
"LO QUE NO SE MIDE NO SE PUEDE MEJORAR":

UNA MIRADA A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE A TRAVÉS DEL MECANISMO ATENEA Y SU APLICACIÓN EN PANAMÁ.

DRA. BEATRIZ LLANOS

I. PRESENTACIÓN

América Latina es una región que ha experimentado importantes cambios desde que, en 1991, Argentina fuera el primer país en regular legalmente una medida de acción afirmativa para garantizar la presencia de mujeres en las nominaciones a cargos de elección popular, conocidas comúnmente como cuotas (o cupos en el caso argentino). Tres décadas después, una mirada rápida a la región nos dice que esta se mueve en tres escenarios diferentes y dinámicos.

Nueve países han regulado medidas de paridad vertical aplicables a listas electorales: Argentina, Bolivia, Ecuador, Costa Rica, México, Nicaragua, Honduras, Panamá y Perú, aunque, más allá de un porcentaje 50%-50%, unos países cuentan con diseños más eficaces que otros. Por ejemplo, al incluir la alternancia en toda la lista, sanciones eficientes como la no inscripción de las listas ante posibles incumplimientos y sin ningún tipo de excepción o vía de escape al cumplimiento de las normas. También, una mayor compatibilidad con los sistemas electorales en los que operan. Y, por tanto, han logrado una mayor elegibilidad de las mujeres que alcanza ya o ronda la igualdad de resultado como sucede, por ejemplo, en países como Bolivia con 53.1% de mujeres en la cámara baja, o México con 48.2%¹. México además es un país que ha avanzado en reformas políticas orientadas a regular la paridad en todo: en todos los poderes del Estado, en todos

¹Datos extraídos de Unión Interparlamentaria al año 2020 disponibles en [Monthly ranking of women in national parliaments](#) | Parline: the IPU's Open Data Platform

los niveles de gobierno, en las candidaturas de los partidos a cargos de elección popular y en la elección de representantes en ayuntamientos de población indígena. Y Ecuador ha regulado la denominada paridad horizontal, aunque de forma progresiva.

Siete países cuentan con regulaciones de cuota que oscilan entre un 20% y un 40% en nominaciones electorales, aunque también con diversidad en sus diseños y su eficacia para lograr una mayor representación de mujeres en espacios de deliberación política. Estos son: Brasil, Chile, El Salvador, Paraguay (aplicable a primarias), República Dominicana y Uruguay. Y dos países no cuentan en la actualidad con ninguna medida de acción afirmativa ni de paridad regulada legalmente. Este es el caso de Guatemala y Venezuela.

Según datos del Mecanismo ATENEA hasta 2019, en el ámbito legislativo, desde la década de los noventa, el porcentaje de parlamentarias en Cámara Baja/Única en América Latina es más del doble: ha pasado del 10,6% a 27,9%, en promedio con mejores desempeños por parte de los países que han regulado una paridad bien diseñada y eficaz,² como ya se ha señalado.

Quizás por el énfasis en la regulación de este tipo de medidas que ha experimentado la región, dada su centralidad estratégica para intentar incrementar la participación de las mujeres, pero también por la ausencia de generación de data alternativa ya que durante mucho tiempo el análisis estuvo centrado en su regulación, características e impactos, en particular en el caso de las cuotas y, sobre todo, respecto del Poder Legislativo. Siendo este análisis muy importante, también es cierto que ello devino en los hechos en una mirada fragmentada de los pasos

²Llanos, Beatriz (2019). *Surcando olas y contraolas. Una mirada paritaria a los derechos políticos de las mujeres en América Latina*. PNUD, ONU MUJERES e IDEA Internacional.

que daba la región hacia el logro de una igualdad sustantiva en materia de derechos políticos en el ámbito público.

Frente a ello era importante que, en primer lugar, se abriera y complejizara la mirada respecto de más dimensiones del ejercicio de los derechos políticos ya que algunos análisis nacionales o investigaciones regionales venían identificando desigualdades para que las mujeres ejerzan sus derechos fuera del ámbito legislativo. En segundo lugar, dado el déficit en la generación de evidencia empírica oficial y periódica sobre los derechos políticos de las mujeres que al día de hoy subsiste, era necesario cubrir un vacío que impedía que el ejercicio efectivo de sus derechos políticos fuera medido, permitiendo generar evidencia que ayude a obtener diagnósticos más integrales y, por tanto, la construcción de nuevas propuestas, leyes y políticas.

En tercer lugar, como se ha visto, la región ha ido progresivamente girando de la adopción de medidas afirmativas de compensación y carácter temporal -como las cuotas- a la búsqueda de la igualdad de resultado y, sobre todo, a la necesidad de un reparto verdaderamente equitativo del poder entre hombres y mujeres. Ello ha llevado al impulso de un nuevo paradigma a alcanzar: la democracia paritaria. Este giro conceptual y en la acción que ya empezaba a atisbarse a partir de la acción de algunos países pioneros como Bolivia, Ecuador o Costa Rica, requería, por tanto, de perspectivas de análisis en consonancia que incorporaran una mirada paritaria.

