

TERCERA PARTE

REFORMAS ORIENTADAS A UNA MAYOR INCLUSIÓN
Y DIVERSIDAD DE LAS DEMOCRACIAS

CAPÍTULO DÉCIMO

REFORMAS AL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO EN AMÉRICA LATINA

Flavia FREIDENBERG

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *De las cuotas a la paridad: las olas de reformas incluyentes en América Latina*. III. *Los regímenes electorales de género en América Latina*. IV. *Las reformas inclusivas pendientes*. V. *Conclusiones*. VI. *Referencias bibliográficas*. VII. *Anexo*.

I. INTRODUCCIÓN¹

Las razones que hacen que la representación de las mujeres sea menor que la de los hombres se encuentran en una serie de obstáculos sociales, actitudinales, económicos y político-institucionales. Si bien las leyes y las Constituciones garantizan la igualdad formal, en la práctica, las mujeres por ser mujeres no compiten en igualdad de condiciones. En las últimas décadas, los países de América Latina han conseguido materializar en reformas políticas diversos esfuerzos institucionales para subsanar esta deuda con las mujeres latinoamericanas. Las estrategias han estado focalizadas en impulsar lo que en la literatura comparada se ha denominado “política de la presencia” (Phillips, 1995), bajo el supuesto de que más mujeres en los procesos de toma de decisiones transformarían las dinámicas de exclusión de la región.

¹ Este capítulo presenta los resultados de una investigación original realizada para el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina [#ObservatorioReformas], del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Organización de los Estados Americanos, como parte del Proyecto “Reformas Electorales y Democracia en América Latina”, dirigido por la doctora Flavia Freidenberg, en el marco del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT), de la Universidad Nacional Autónoma de México [Clave: IN301020]. La autora agradece la lectura y los comentarios realizados por dos colegas del #ObservatorioReformas.

Los resultados de estos esfuerzos reformistas se han evidenciado en el incremento de la representación descriptiva de las mujeres en los legislativos nacionales.² Según datos de la CEPAL (2022), el número de mujeres legisladoras a nivel nacional ha superado en términos medios los 33.6 puntos porcentuales en los países de América Latina y el Caribe. A diciembre de 2022, Cuba, México, Nicaragua y el Estado Plurinacional de Bolivia superaban el 50% de la representación de mujeres en sus poderes legislativos, mientras Costa Rica, Perú y Argentina superaban el 40%. Once países no alcanzaban el 20% de representación de mujeres, siendo Haití con un 2.5% el de menor presencia de mujeres en toda la región.

¿Qué fue lo que hicieron la mayoría de los países de América Latina para que se incrementara el número de mujeres electas en las instituciones democráticas? De algún modo se trató de llevar a la práctica la idea europea planteada por Lovenduski sobre la necesidad de feminizar la política, es decir, de impulsar un proceso a partir del cual “se da la inserción e integración de las mujeres, tanto en términos de números como de ideas” en los procesos políticos (Lovenduski, 2005: 12 y 13). Una explicación neoinstitucionalista feminista³ de ese cambio en el nivel de representación descriptiva de las mujeres en la mayoría de los países (a excepción de Cuba, Nicaragua hasta 2012 y Guatemala) tiene que ver con la creación y fortalecimiento de un conjunto de reglas formales, que pueden ser definidas como el “régimen electoral de género” (Freidenberg, 2020a), caracterizado por la aprobación en los marcos normativos de mecanismos de acción afirmativa (cuotas)⁴ y/o de la incorporación constitucional del principio de paridad de género en el

² La representación descriptiva es una de las dimensiones de la representación política, y se mide por el número de personas de un grupo dentro de un espacio, organización o institución (Pitkin, 1967: 8). La diferencia entre representación descriptiva y sustantiva es importante. La primera se logra cuando los miembros de un grupo son electos. La segunda, cuando las demandas de dicho grupo se ven efectivamente realizadas en el campo de la política pública, hayan o no sido electos los miembros del mismo.

³ Sobre el enfoque del neoinstitucionalismo feminista que se emplea en este análisis, véase Mackay, Kenny y Chappel (2010).

