguran servicios médicos universales para ello tienden a igualar las oportunidades de las mujeres pobres frente a las de mayores recursos en el acceso a estas prácticas y suponen más gasto⁴.

Tabla 1:
Tipología de las arenas de poder de las políticas de igualdad de género y derechos de las mujeres

¿La política desafía valores religiosos?	
Si	No
¿La política tiene efectos distributivos?	
Si	No

⁴ Si el aborto solo estuviese legalizado, pero su provisión no fuese pública, las mujeres de menores ingresos seguirían teniendo dificultades para su acceso, en tanto las de mayores recursos podrían adquirir estos servicios en el mercado.

<p>¿La política altera estatus de género?</p>	<p>Si (promueve mayor igualdad en la posición de mujeres respecto a los hombres)</p>	<p>Arena de máxima radicalidad (Ej. provisión pública de abortos y otros métodos anticonceptivos)</p>	<p>Arena de alta radicalidad (tipo 1: posicionales anti-doctrina) (Ej. despenalización de aborto sin provisión pública)</p>	<p>Arena de radicalidad alta (tipo 2: posicionales clasistas) (Ej. Acciones afirmativas en el mercado de empleo de igual pago a igual tarea, ampliación de licencias por paternidad y parentales, formalización de trabajadoras domésticas)</p>	<p>Arena de moderada radicalidad (tipo 1: posicionales no clasistas) (Ej. leyes de cuotas y paridad en política)</p>
	<p>No (solo mejora la condición de las mujeres)</p>	<p>Arena de radicalidad alta (tipo 3: no posicionales anti-doctrina) Acceso universal a técnicas de reproducción humana asistida</p>	<p>Arena de moderada radicalidad (tipo 2: no posicionales anti-doctrina) Educación sexual</p>	<p>Arena de moderada radicalidad (tipo 3: no posicionales clasistas) (Ej. ampliación de licencias maternales, derechos</p>	<p>Arena no divisiva (Ej. políticas que penalizan la violencia doméstica y a la violencia hacia las</p>

				jubilatorios para amas de casa con hijos, sueldos de amas de casa,)	mujeres en ámbitos extra-domésticos)
--	--	--	--	---	--------------------------------------

En el otro extremo de la tabla 1 están las políticas de igualdad de género y derechos de las mujeres con valores negativos en las tres dimensiones consideradas. Ejemplos típicos de estas políticas son las leyes que criminalizan la violencia doméstica hacia las mujeres. Si bien Molyneux (1985) señaló que estas políticas alteran el estatus de género al igualar las posiciones de hombres y mujeres en el ámbito privado, en los hechos, en la actualidad solo se puede decir que protegen una necesidad inmediata de las mujeres: la integridad física, el derecho humano más básico de las personas. En la medida que solo impliquen regulaciones judiciales y policiales estas políticas no afectan intereses clasistas y tampoco entran en conflicto con doctrinas religiosas. Otros ejemplos de políticas en esta arena son las leyes declarativas de igualdad o las que homenajean a figuras femeninas relevantes en la historia; estas leyes no tienen efectos sobre la igualdad de género más allá de su significado simbólico, ni tampoco se oponen a valores religiosos o intereses de clase. He denominado a la arena de poder en la que se construyen estas políticas como “no divisiva”, pues en ella el nivel de conflicto es bajo. Entre estas dos arenas (la de máxima radicalidad y la no divisa) hay arenas de poder intermedias en el conflicto que generan. Para la arena denominada “alta radicalidad tipo 3” no es posible identificar ejemplos reales.

Esta forma de entender las políticas de igualdad de género y derechos de las mujeres permite ordenar, mejor de lo que lo han hecho los trabajos sobre el tema hasta el momento, las previsiones respecto a los factores que conducen a su adopción. En este sentido, como se mencionó, estudios previos mostraron que los partidos de izquierda suelen ser los actores políticos más decididamente promotores de las políticas de igualdad de género y derechos de las mujeres (Korpi 2000, O'Connor 1999), no obstante, los partidos de centro derecha y derecha también pueden ser activos impulsores (Childs y Krook 2009; Celis y Erzeel 2015). Considerando las políticas en torno a arenas de poder es posible anticipar que mientras los partidos de izquierda

pueden ser más amigables a las políticas de igualdad de género y derechos de las mujeres (en todas las arenas) que los partidos de derecha, estos últimos pueden ser igualmente promotores de políticas de este tipo cuando estas pertenecen a arenas de poder poco conflictivas y por lo tanto, pueden adaptarse mejor a los principios de estos partidos. Cuando las arenas de poder entrañan poco conflicto las coaliciones de actores promotores podrán ser más amplias.