En cuarto lugar, la experiencia ha demostrado que la construcción de leyes y políticas que favorezcan cambios requieren de evidencia que muestre las desigualdades que se quieren corregir y ayude a convencer a los decisores públicos de la necesidad de dichos cambios. La evidencia ayuda además a permear sensibilidades sociales y a situar los temas en el centro de una agenda pública, generalmente disputada por diversos temas en búsqueda de ser atendidos. Con mayor

razón si esta evidencia, orientada a la acción, puede ser periódica, ayudando a identificar eventuales avances, retrocesos, pero también estancamientos y desafíos.

Por último, en quinto lugar, si bien la región ha sido muy fructífera en el tejido de diversas alianzas entre mujeres feministas, del movimiento amplio de mujeres y mujeres políticas, la existencia de evidencia estandarizada, análisis sistemáticos y recomendaciones muy bien perfiladas en base a una metodología común puede facilitar la articulación de alianzas en torno a una agenda también común y, por tanto, la construcción de acciones y estrategias coordinadas. Lo cual potencia la movilización para transformar las estructuras, reglas y procesos que impiden el ejercicio efectivo del derecho a la participación política de las mujeres y remover sus obstáculos.

En este escenario, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD, ONU MUJERES e IDEA Internacional, tres organizaciones que desde sus ámbitos de acción ya contaban con una importante experiencia de investigación e incidencia en el tema de derechos políticos de las mujeres en América Latina, decidieron articular esfuerzos para obtener resultados de mayor impacto. Por ello, decidieron impulsar el proyecto conjunto ATENEA- Mecanismo para acelerar la participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe, iniciativa que tiene las siguientes características³:

- Busca posicionar en la agenda política de la región la paridad como objetivo a alcanzar en el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres y
- Quiere promover el incremento sostenido de mujeres en los puestos de decisión política hasta alcanzar la paridad;

³Tomado de PNUD, ONU MUJERES e IDEA Internacional. Documento Descriptivo del proyecto ATENEA (inédito).

- Permite tener un panorama más integral, permanente y comparado de la participación política de las mujeres.
- Es un generador de orientaciones más estratégicas para el trabajo de incidencia y desarrollo de reformas políticas para el logro de un ejercicio igualitario de los derechos políticos de las mujeres, tanto a nivel nacional como regional.
- Tiene como objetivo desarrollar capacidades de los actores nacionales para la generación de información periódica, el diálogo e incidencia para lograr avances concretos en materia de derechos políticos de las mujeres.

II ATENEA: UN PROYECTO INTER-AGENCIAL ÚNICO E INNOVADOR

Partiendo de la base de que para ATENEA la generación de evidencia sobre el estado del ejercicio de los derechos políticos de las mujeres, desde una perspectiva paritaria, tiene como objetivo final la definición e implementación de las acciones necesarias para que los países puedan identificar sus fortalezas y debilidades y puedan avanzar en la construcción de un escenario paritario, el mecanismo trabaja en base a cuatro estrategias complementarias que se aplican en cada país de manera secuencial, denominadas pilares del mecanismo. Estas son: *Información, Análisis, Comunicación y Acción*⁴. En el caso de la aplicación en países por parte del proyecto a la base de estos pilares de la aplicación de estos pilares se encuentran *espacios de diálogo político* ya existentes o creados de manera ad-hoc, donde actores nacionales de diversa naturaleza, que trabajen en el tema de la participación política de las mujeres, pueden confluir y articularse y, si así lo desean o se dan las condiciones, impulsar alianzas y/o reformas políticas paritarias⁵.

⁴PNUD, ONU MUJERES e IDEA Internacional. Documento descriptivo del Proyecto ATENEA (inédito).

⁵PNUD, ONU MUJERES e IDEA Internacional. Documento descriptivo del Proyecto ATENEA (inédito).

En el caso de la *Información*, el mecanismo ha diseñado un completo proceso de recolección de información con base a la alimentación de 40 indicadores estandarizados y comparables, organizados en ocho dimensiones que constituyen el denominado Índice de Paridad Política (IPP), que ofrece puntuaciones por indicador, dimensión y un valor agregado de país. Además, se ha previsto la recolección en paralelo de información complementaria por cada una de las dimensiones en 63 ítems, no necesariamente comparables entre los países, pero que responden a la necesidad de presentar una imagen más amplia de la realidad de cada país analizado, logrando así una fotografía más completa. Para esta fase, el proyecto cuenta con un paquete de herramientas metodológicas que estructuran todo el proceso de alimentación de datos. Respecto del momento en el que se opera, el hito habitualmente seleccionado gira en torno a los procesos electorales, en particular presidenciales y/o parlamentarios, ya sea de manera previa para hacer énfasis e incidencia respecto a cuál es el estado de los derechos políticos de las mujeres de cara a las elecciones o de modo posterior a ellas, para identificar los impactos de dichas elecciones en los derechos referidos.