⁴ Las cuotas de género son reglas institucionales que provocan diferentes estructuras de oportunidad para la elección de las mujeres en cargos de representación política (Dahlerup y Freidenvall, 2005). Estas herramientas son acciones afirmativas temporales que buscan superar los obstáculos que impiden ingresar a las mujeres en las instituciones del mismo modo que sus pares masculinos (Archenti y Tula, 2017; Caminotti, 2016). Las mismas pueden ser voluntarias o legales: en el primer caso, los partidos asumen el compromiso de seleccionar mujeres y lo plasman en sus estatutos, sin que exista un mandato legal (Caminotti, 2016), mientras que el segundo (ley de cuota) se exige la nominación de candidatas mujeres por medio de una norma que obliga a todos los partidos políticos a cumplir con esas exigencias.

registro de candidaturas, que obligan a los partidos a ubicar mujeres en las candidaturas a cargos de representación popular.⁵

El conjunto de ideas que sostienen esos cambios institucionales parten de la premisa de que las reglas formales moldean las decisiones y los comportamientos políticos (Norris, 2004); tienen capacidad para atender las desigualdades estructurales que viven las sociedades (Saba, 2016) y funcionan como vías rápidas (*fast track*) (Dahlerup y Freidenvall, 2005) para mejorar los niveles de representación política de los grupos subrepresentados (Archenti y Tula, 2017; Llanos y Martínez, 2016). La hipótesis más corroborada sostiene que cuanto más fuerte sea el régimen electoral de género (cuanto más se exija a los partidos sobre cómo deben registrar sus candidaturas), mayor será el número de mujeres electas para los cargos de representación popular (Freidenberg, 2020a; Schwindt Bayer, 2018; Piscopo, 2015; Jones *et al.*, 2012).

El objetivo de este capítulo es evaluar los atributos del régimen electoral de género que se han empleado para el registro de candidaturas a cargos de representación popular a nivel nacional en 17 países latinoamericanos entre 1990 y 2021. La evaluación se realiza a partir de la aplicación del Índice de Fortalecimiento del Régimen Electoral de Género (IFREG) (Caminotti y Freidenberg, 2016), a cada una de las 45 reformas electorales realizadas desde que se aprobó el primer régimen de género en Argentina en 1991. La idea es comparar las reglas formales en función de sus niveles de fortaleza y, a partir de allí, identificar cuáles son las reformas posibles que podrían recomendarse para fortalecer los diseños institucionales de los países que aún no consiguen la representación igualitaria.

El material empírico de esta investigación ha sido construido para el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (#ObservatorioReformas), del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Organización de los Estados Americanos, a partir de la revisión de las Constituciones, las leyes y los reglamentos que intervienen en la configuración de los regímenes electorales de género. Esta evaluación ha permitido evidenciar la relevancia del régimen electoral de género sobre la representación política de las mujeres; identificar las diferencias de los diseños de dichas reglas en un mismo país a través del tiempo, y también entre diferentes países aun cuando tienen reglas similares. Este ejercicio comparado enseña que esas reglas, junto a sistemas electorales amigables al

⁵ La paridad de género hace referencia al principio definitivo (no temporal) que busca integrar la diferencia sexual a la democracia representativa; supone la traducción política del principio de igualdad sustantiva, y trata de garantizar el acceso al mismo trato y oportunidades para el reconocimiento, goce y ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas (Bareiro y Soto, 2015).

género y el compromiso activo de actores críticos respecto a monitorear y controlar que se implementen esas normas, han permitido articular mecanismos formales e informales para monitorear, reforzar y/o exigir el cumplimiento de las leyes a las organizaciones partidistas, y eso ha mejorado el nivel de representación política de las mujeres en las instituciones democráticas.

II. DE LAS CUOTAS A LA PARIDAD: LAS OLAS DE REFORMAS INCLUYENTES EN AMÉRICA LATINA

Aun cuando no todos los países han vivido las mismas reformas ni en el mismo momento ni en el mismo sentido, y si bien éste no ha sido un camino lineal, resulta posible establecer una serie de patrones de cambio legal en los países de América Latina desde 1991 (Freidenberg, 2020a): 1) la primera ola tuvo que ver con la lucha por introducir algún tipo de mecanismo de acción afirmativa (cuotas) en el registro de candidaturas a cargos de elección popular a nivel legislativo nacional; 2) la segunda ola buscó, en aquellos que ya habían aprobado algún tipo de exigencia, su reforzamiento a partir de la introducción de sanciones, mandato de posición y eliminación de válvulas de escape; 3) la tercera ola se caracterizó por la aprobación de la paridad de género como un principio constitucional y/o legal, como una manera de alcanzar la igualdad sustantiva y la democracia paritaria y, finalmente, 4) la cuarta ola ha estado caracterizada por la aprobación de medidas de acción afirmativa que refuerzan las disposiciones paritarias ya aprobadas, y que, de alguna manera, complementan y corrigen las debilidades que se generan de implementar la paridad de género.