Por otro lado, si ha de existir una arena de poder donde las izquierdas sean claras fuerzas promotoras de las políticas de igualdad de género y derechos de las mujeres respecto a los partidos de derecha, será en las arenas donde sea fácilmente distinguible la afectación de un interés clasista (la arena de radicalidad alta tipo 2). En cambio, cuando las políticas de igualdad de género y derechos de las mujeres también desafíen doctrinas religiosas, su promoción por parte de los partidos de izquierda puede no ser tan clara, pues los partidos y movimientos políticos de la nueva izquierda en América Latina suelen estar influidos por la religiosidad. De esta forma, es posible plantear que las izquierdas apoyarán políticas en la arena de máxima radicalidad, aunque no lo harán siempre. Esto dependerá de la influencia de la religiosidad en estos partidos, así como de sus vínculos con movimientos sociales movilizados detrás de estas políticas.

Asimismo, la consideración de las políticas de igualdad de género y derechos de las mujeres en arenas de poder permite hacer mejores previsiones en relación a la teoría que sugiere que las legisladoras han de ser los actores determinantes en la promoción de estas leyes en los congresos. Dado que las legisladoras están divididas por posiciones partidarias, en caso que tengan un interés para representar sustantivamente al electorado femenino, solo es esperable que esponsoren conjuntamente estas leyes, es decir, en alianzas multipartidarias, los hagan cuando la arena de poder de la política es poco conflictiva.

Finalmente, sobre los factores causales, si la difusión de ideas debe contarse entre los factores relevantes en la adopción de políticas de igualdad de género y derechos de las mujeres, debería esperarse que su influencia fuese mayor cuando la arena de poder de la política en cuestión entraña poco conflicto, por ejemplo, en las políticas sobre violencia. En cambio, políticas que se disputan en arenas de radicalidad máxima o alta deberían estar más influidas por el juego político de actores que por factores externos como las ideas.

Más allá de lo anterior, la distinción de arenas de las políticas de igualdad de género y derechos de las mujeres debería permitir mostrar por qué algunas políticas son

más frecuentes que otras en los países de América Latina. En tal sentido, si la tipología de la tabla 1 tuviese sustento empírico debería observarse, como mínimo, que las políticas adoptadas con mayor frecuencia son la de la arena no divisiva y las que tienen menos frecuencia son las de las arenas de máxima radicalidad y de alta radicalidad. Esto se debe a que cuanto mayor el conflicto esperado en el proceso de hechura de la política, mayor oposición que generará y más difícil será obtener mayorías para su aprobación en los congresos. Estas políticas deberían lograr amplios consensos partidarios en los congresos, lo que debería reflejarse, por ejemplo, en las votaciones nominales. Asimismo, si la hipótesis fuese verdadera deberían observarse otros hechos, como mayor duración de los trámites parlamentarios de la legislación perteneciente a la arena de máxima radicalidad frente a las otras arenas.

4- Comentarios finales

Este artículo ha intentado realizar contribuciones conceptuales que permitan esclarecer, en futuros trabajos empíricos, dos “vacíos” en los estudios sobre política y género en América Latina: por un lado, dar cuenta de los factores que llevaron a la adopción de las políticas de igualdad de género en la tercera ola de las democracias latinoamericanas, y por otro lado, y por otro lado, explicar por qué algunas de estas políticas son más frecuentes que otras.

En el futuro, se requieren investigaciones comparadas y análisis de casos que testean la teoría e hipótesis aquí formuladas y que asimismo puedan aportar evidencia sobre los mecanismos que están detrás de la adopción de distintos tipos de legislación de igualdad de género y derechos de las mujeres en los países latinoamericanos. Asimismo, si bien la teoría aquí elaborada pretende explicar cómo se adopta esta legislación en América Latina, próximos estudios también deberían explorar la posibilidad de que este marco analítico “viale” a otras regiones.