(Ver figura 1 en página siguiente)

El segundo pilar, el *Análisis*, tiene como producto principal la realización de un diagnóstico nacional por cada uno de los países en los que se implementa ATENEA, que tiene como columna vertebral los cuarenta indicadores del IPP y sus puntuaciones enriquecidos con la información complementaria, lo que ayuda a contextualizar la realidad de cada país. Este diagnóstico está orientado no solo a describir los hallazgos obtenidos y a identificar buenas prácticas que puedan ser compartidas con otros países de la región, sino también busca dialogar con información y análisis previos que ayuden a perfilar recomendaciones muy puntuales de reformas requeridas para avanzar hacia la paridad en cada contexto nacional. En la mayoría de países dichos documentos han sido ya publicados y están disponibles en el site del Proyecto: <https://ateneaesparidad.com/recursos/publicaciones/>

Figura 1

Pilares del Mecanismo



Fuente: Tomado de PNUD, ONU MUJERES e IDEA Internacional. Documento descriptivo del proyecto ATENEA.

El tercer pilar, la *Comunicación*, busca a partir de un plan estratégico prediseñado, de un lado realizar presentaciones públicas y también más acotadas a grupos de decisores clave para transmitir los hallazgos y recomendaciones de políticas brindadas por cada diagnóstico nacional, así como su transmisión a través de mensajes comunicacionales multi-plataforma que puedan ser difundidos por los aliados/as del proyecto, de modo que la comunicación sea también una herramienta de incidencia para promover cambios y construir voluntades favorables a la paridad. Finalmente, el cuarto pilar, la *Acción* busca que los actores nacionales -ya sea decisores públicos u organizaciones de la sociedad civil- a partir de las recomendaciones presentadas por el Proyecto

construyan rutas de acción articuladas para el logro de cambios paritarios. Todas estas estrategias tienen también una dimensión regional, coordinada por un equipo de coordinación de las tres organizaciones internacionales y un equipo técnico regional que se encarga de la supervisión metodológica, acompañamiento y asistencia a cada uno de los países que a través de las tres organizaciones internacionales implementan la iniciativa a nivel nacional.

III. ¿CÓMO NACIÓ ESTA INICIATIVA?, EL PROCESO DE DISEÑO DE ATENEA

El Área de Género Regional del PNUD, ONU Mujeres e IDEA Internacional han creado una alianza con el fin de construir una propuesta capaz de dinamizar y acelerar los progresos en el acceso y ejercicio igualitario de los derechos políticos de las mujeres. El Proyecto ATENEA cuenta con una gran solidez metodológica, construida a lo largo de los años en tres fases desde que -recogiendo el llamado del Área Regional de Género del PNUD- a finales de 2011 e inicio de 2012, las tres organizaciones analizaran la factibilidad de la iniciativa que arrojó resultados positivos. Estas fases fueron: una primera, de perfilamiento del proyecto y exploración metodológica; una segunda, de consolidación conceptual y metodológica; y una tercera, de implementación. Respecto de la primera, entre 2011 y 2012 se identificaron una serie de indicadores de medición y dimensiones que llevó al proyecto a realizar una primera propuesta con un núcleo central agrupado, que fue testada a través de una iniciativa piloto en México, cuyos resultados fueron recogidos en un primer documento de análisis publicado en 2013 por ONU MUJERES, PNUD e IDEA Internacional: "Mujeres y participación política en México. A 60 años del reconocimiento del derecho al voto femenino"⁶.

⁶Disponible en: <https://mexico.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2013/11/participacion-politica-de-las-mujeres-en-mexico>

Luego de ello, en la segunda fase, hacia finales de 2013 e inicios de 2014, se inició un trabajo de ajuste a través de la realización de un taller de expertos multidisciplinar que derivó en el encargo a un especialista estadístico del proceso de afinamiento metodológico, con la supervisión de los equipos técnicos de las organizaciones. En esta fase se hizo un nuevo ajuste en la selección de indicadores en virtud de su comparabilidad y un mapeo de la disponibilidad de información secundaria en 18 países de la región, arribándose al diseño final del denominado "Índice de Paridad Política" en su actual versión de 40 indicadores y 8 dimensiones. Finalmente, la tercera fase en la que ahora se encuentra el Proyecto, se inició en junio de 2014, cuando ATENEA se encontraba ya lista para ser aplicado en 19 países de América Latina y el Caribe (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela).

Panamá fue, en 2014, el primer país donde el proyecto se aplicó. Desde entonces se ha implementado en once países más en el nivel nacional: Honduras, Chile, Uruguay, Guatemala, México, Perú, Argentina, Colombia, Brasil y Bolivia. En la actualidad, además se está trabajando en Ecuador, en una actualización a través de una segunda aplicación en Perú y ya se ha publicado una actualización en Argentina para observar cuáles han sido los avances, retrocesos o estancamientos en un país que -al igual que Perú- tras la primera aplicación de ATENEA avanzó hacia la regulación legal de la paridad. También en Argentina se realizó una adaptación de la herramienta, en particular del Índice de Paridad Política, para poder medir la realidad estadual en la provincia de Córdoba. Y actualmente se está trabajando en una adaptación para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