Las reformas en materia de acciones afirmativas se iniciaron en 1991 con la aprobación de la “Ley de Cupos” de Argentina (Archenti y Tula, 2017), convirtiéndolo en un caso pionero, y mucho antes que la IV Conferencia Mundial de la Mujer que se celebró en Beijing en 1995, que tenía como objetivo desarrollar políticas que favorecieran la representación femenina en las instituciones políticas. Esta primera ola consistió en establecer un porcentaje mínimo de mujeres en las candidaturas para los cargos de representación popular o de establecer un porcentaje del otro género en las candidaturas (sin especificar cuál género). Esta tarea, que parece sencilla, no lo fue para nada, debido a las fuertes resistencias que las dirigencias partidistas y políticas ejercieron para rechazar exigir a los partidos, incorporar mujeres a las candidaturas (muchas veces bajo la falsa excusa de la meritocracia) (Roza *et al.*, 2010).

Los países comenzaron a aprobar porcentajes mínimos de exigencia por género, que fueron del 20% (Ecuador 1997), 25% (República Dominicana 1997; Perú 1997) al 30% (Argentina 1991; Bolivia 1997; Brasil 1997; Pana-

má 1997; Ecuador 2000; Honduras 2000).⁶ La falta de consenso entre las elites llevó a que México (1996) sólo hiciera meras recomendaciones a los partidos, y hubo que esperar a 2002 para que se aprobara una cuota obligatoria del 30% de los partidos políticos. De este modo, entre 1991 y 2002, doce países introdujeron la exigencia de cuota como una medida obligatoria a los partidos en la legislación electoral para los cargos de elección nacional. A partir de esta experiencia, diversos países cedieron a la presión de los movimientos de mujeres y a los impulsos de la cooperación internacional y fueron incorporando este mecanismo de acción afirmativa en sus legislaciones, experimentando una especie de efecto contagio (Caminotti, 2016; Franceschet *et al.*, 2012).

La segunda ola buscó fortalecer el régimen electoral de género, ya que los partidos continuaban resistiéndose a las disposiciones que indicaba la ley o existían lagunas normativas que facilitaban las simulaciones y la manipulación de las reglas formales. Muchas de esas infracciones fueron atendidas por la justicia electoral, que desde sus sentencias fue cubriendo las deficiencias normativas que presentaban los regímenes electorales de género (Freidenberg y Gilas, 2020; Sobrado González, 2016). En la práctica, los partidos buscaban evitar, a través de diversas estrategias, cumplir con lo que decía la ley. Por ejemplo, colocaban al menos un 30% de mujeres en las candidaturas, ya que los dirigentes solían ver ese porcentaje como un techo (y no como un piso) (Archenti y Tula, 2017) y ubicaban a las mujeres en la parte baja de la lista, como si fueran “candidaturas simbólicas” (Caminotti, 2016) para evitar que fueran electas. Otra práctica de los partidos era colocar a las mujeres como suplentes u obligar a las candidatas titulares a renunciar en favor de sus suplentes hombres una vez pasada la elección, si es que habían resultado ganadoras (México).⁷

⁶ En esa primera ola, Paraguay en 2000 aprobó una cuota del 20% sólo para las elecciones internas mientras que Costa Rica introdujo directamente la exigencia del 40% de las candidaturas a los cargos legislativos en 1996. Otros, como Ecuador, incorporaron una cuota progresiva, es decir, la cuota partía de un 20% (1997), y en cada proceso electoral fue aumentando un 5% el porcentaje de exigencia de la cuota hasta llegar a la paridad de género.