Bibliografía

- Aldrich, John. (2011). *Why Parties. A second Look*; Chicago: The University of Chicago Press.
- Archenti, Nélida y Niki Johnson (2006). “Engendering the Legislative Agenda With and Without the Quota. A Comparative Study of Argentina y Uruguay”; en *Sociología, Problemas e Prácticas*, N° 52: 133-153.
- Barnes, Tiffany (2012). “Women’s Legislative Behavior and the Crucial Impact of Electoral Incentives: A Study of 23 Legislative Chambers”; working paper, Rice University.
- Blofield, Merike y Juliana Martínez F. (2014). “Maternalism, Co-responsibility, and Social Equity: A Typology of Work–Family Policies”; en *Social Politics*, Vol 0 N° 0: 1-22.
- Blofield, Merike. (2012). *Care Work and Class. Domestic Workers’ Struggle for Equal Rights in Latin America*, Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- Blofield, Merike y Liesl Hass. (2011). “Gender Equality Policies in Latin America”; en Merike Blofield (ed.) *The Great Gap. Inequality and the Politics of Redistribution in Latin America*; Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- Blofield, Merike. (2006). *The Politics of Moral Sin. Abortion and Divorce in Spain, Chile and Argentina*, Nueva York: Routledge.
- Carroll, Susan. (2008). “Committee Assignments: Discrimination or Choice?” En Reingold, Beth (ed.) *Legislative Women: Getting Elected, Getting Ahead*, Lynne Rienner Publishers, pp. 135-156.
- Celis, Karen y Silvia Erzeel. (2015). “Beyond the Usual Suspects: Non-Left, Male and Non-Feminist MPs and the Substantive Representation of Women”; en *Government and Opposition*, Vol. 50, 2: 45-64.
- Cox, Gary. (2006). “The organization of Democratic Legislatures”; Barry Weingast y Donald Wittman (ed.), *The Oxford Handbook of Political Economy*, Oxford: Oxford University Press, pp. 141-161.
- Cox, Gary W. y Mathew D. McCubbins. (1993) [2007]. *Legislative Leviathan*, New York: Cambridge University Press.

- Childs, Sara y Mona Lena Krook. (2009). “Analysing Women’s Substantive Representation: From Critical Mass to Critical Actors”; en *Government and Opposition*, Vol. 44, No. 2: 125–145.
- Dahlerup, Drude (1988). “From a Small to a Large Minority Women in Scandinavian Politics”; en *Scandinavian Political Studies*, Bind 11, New Series, 4.
- Dodson, Debra (2006). *The Impact of Women in Congress*, Oxford: Oxford University Press.
- Franceschet, Susan (2011). “Gender Institutions and Women’s Substantive Representation: Female Legislators in Argentina and Chile”; en Mona Lena Krook y Fiona Mackay (ed.) *Gender, Politics and Institutionalism*, Londres: Palgrave Macmillan: 58-78.
- Franceschet, Susan y Jennifer Piscopo. (2008). “Gender Quotas and Women’s Substantive Representation: Lessons from Argentina”, en *Gender and Politics* 4(3): 393–425.
- Goertz, Gary (2006). *Social Concepts*; Princeton: Princeton University Press.
- González, Keila y Kristen Sample (2010). *Muchos modelos, un objetivo: experiencias de comisiones y bancadas de género en los congresos*; Lima: IDEA Internacional/NDI.
- Hass, Liesl. (2010). *Feminist Policy Making in Chile*; Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- Htun, Mala, Marina Lacalle y Juan Pablo Micozzi (2013). “Does Women’s Presence Change Legislative Behavior? Evidence from Argentina, 1983–2007”, en *Journal of Politics in Latin America*, 5, 1: 95-125.
- Htun, Mala y Laurel Weldon (2012). “The Civic Origins of Progressive Policy Change: Combating Violence against Women in Global Perspective, 1975-2005”; en *American Political Science Review*, Vol. 106, Nº 3: 548-569.
- Htun, Mala y Laurel Weldon (2010). “When and Why do Governments Promote Sex Equality? Violence Against Women, Reproductive Rights, and Parental Leave in Cross-National Perspective”; en *Perspectives on Politics*, Vol. 8, 1.
- Htun, Mala (2003). *Sex and the State. Abortion, Divorce, and the Family Under Latin American Dictatorships and Democracies*, Nueva York: Cambridge University Press.
- Inglehart y Welzel. (2006). *Modernización, cambio cultural y democracia: la secuencia del desarrollo humano*; Madrid: CIS-Siglo XXI.