IV. ¿QUÉ ES EL ÍNDICE DE PARIDAD POLÍTICA- IPP?, UNA DE LAS HERRAMIENTAS CENTRALES DE ATENEA

El IPP es una herramienta inédita y pionera en América Latina, diseñada por la participación en la vida política y pública, lo que implica un ejercicio real y efectivo del poder político, así como del proceso de toma de decisiones en todas las esferas de la vida pública y política en equipos del Proyecto, que “permite medir el ejercicio real de los derechos políticos de las mujeres y las condiciones mínimas necesarias para su ejercicio y desempeño en un país determinado y a un nivel comparativo regional”⁷. Con base en los conceptos y principios establecidos con relación a los derechos políticos de las mujeres por los instrumentos internacionales suscritos por los Estados en esta materia⁸, para ATENEA se define la participación política de las mujeres como “El derecho de las mujeres al acceso y la plena igualdad de condiciones con los hombres y sin discriminación de ningún tipo”⁹.

Es a partir de esta definición que se realiza un proceso de operacionalización para definir ocho dimensiones prioritarias de los derechos políticos, y dentro de las cuales se seleccionaron 40 indicadores para poder medir cuál es el ejercicio real y en los hechos de dichos derechos. Si bien estas dimensiones no llegan a abarcar todos los aspectos de la participación política en la vida pública, pues están más centradas en lo normativo y en la participación institucional, pues no se pretende ser exhaustivo, sí abarcan un amplio espectro de un fenómeno que es complejo. Y esta es una de sus principales innovaciones. Nunca antes una sola herramienta había permitido poner en juego tantos aspectos centrales para el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres y menos desde una perspectiva paritaria como la que plantea el IPP. Las ocho dimensiones en las que opera el IPP son ¹⁰:

⁷PNUD, IDEA INTERNACIONAL, ONU MUJERES. Documento descriptivo del Índice de Paridad Política. (inédito).

⁸Estos son:

⁹PNUD, IDEA INTERNACIONAL, ONU MUJERES. Documento descriptivo del Índice de Paridad Política (inédito). Pág. 5.

¹⁰PNUD, IDEA INTERNACIONAL, ONU MUJERES. Documento descriptivo del Índice de Paridad Política. (inédito).

Dimensión I - Compromisos Nacionales con la igualdad en la Constitución y el Marco Legal. Mide, a través de cinco indicadores, las condiciones formales normativas mínimas que cada Estado debe regular para garantizar la igualdad de las mujeres en el ejercicio de sus derechos políticos.

Dimensión II - Ejercicio del derecho al sufragio. Mide la participación efectiva de las mujeres en el derecho democrático de elegir a las autoridades.

Dimensión III - Cuota o Paridad. A través de nueve indicadores mide el esfuerzo de los Estados de generar condiciones para la igualdad sustantiva en el ejercicio de los derechos políticos a través de la regulación legal y diseño de medidas de acción afirmativa (cuotas) o medidas de paridad aplicables a listas a ser inscritas, para asegurar su presencia en cargos de toma de decisiones a todo nivel.

Dimensión IV - Poder Ejecutivo y Administración Pública. A través de cinco indicadores mide la presencia de las mujeres en este poder del Estado y algunas condiciones existentes preseleccionadas para influir en el diseño de políticas públicas.

Dimensión V - Poder Legislativo (Cámara Baja o Única). A través de diez indicadores mide la presencia de las mujeres en este poder del Estado y algunas condiciones existentes preseleccionadas para influir en el diseño y la aprobación de leyes nacionales.

Dimensión VI - Poder Judicial y Poder Electoral. A través de tres indicadores mide la presencia de mujeres en la administración de justicia y justicia electoral y condiciones existentes para influir en incorporar la perspectiva de género en esta última.

Dimensión VII - Partidos políticos. A través de cinco indicadores mide la presencia de las mujeres en las estructuras partidarias y la existen-

cia de condiciones existentes predeterminadas que les permita influir en la toma de decisiones partidarias y, en consecuencia, en la agenda política y el debate público.

Dimensión VIII - Gobierno Local (municipal). A través de dos indicadores mide la presencia de las mujeres en los gobiernos municipales.

(Ver tabla I en página siguiente)

Los indicadores utilizados son de carácter dicotómico, de porcentaje o de promedio. Todos son comparables, es decir, que permiten evaluar la realidad en los diferentes países de la región y son comprensivos ya que la variación del IPP no radica en una sola fuente sino en la totalidad de los indicadores que lo componen¹¹. Para cada indicador, como para el promedio aritmético de cada dimensión y para el puntaje promedio del país, el IPP otorga una puntuación de 0 a 100 puntos con base a la distancia o cercanía a un escenario ideal paritario a través de pasos metodológicos claramente definidos.