⁷ En México, el tema de los candados tuvo mucha relevancia. Aun cuando la norma señalaba la inclusión de las cuotas, también permitía excepciones para no cumplirlas. En 2013, el TEPJF ordenó la inaplicación de los “candados” previstos en los marcos regulatorios de algunas entidades federativas donde el método de selección de candidaturas constituía un criterio legal para evadir el cumplimiento de las acciones afirmativas. Por ejemplo, las sentencias SG-JRC-11/2013 y SG-JDC-48/2013 que emitió la Sala Regional Guadalajara, ya que en ambos casos obligó a los partidos al cumplimiento de las acciones afirmativas contempladas en sus leyes electorales (cuota 60/40 y paridad estricta respectivamente), en concordancia con el criterio contemplado en la sentencia emitida por la Sala Superior (JD-12624/2011) durante el proceso electoral 2011-2012: todos los métodos de selección de candidaturas con-

Las reformas incrementaron el porcentaje de cuota exigido del 30 al 40% (México 2011; Honduras 2012), reforzando el mandato de posición (Honduras 2004; Costa Rica 2009; Ecuador 2009; Bolivia 2010; México 2011), exigiendo el cumplimiento de sanciones por no respetar la cuota o fortaleciendo los criterios para su cumplimiento (Honduras 2004; Brasil 2009; México 2011), eliminando válvulas de escape por su incumplimiento, como el hecho de que se pudiera argumentar que se habían realizado procesos de selección de candidaturas competitivas como una manera de evitar el cumplimiento de la cuota (México 2011) o introduciendo la exigencia de la fórmula completa en candidaturas propietarias y suplentes del mismo género (México 2011) (Alanís Figueroa, 2017).

La aplicación de las reglas tuvo diversos efectos en países con porcentajes de cuota similares (Freidenberg, 2020a). Por ejemplo, Argentina, República Dominicana o Panamá tenían los mismos porcentajes de cuota exigidos para integrar las candidaturas (30%), pero la cantidad de mujeres electas en el Legislativo era muy distinta entre sí. Esto evidenciaba que el tipo de estructura de voto: listas cerradas y bloqueadas (Argentina; México para distritos de RP) eran mejores aliadas para las candidaturas de mujeres que el voto preferencial (República Dominicana, Perú, Ecuador o Panamá). En algunos países, además, las sanciones continuaban siendo débiles o inexistentes, lo cual hacía que las dirigencias pudieran no cumplir con lo que exigía la norma para el registro de candidaturas o, existiendo la norma, las autoridades electorales no sancionaban de manera estricta a las dirigencias (Freidenberg, 2020b; Freidenberg *et al.*, 2017).

Un tercer momento de las reformas orientadas a favorecer la igualdad de género se inicia en 2009, cuando comienzan a realizarse acciones para introducir la paridad en el modo en que los partidos registraban candidaturas (Llanos y Martínez, 2016; Bareiro y Soto, 2015; Gilas, 2014). Los caminos hacia la paridad fueron diversos: ya sea como un cambio progresivo o como una medida excepcional. Costa Rica (2009), Ecuador (2008), Bolivia (2009/2010), Nicaragua (2012), México (2014), Honduras (2016), Argentina (2017), Perú (2019, 2020) y Colombia (2020)⁸ han aprobado la “paridad vertical” en las candidaturas para los distritos plurinominales (Argentina, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, México, Nicaragua, Perú, Colombia a partir de

tenidos en los estatutos de los partidos son democráticos y constitucionales, por lo que no es justificable exentarlos del cumplimiento de la cuota de género (Freidenberg y Gilas, 2020).

⁸ En Colombia se buscó aprobar la paridad de género sin alternancia para las listas legislativas de los departamentos que eligen cinco o más cargos, pero fue rechazada por la Corte Constitucional.

distritos de más de cinco); la “paridad horizontal” para distritos uninominales nacionales y locales (México) o sólo para los uninominales locales (Costa Rica) y la “paridad transversal” que supone que los encabezamientos de las listas también sean paritarios (Bolivia, México 2017, Ecuador 2020).

A pesar de haber aprobado la paridad de género en la ley, e incluso en las Constituciones (como en México o Ecuador), algunos países continúan con válvulas de escape (posibilidades legales para no cumplir con la paridad) como los que exigen paridad en los procesos de selección de candidaturas, pero no en la elección general (Panamá u Honduras 2012/2017);⁹ algunos países continúan rechazando la idea de aprobar la paridad o de aprobar cualquier tipo de medida de acción afirmativa bajo argumentos de equidad o meritocracia (Guatemala), e incluso algunos aceptan aprobar medidas, pero siguen defendiendo reglas débiles o con porcentaje de menor exigencia (como la cuota del 40% en República Dominicana 2018), cuando ya los demás países están en la ola paritaria y la cooperación internacional, las evaluaciones técnicas y la academia concuerdan en la necesidad de ya aprobar sistemas paritarios (50/50). También, en algunos países, a pesar de haber aprobado la paridad, los partidos continúan manifestando sus resistencias de cumplir con ellas en todos los niveles institucionales en los que se eligen cargos de representación popular (como ha ocurrido con relación a las gubernaturas en México en 2020).