- Jacobs, Alan. (2015). "Process tracing the effects of ideas"; en Andrew Bennette y Jeffrey Checkel (ed.) *Process Tracing. From Metaphor to Analytic Tool*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Kittilson, Miki (2008). "Representing Women: The Adoption of Family Leave in Comparative Perspective"; en *The Journal of Politics*, Vol. 70, No. 2: 323-334.
- Korpi, W. (2000). Faces of Inequality: Gender, Class, and Patterns of Inequalities in Different Types of Welfare States. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 7(2):127–191.
- Lovenduski, Joni. (2005). *State Feminism and Political Representation*; New York: Cambridge University Press.
- Lowi, Theodore. (1964). "American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory"; en *World Politics*, Vol. 16, Nº 4: 677-715.
- Mansbridge, Jane. (1999). "Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent 'Yes'"; en *Journal of Politics* Nº 61: 628-57.
- Molyneux, Maxime.(1985) "Mobilization Without Emancipation? Women's Interests, and the Revolution in Nicaragua"; en *Feminist Studies*, 11 (2): 227-54.
- O'Connor. (1999). Gender, Class and Citizenship in the Comparative Analysis of Welfare State Regimes: Theoretical and Methodological Issues. *The British Journal of Sociology*, 44(3): 501–518.
- Phillips, Anne. (1995). *The Politics of presence*. Oxford: Oxford University Press.
- Piscopo, Jennifer. (2014). Female Leadership and Sexual Health policy in Argentina; en *Latin American Research Review*, Vol. 49, No. 1., pp. 104-127.
- Sainsbury, Daine. (1999). "Gender, Policy Regimes and Politics"; en Diane Sainsbury (ed.) *Gender and Welfare State Regimes*, Oxford: Oxford University Press, pp. 245-275.
- Sawer, Marian (2012). "What makes the substantive representation of women possible in a Westminster parliament? The story of RU486 in Australia"; en *International Political Science Review*, Vol. 33, Nº3, pp. 320-335.
- Schwindt-Bayer, Leslie. (2010). *Political Power and Women Representation in Latin America*; Oxford: Oxford University Press.
- Schwindt-Bayer, Leslie (2006). "Still Supermadres? Gender and the Policy Priorities of Latin American Legislators", en *American Journal of Political Science*, Vol. 50, No. 3, pp. 570-585.

- Scott, Joan. 1996 [1986]. “El género una categoría útil para el análisis histórico”; en Marta Lamas (comp.) *El género. La construcción de la diferencia sexual*; México: PUEG, pp. 265-302.
- Swers, Michele L. (2014). “Unpacking Women’s Issues: Gender and Policymaking on Health Care, Education, and Women’s Health in the US Senate”; en María Escobar-Lemmon y Michelle Taylor-Robinson, *Representation: The Case of Women*; Nueva York: Oxford University Press.
- Swers, Michele L. (2013). *Women in the Club. Gender and Policy Making in the Senate*; Chicago: University of Chicago Press.
- Swers, Michele L. (2002). “Transforming the Agenda: Analyzing Gender Differences in Women’s Issue Bill Sponsorship, en Cindy Simon Rosenthal (ed.) *Women transforming Congress*. Oklahoma: University of Oklahoma Press, pp. 260-283.
- Thomas, S. (1994). *How Women Legislate*; Oxford: Oxford University Press.
- Tremblay Manon y Réjan Pellietier (2000). “More Feminist or More Women? Descriptive and Substantive Representation of Women in the Canadian Federal Elections”; en *International Political Science Review*, Vol. 21, N°4, pp. 381-405.
- Wängnerud, Lena (2009). “Women in Parliaments: Descriptive and Substantive Representation “, en *Annual Review of Political Science*, Vol. 12, pp. 51-69.