Dicho escenario ideal, para explicarlo de una manera gráfica y sencilla, es por un lado el acceso paritario en los casos de indicadores que miden la presencia de las mujeres en espacios de poder y, del otro, el de la existencia de las condiciones prefijadas en caso de indicadores que observan su presencia como elementos facilitadores del ejercicio de los derechos políticos de las mujeres. Por ejemplo, si un país cuenta con una representación de 50% en cualquiera de las instancias de los poderes públicos analizados, el puntaje en el indicador respectivo sería de 100 puntos. A mayor distancia de dicho ideal menor puntaje. Contrariamente, a menor distancia, mayor puntaje. En el caso de las condiciones, por ejemplo, si un país cuenta con una bancada interpar-

¹¹PNUD, IDEA INTERNACIONAL, ONU MUJERES. Documento descriptivo del Índice de Paridad Política. (inédito).

Tabla I

Dimensiones e Indicadores del "Índice de Paridad Política"- ATENEA

DIMENSIÓN	Número	Indicadores
I. Compromisos Nacionales con la Igualdad en la Constitución y el Marco Legal	11	Inclusión de igualdad entre hombres y mujeres como precepto constitucional.
	12	Inclusión de la paridad como precepto constitucional.
	13	Existencia de Ley de Igualdad
	14	Existencia de una Ley de acceso a una vida libre de Discriminación.
	15	Existencia de una Ley contra la Discriminación.
II. Ejercicio del Derecho al Sufragio	16	Participación electoral de mujeres.
III. Cuota/Paridad	17	Porcentaje legal mínimo de mujeres en altos cargos de la administración pública.
	18	Porcentaje legal mínimo que regula la participación por sexo en candidaturas al Parlamento.
	19	Calificación del diseño de la cuota/paridad 1 (parlamentaria): existencia de un mandato de posición en las listas electorales.
	110	Calificación del diseño de la cuota/paridad 2 (parlamentaria): existencia de sanción por incumplimiento de la cuota/paridad.
	111	Calificación del diseño de la cuota/paridad 3 (parlamentaria): existencia o no de restricciones para aplicar la cuota o paridad.
	112	Porcentaje legal mínimo que regula la participación por sexo en candidaturas a consejos municipales.
	113	Calificación del diseño de la cuota/paridad 4 (local): existencia de sanción por incumplimiento de la cuota/paridad.
	114	Calificación del diseño de la cuota/paridad 5 (local): existencia de sanción por incumplimiento de la cuota/paridad.
	115	Calificación del diseño de la cuota/paridad 6 (local): existencia o no de restricciones para aplicar la cuota o paridad.
IV. Poder Ejecutivo y Administración Pública	116	Porcentaje de mujeres titulares de Ministerios o Secretarías del Estado.
	117	Porcentaje de mujeres que ocupan Ministerios/Secretarías de Estado de "producción" y "preservación del sistema".
	118	Diferencia por sexo en la duración promedio del cargo de las personas que ocuparon un Ministerio en los gabinetes en el último período presidencial.
	119	Porcentaje de mujeres titulares de Viceministras.
	120	Existencia y nivel jerárquico del mecanismo nacional de Mujer/Género en el Poder Ejecutivo.

DIMENSIÓN	Número	Indicadores
V. Poder Legislativo (Cámara Baja/Única)	I21	Porcentaje de mujeres inscritas como candidatas.
	I22	Índice de cumplimiento de la cuota/paridad legal.
	I23	Porcentaje de mujeres electas (titulares).
	I24	Porcentaje de mujeres integrantes de la Mesa Directiva.
	I25	Porcentaje de comisiones presididas por una mujer
	I26	Porcentaje de comisiones legislativas de "producción" y "preservación del sistema" presididas por mujeres
	I27	Porcentaje de jefas de bancadas.
	I28	Existencia de comisión de la Mujer/Género.
	I29	Existencia de Unidad Técnica para la transversalización de género.
	I30	Existencia de bancada femenina.
VI. Poder Judicial y Poder Electoral	I31	Porcentaje de juezas o magistradas en la Corte Suprema de Justicia de la Nación.
	I32	Porcentaje de magistradas en los máximos órganos jurisdiccionales electorales (OJE).
	I33	Existencia de mecanismo de género en los máximos órganos jurisdiccionales electorales (OJE).
VII. Partidos Políticos	I34	Nivel de compromiso estatutario con los principios de igualdad de género y/o no discriminación por sexo.
	I35	Porcentaje de mujeres en la máxima instancia ejecutiva partidaria nacional.
	I36	Porcentaje de partidos políticos con Unidades de la Mujer/Igualdad.
	I37	Habilitación normativa de la unidad de la Mujer/Igualdad de los partidos como participante en la definición de candidaturas.
	I38	Porcentaje de partidos políticos que incluyen agenda de igualdad de género en sus plataformas electorales en la última elección presidencial.
VIII. Gobierno Local (Municipal)	I39	Porcentaje de alcaldesas.
	I40	Porcentaje de concejalas en el gobierno municipal.

Fuente: Tomado de PNUD, ONU MUJERES e IDEA Internacional. Documento explicativo del Índice de Paridad Política del Proyecto ATENEA (inédito).

lamentaria de mujeres en el Poder Legislativo obtendrá 100 puntos, si no cuenta con ella el puntaje será de 0 puntos.