La cuarta ola se inicia aproximadamente en 2017, con la aprobación de una serie de medidas de acción afirmativa que buscan reforzar la implementación de la paridad de género en el registro de candidaturas. Por ejemplo, esto ocurrió cuando se incluyó la exigencia de que las listas plurinominales legislativas (por ejemplo, al Senado o al Congreso de Diputados) sean encabezadas por diversos géneros de manera paritaria (México 2017; Ecuador 2020); cuando se exige la representación paritaria en distritos uninominales con un porcentaje de población indígena significativo (México 2017) o cuando se promueve la paridad más allá del registro de las candidaturas buscando generar condiciones de participación igualitaria en cargos de designación (como ocurrió con la paridad en todo) (México 2019). Estas medidas de acción afirmativa buscan reforzar el marco normativo donde ya existe la exigencia de las candidaturas paritarias para evitar simulaciones o malas prácticas que los partidos políticos siguen impulsando a pesar de lo que exige la ley.

⁹ En Honduras, la reforma orientada a exigir la paridad en 2012 —que debía ponerse en práctica en 2016— está filtrada por un “triple candado institucional” que funciona como válvula de escape para las dirigencias: la norma puede no cumplirse si se hacen elecciones internas; las mujeres pueden ser ubicadas desde la posición 3 en la lista de candidaturas y al ser presentadas como candidatas suplentes se considera que con ello se cumple la paridad.

III. LOS REGÍMENES ELECTORALES DE GÉNERO EN AMÉRICA LATINA

Los regímenes electorales de género no son (ni han sido) uniformes ni estáticos. Diseños diferentes han sido exitosos en la representación política de las mujeres (como Nicaragua antes de 2012,¹⁰ Cuba o Guatemala, que no han necesitado acciones afirmativas para que las mujeres accedieran a los cargos) y, por el contrario, reglas formales similares han tenido resultados diferentes a los que señala la norma, debido a la combinación de otros elementos institucionales formales (como el sistema electoral) o informales (como las malas prácticas de las dirigencias partidistas o arreglos por fuera de lo que señala la norma para tomar ventaja en la competencia electoral), limitando los efectos originales pensados por la regla formal y afectando la ampliación de los derechos políticos electorales de las mujeres (Freidenberg, 2020a; Došek *et al.*, 2017; Llanos y Martínez, 2016).

Estos regímenes electorales de género se pueden evaluar siguiendo la propuesta del Índice de Fortaleza de Régimen Electoral de Género (IFREG) (Caminotti y Freidenberg, 2016), identificando los valores de éste en cinco propiedades que tienen el mismo valor, a partir del cual se construye una medida agregada, que permite comparar las observaciones de los cambios en las reglas electorales en los países. Las dimensiones que integran el IFREG son las siguientes:

- 1) El tamaño (esto es, el porcentaje de mujeres que se exige nominar entre las candidaturas).
- 2) El mandato de posición (es decir, la exigencia de ubicar a las mujeres en candidaturas efectivas y no sólo simbólicas).
- 3) Los mecanismos que penalizan el incumplimiento de las medidas aprobadas (que pueden consistir en multas, amonestaciones, no oficialización de listas, pérdida del registro del partido, no acceso a financiamiento, entre otros).
- 4) El alcance de la cuota y/o de la paridad de género sobre la integración de las postulaciones (a saber, ésta se la aplica sólo a las candidaturas propietarias o también a las suplencias, lo que se denomina “fórmula completa”).
- 5) Las “válvulas de escape” a las cuotas y a la paridad de género (que consisten en la previsión de situaciones donde se autoriza a no apli-

¹⁰ Nicaragua es un caso muy interesante, ya que sin mecanismo de acción afirmativa y sin que se aprobara aún la paridad en las candidaturas, presenta uno de los niveles de representación femenina más altos de la región. A partir de 2012, se incorporó la paridad de género a través de la Ley 790/2012.

carlas, como, por ejemplo, cuando se realizan mecanismos de selección de candidaturas con democracia interna).