V. PANAMÁ, DE 2014 A 2020: MIDIENDO CAMBIOS, CONTINUIDADES O ESTANCAMIENTOS E INSTITUCIONALIZANDO EL ÍNDICE DE PARIDAD POLÍTICA

Tal como ya se ha señalado, en 2014 el proyecto ATENEA realizó en Panamá la primera implementación de su metodología, lo cual incluyó los cuatro pilares del mecanismo. Para efectos de este artículo se hará énfasis en algunos de los hallazgos del diagnóstico publicado en 2015 y la aplicación del IPP (Estrategias de Información y Análisis). Dichos hallazgos pueden ser revisados en profundidad en la publicación "*Electoras pero no elegidas. Es el tiempo de las ciudadanas*"¹². Sus principales hallazgos y resultados se resumen a continuación.

Lo primero que hay que señalar es que, habiéndose realizado la recolección de información entre octubre y noviembre de 2014, en aquel momento el país obtuvo un puntaje promedio país de apenas 37 puntos sobre 100¹³, lo que lo situó en el último lugar de los once países analizados hasta el momento entre los años 2014 y 2019: México (66.2 puntos), Bolivia (64 puntos), Perú (60.1 puntos), Colombia (53.9 puntos), Argentina (44.7 puntos), Honduras (42.7), Guatemala (42.6), Uruguay (41.7), Brasil (39.5) y Chile (38.2). En el siguiente cuadro se presentan las puntuaciones promedio obtenidas por cada dimensión en función de los indicadores establecidos por el IPP.. (*ver tabla II en página siguiente*)

37 puntos es un escenario país bastante alejado del ideal paritario planteado por el IPP. Sin embargo, como en el resto de países, una mirada

¹²Disponible en el website de ATENEA en el siguiente link:

[PNUDArgent-ATENEApanamaPublicacionfinal \(1\).pdf](#)

¹³Roquebert, María del C. (2015). *Electoras pero no elegidas. Es el tiempo de las ciudadanas. Diagnóstico sobre las condiciones para ejercer el derecho de participación política de las mujeres en Panamá*. PNUD. ONU MUJERES e IDEA Internacional.

Tabla II

Puntaje país y por dimensiones IPP – Panamá 2014

DIMENSIÓN	Panamá
Compromisos nacionales con la igualdad en la Constitución y marco legal	40
Derecho al sufragio	80
Cuota o Paridad	20
Poder Ejecutivo y Administración Pública	53,8
Poder Legislativo (Cámara Baja)	20,3
Poder Judicial y Poder Electoral	0
Partidos Políticos	55,6
Gobierno Local (municipal)	26,4
Puntaje País	37

Fuente: Roquebert (2015).

multidimensional permite identificar algunas dimensiones en las cuales las fortalezas son mayores que las debilidades. En el caso panameño, la mayor fortaleza se identificó en la dimensión de Derecho al sufragio en la que se obtuvieron 80 puntos de 100 posibles. Esto debido a que la participación electoral de las mujeres en las elecciones presidenciales de 2014, es decir, la de aquellas habilitadas a votar que efectivamente ejercieron este derecho fue de 52,3%, mientras que la de los hombres fue de 47,7%; es decir una diferencia de casi cinco puntos por-

centuales¹⁴. A ello hay que añadir como información complementaria que las mujeres representaban entonces el 50,1% del registro electoral¹⁵.

En el otro extremo, cuatro dimensiones mostraron serias debilidades y lejanía del escenario paritario. Estas fueron, en orden ascendente las dimensiones de Poder Judicial y Poder Electoral (0 puntos); Cuota o Paridad (20 puntos); Poder Legislativo- Cámara Baja (20.3 puntos) y Gobierno Local (26.4 puntos). En el caso del Poder Judicial y el Poder Electoral, la inexistencia de puntaje se debió a la ausencia de magistradas en las más altas instancias de ambos poderes y la ausencia, en ese momento, de un unidad o mecanismo de género que tenga el rol de transversalizar una perspectiva de género en la actuación del ente electoral.

En el caso de la dimensión de Cuota o Paridad, fueron analizadas los tres niveles en los que se aplican las medidas aprobadas en Panamá. Respecto de la cuota en el Poder Ejecutivo y la Administración Pública se obtuvo puntuación por existir una cuota del 30% establecida en la Ley 4/1999, aunque como información de contexto se identificaron los déficits en su implementación y monitoreo¹⁶. Respecto del porcentaje de 50% aprobado para la elección de cargos congresales y municipales, tras la reforma de 2012, no se obtuvo puntuación en los indicadores respectivos, por aplicar la medida en ese momento en las internas y hasta las primarias y no a las listas a ser inscritas como señalan los mejores estándares en materia de diseño de este tipo de normas¹⁷. Dicho esto, también se observó debilidades en ese diseño dado que en la normativa se establecía que, si la participación femenina fuera inferior a dicho porcentaje con la comprobación de la Secretaría

¹⁴Ob. cit. (2015).

¹⁵Ob. cit. (2015).