El análisis de las variaciones permite un conocimiento más preciso del escenario en el que compiten las mujeres. Un régimen electoral fuerte supone: *a)* un alto porcentaje de exigencia de candidaturas de mujeres (paridad o más); *b)* mandatos de posición claros respecto al sitio de la lista donde deben ubicarse los diferentes géneros (candidaturas efectivas); *c)* fórmulas completas (propietarias y suplentes) del mismo género; *d)* fuertes sanciones a quienes no cumplan con lo que sostiene la ley (incluyendo la pérdida de registro), y *e)* la ausencia de válvulas de escape que permitan no cumplir con lo que exige la norma (cualquier tipo de excepción que plantee la norma) (tabla I).

TABLA I. ÍNDICE DE FORTALEZA DEL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO (IFREG): DIMENSIONES, INDICADORES Y MEDICIÓN

| <i>Dimensiones e indicadores</i> | <i>Categorización</i> | <i>Medición</i> |
|--|--|-----------------|
| 1. Tamaño: porcentaje de las candidaturas que se deben asignar a mujeres. | Mínimo (hasta 30%). Intermedio (31 a 49%). Paritario (50%). | 0 0.5 1 |
| 2. Mandato de posición: reglas de emplazamiento de las candidatas. | Ausente. Débil: posibilidad de ubicar mujeres en últimos lugares y/o en distritos perdedores. Fuerte: requisito de incorporar mujeres en candidaturas “efectivas”. | 0 0.5 1 |
| 3. <i>Enforcement</i> : penalidad por incumplimiento de la cuota y/o paridad. | Ausente. Débil: mecanismos que penalizan al partido pero se le permite competir. Fuerte: partidos no pueden participar de la elección si no cumplen. | 0 0.5 1 |
| 4. Alcance: rango de candidaturas a las cuales se aplica la cuota y/o la paridad. | Restringido: candidaturas propietarias. Amplio: fórmula completa (las suplentes de una titular mujer, debe ser mujer). | 0 1 |
| 5. Válvula de escape: la normativa contempla excepciones al cumplimiento de la cuota y/o la paridad. | Presentes: hay situaciones donde es posible no aplicar la normativa y/o algunas candidaturas están exentas. Ausente: no hay excepciones. | 0 1 |

FUENTE: elaboración de Caminotti y Freidenberg (2016).

La aplicación del Índice de Fortaleza del Régimen Electoral de Género (IFREG) a las 45 reformas electorales realizadas en los 17 países evidencia las diferencias existentes en los diseños de las reglas formales entre 1990 y 2022 (#ObservatorioReformas, 1977-2022). En Ecuador 2008/2009, Costa Rica 2009, Bolivia 2009/2010, Nicaragua 2012, México 2014, Venezuela 2015, Argentina 2017 y Perú 2020, aun con sus diferencias entre ellos, se dan los regímenes electorales de género más fuertes de la región (Freidenberg, 2020a, con actualizaciones). En la mayoría de ellos las reglas cuentan con un porcentaje de exigencia paritaria (vertical y/o transversal), e incluso también exigen paridad horizontal cuando tienen distritos uninominales; con mandatos de posición explícitos (alternancia y secuencialidad), con fórmulas completas (calculando la paridad sobre titulares y suplentes e indicando que cualquier candidata titular mujer debería contar con suplente mujer), no tienen válvulas de escape y cuentan con sanciones fuertes por incumplimiento de las normas.

Algunos de ellos, además, cuentan con un sistema electoral amigable a la elección de mujeres (listas cerradas y bloqueadas, con representación proporcional y distritos medianos y grandes o sistemas segmentados o mixtos como en Bolivia y México) y una coalición de actores críticos muy activa que, desde la gobernanza electoral, la academia y/o desde la sociedad civil vigilan la implementación de la paridad. Los datos muestran que en al menos cinco de los casos con régimen electoral de género más fuerte, existe una mayor representación de mujeres en el Legislativo: México (50%), Bolivia (46.2%), Costa Rica (45.6%), Argentina (44.4%) y Ecuador (39.4%) (CEPAL, 2022). De ahí que de los 30,688 escaños por los que se ha competido a nivel legislativo nacional en 18 países de América Latina desde 1978, sólo 5,695 han sido ganados por mujeres frente a los 24,963 de los hombres legisladores (#ObservatorioReformas, 1977-2022).