¹⁶Ob. cit. (2015).

¹⁷Ob. cit. (2015).

de la Mujer, las posiciones vacantes podían ser cubiertas por candidatos hombres, lo que claramente constituye una vía de escape para la obligatoriedad de la norma¹⁸.

Con este contexto de debilidad en la normativa, no es de extrañar que los resultados en los indicadores del Poder Legislativo también fueran exiguos. Apenas 16.6% de candidatas, solo 18.3% de mujeres electas, ninguna mujer en la mesa directiva de la cámara, 6.7% de mujeres en las presidencias de las comisiones parlamentarias (en este caso solo la Comisión de la Mujer), ninguna mujer como vocera de una bancada, la inexistencia de unidad técnica para la transversalización de género en la actividad legislativa o de una bancada femenina de carácter interparlamentario perfilaron una realidad marcada por una importante subrepresentación de las mujeres en este importante poder del Estado¹⁹. Una situación similar se observó en el nivel municipal de gobierno con solo 15.6% de alcaldesas y 10.8% de mujeres representantes de corregimientos²⁰.

Con puntajes intermedios, pero que también presentaban importantes desafíos para el país, se ubicaron las dimensiones de Compromisos nacionales con la igualdad en la Constitución y el marco legal (40 puntos); Poder Ejecutivo y Administración Pública (53.8 puntos) y Partidos Políticos (55.6 puntos). Con relación a la primera dimensión mencionada, si bien Panamá cuenta en su Constitución con un principio de no discriminación y una ley de igualdad de oportunidades no se había incluido en ese momento un principio de paridad, no existía una ley integral de violencia aplicable al ámbito privado, pero también al público en concordancia con los estándares establecidos por la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la

¹⁸*Ob. cit. (2015).*

¹⁹*Ob. cit. (2015).*

²⁰*Ob. cit. (2015).*

Violencia contra la Mujer (conocida como Belem do Pará), y tampoco se había regulado una ley contra la discriminación²¹. Respecto del Poder Ejecutivo y la Administración Pública, pese a que como ya se ha mencionado en la dimensión Cuota o Paridad, Panamá cuenta con una cuota de 30% para cargos públicos, solo el 14.3% del gabinete en 2014 eran mujeres (dos mujeres y solo una de ellas en un cargo de lo que ATENEA denomina carteras de preservación del sistema²²), aunque con una duración en promedio mayor que la de sus colegas hombres²³. En paralelo, se observó que su presencia se incrementaba en posiciones de menor rango como los viceministerios (35.3%), y al analizar la existencia y rango del Instituto Nacional de la Mujer (INAMU) se otorgó una menor puntuación por carecer dicha institución de rango ministerial²⁴.

Finalmente, una dimensión clave, la de los partidos políticos que como operadores de los sistemas democráticos juegan un rol central en la selección de funcionarios públicos y la propuesta, diseño, aprobación de leyes y políticas públicas si bien se observó algunos avances en el discurso (por la inclusión de principios de igualdad en sus estatutos o algunas propuestas con enfoque de género en sus propuestas de gobierno) lo cierto es que las mujeres estaban subrepresentadas en sus máximas instancias ejecutivas de decisión (17.3%) y las unidades de la mujer tenían poca influencia en decisiones clave²⁵.

Tras establecer esta línea de base para el país, en 2020, ATENEA volvió a Panamá para una nueva medición que permitiera definir si se habían producido escenarios de cambio en el país o si los grandes desafíos identificados en la primera implementación seguían limitando la

²¹Ob. cit. (2015).

²²Son aquellas relacionadas con temas más duros de la política, habitualmente desempeñadas por hombres como reforma política y administrativa, política exterior, defensa, etc.

²³Ob. cit. (2015).

²⁴Ob. cit. (2015).

²⁵Ob. cit. (2015).

participación política en condiciones de igualdad y paridad de las mujeres panameñas. Pero esta vez, el país volvió a ser seleccionado para dar un paso más en el desarrollo del proyecto. Esta vez la experiencia piloto realizada estuvo orientada a avanzar en la institucionalización de la metodología de ATENEA en un actor clave: el Tribunal Electoral de Panamá a través de su Instituto de Estudios Democráticos (INED).

Para ello, durante 2019 se trabajó con la asistencia técnica del equipo del Proyecto ATENEA, un proceso de transferencia metodológica de herramientas a la autoridad electoral panameña en el contexto del Proyecto de Fortalecimiento del Centro de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral de Panamá, impulsado por la oficina del PNUD en Panamá. Como ya se ha señalado, en América Latina existe un grave déficit de generación de información desagregada por sexo por parte del Estado en materia de derechos políticos de las mujeres. ATENEA ha puesto a disposición su metodología como una forma de cubrir ese déficit, pero también como un primer paso para avanzar en la transversalización de la perspectiva de género en las actuaciones de los organismos electorales que juegan un rol importante en la promoción y protección de un ejercicio sustantivo de los derechos políticos de las mujeres.

En esta nueva fase, el proyecto ha implementado, de la mano del INED, un proceso que ha consistido en avanzar hacia la institucionalización de la generación y recolección de información desagregada por sexo, en el fortalecimiento de capacidades de los equipos propios del Tribunal para realizar estas tareas, así como la generación de análisis desde una perspectiva paritaria, lo que les permitirá no solo avanzar en la construcción de propuestas con enfoque de paridad e igualdad sustantiva de cara a futuras reformas electorales, sino también abrir nuevas líneas de investigación relacionados con los derechos políticos de las mujeres que nutran su trabajo.

Para ello, la asistencia técnica durante 2019 tuvo varias fases. Primero la sensibilización sobre estos temas de unidades clave del Tribunal Electoral, además del INED. Segundo, la capacitación metodológica del equipo investigador del INED de todas las herramientas de ATENEA, relacionadas con las fases de Información y Análisis. Tercero, la supervisión técnica de un nuevo proceso de recolección de información con datos a 2019-2020, realizada por el equipo del INED, así como del cálculo de los valores por indicador, dimensión y país del Índice de Paridad Política, para luego acompañar la elaboración de un segundo diagnóstico país en Panamá que, como ya hemos señalado, tiene el reto de presentar hallazgos desde una perspectiva histórica con un análisis de dos coyunturas diferentes.

El nuevo diagnóstico ya publicado por el INED, ayudará a nutrir los debates sobre los desafíos persistentes para avanzar hacia una democracia paritaria en Panamá y construir posibles hojas de ruta con base a sus recomendaciones para construir reformas viables y eficaces, respecto de la igualdad sustantiva de las mujeres en los espacios de poder. Por lo pronto, en la nueva medición el país obtuvo una puntuación de 52 puntos²⁶. Un incremento respecto de la primera medición de 17 puntos que refleja ciertos avances, aunque los desafíos para el país para alcanzar un escenario de paridad y condiciones adecuadas para el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres son todavía grandes. En particular, en las dimensiones de Partidos Políticos y Poder Local donde se observaron incluso retrocesos cuando ambas dimensiones ya habían sido identificadas como áreas especialmente críticas: en el primer caso se pasó de 26,4 puntos a 24,3 y, en el segundo, de 55,6 puntos a 50,9 puntos²⁷. Pero también en la dimensión de Cuota o Paridad, donde la persistencia en la debilidad

²⁶ATENEA (2021). *Diagnóstico. Mujeres panameñas en la ruta hacia la paridad política. Tribunal Electoral de Panamá. Panamá.*

²⁷*Ob. cit.* (2021).

del diseño de la medida adoptada sigue siendo una limitante para el incremento de la presencia de mujeres en cargos de elección popular, como bien señala el nuevo diagnóstico²⁸:

“El 50% establecido en las postulaciones para las elecciones primarias y en las elecciones generales no garantiza la paridad, si se mantienen la ausencia de mandatos de posición en las listas y válvulas de escape como las certificaciones que emiten las secretarías de la mujer de los partidos, además de la ausencia de sanciones por incumplimiento de la regulación”.

Ambos diagnósticos pueden ser la base para la construcción de una hoja de ruta actualizada que ayude a avanzar hacia las reformas necesarias. Se suman a otros ya realizados con base a la evidencia y análisis generados por ATENEA que en otros países que han aportado en esa dirección. Así, por ejemplo, en Chile, Argentina y Perú los diagnósticos realizados han servido para alimentar los debates sobre reformas políticas referidos a los partidos políticos en el primer caso y reformas paritarias en los dos últimos. En Uruguay, el análisis realizado estuvo directamente orientado a servir como insumo para la elaboración de un proyecto destinado a la búsqueda de la aprobación de la paridad en el país (aún pendiente), presentado por la Bancada Bicameral Femenina. Solo algunos ejemplos que ratifican que -como titula este artículo- lo que no se mide no se puede mejorar. ■

²⁸Ob. cit. (2021). Pág. 103.

BIBLIOGRAFÍA

Llanos, Beatriz (2019). *Surcando olas y contraolas. Una mirada paritaria a los derechos políticos de las mujeres en América Latina.* PNUD, ONU MUJERES e IDEA Internacional. Tomado de PNUD, ONU MUJERES e IDEA Internacional. Documento Descriptivo del proyecto ATENEA. <https://mexico.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2013/11/participacion-politica-de-las-mujeres-en-mexico>

PNUD, IDEA INTERNACIONAL, ONU MUJERES. *Documento descriptivo del Índice de Paridad Política.* (inédito), Pág. 5.

Roquebert, María del C. (2015). *Electoras pero no elegidas. Es el tiempo de las ciudadanas. Diagnóstico sobre las condiciones para ejercer el derecho de participación política de las mujeres en Panamá.* PNUD, ONU MUJERES e IDEA Internacional.

ATENEA (2021). *Diagnóstico. Mujeres panameñas en la ruta hacia la paridad política.* PNUD, IDEA Internacional y Tribunal Electoral de Panamá. Panamá.

PNUD, ONU MUJERES e IDEA Internacional. *Documento descriptivo del proyecto ATENEA* (inédito).