A diferencia de éstos, los regímenes electorales de género más débiles, como México 1996, República Dominicana 1997 o Panamá 1997, en los que los arreglos institucionales solían ser permisivos, existían válvulas de escape para evadir las normas y las autoridades casi no ponían sanciones por el incumplimiento de la norma en el registro de las candidaturas. En la mayoría de esos sistemas débiles la representación política de las mujeres es muy baja, lo que evidencia la necesidad de pensar medidas que contribuyan a fortalecer el régimen electoral de género para incrementar la representación política de las mujeres (anexo).

La evaluación de los regímenes electorales de género evidencia una serie de malas prácticas, que limitan el acceso de las mujeres a los cargos de

representación popular: *a*) ubicar sólo a hombres en los encabezamientos de las listas (como se ha evidenciado en Argentina, Honduras, El Salvador, Ecuador o Perú); *b*) colocar a las mujeres fundamentalmente como suplentes (como ocurre en El Salvador, Honduras, Ecuador o República Dominicana); *c*) ubicar a las mujeres en distritos donde los partidos saben que históricamente no tienen oportunidad de ganar (como se ha registrado en México, Honduras, El Salvador, República Dominicana o Perú), y *d*) permitir que haya distritos donde no se registran candidatas mujeres (Brasil, Chile, Honduras, Panamá). Todo ello argumentando —una y otra vez— que “no hay mujeres capacitadas” para poder ubicar en las candidaturas, y que, además, “deberían competir sin la ayudita que les dé la cuota” (como ocurre en Honduras, Colombia, Panamá, Ecuador, México, República Dominicana).

Dos casos que destacan por ser *outliers* son Honduras y Panamá, dado que, aunque se ha aprobado la paridad en el registro de las candidaturas, ambos casos no consiguen los resultados que la ley espera. En Honduras, la evaluación del régimen electoral de género da cuenta de una multiplicidad de problemas relacionados con un “triple candado institucional” (Freidenberg, 2020a), caracterizado por: *a*) unas elecciones primarias que funcionan como una válvula de escape frente a las exigencias de la paridad de género; *b*) un mandato de posición que no respeta la alternancia en cremallera, y además las mujeres son ubicadas como suplentes (y no como titulares) y, finalmente, *c*) una estructura de voto del sistema electoral que no contribuye, dado que limita los resultados de la representación esperados con relación a las mujeres, porque el electorado suele preferir candidatos hombres para los cargos de representación popular. En el caso de Panamá, el hecho de que los partidos argumenten que “no hay mujeres”, documentado a través de una declaración de la secretaria de las mujeres de los partidos, ya es suficiente para no exigir la paridad; más allá de que el mecanismo de selección de candidaturas exime de este requisito y también funciona como una válvula de escape.

La fortaleza de los regímenes electorales se diluye muchas veces en el tipo de sistema electoral que se emplea. Los regímenes electorales de género pierden eficiencia cuando interactúan con sistemas electorales poco amigables, como los que tienen distritos pequeños, una estructura de voto preferencial o de listas abiertas (Perú, Brasil, Ecuador hasta 2020, Honduras, El Salvador o República Dominicana), e incluso cuando privilegian fórmulas de mayoría relativa más que las de carácter distributivo para la redistribución de los escaños.

IV. LAS REFORMAS INCLUSIVAS PENDIENTES

Los países de América Latina requieren crear e impulsar “estrategias integrales para la igualdad sustantiva” (Freidenberg, 2020a), lo que supone construir “nuevos pactos políticos” que permitan identificar los compromisos e impulsen una agenda efectiva en materia de derechos políticos, diálogo constructivo y la transversalización de género en las políticas y en las instituciones públicas. Estas estrategias y pactos podrían retomar los términos de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1979), que da pistas respecto a cómo se debe continuar trabajando para reducir las desigualdades de género en los países de la región.

El gran debate público tiene que ir orientado a fortalecer los regímenes electorales de género de los países que aún enfrentan resistencias, tienen reglas débiles o válvulas de escape que permiten que no se cumpla con lo que exige la ley. La gran apuesta, en consonancia con las reformas comprometidas en la construcción de las democracias paritarias, debería ser exigir paridad tanto en el registro de candidaturas a los cargos de representación popular en distritos plurinominales (paridad vertical), entre distritos uninominales (paridad horizontal) y en los encabezamientos de las listas (paridad transversal), como en los procesos de selección de candidaturas al interior de los partidos y/o en la integración de los gabinetes del Poder Ejecutivo (gabinetes paritarios). La experiencia mexicana de la “Paridad en Todo” (2019) pone en la agenda la necesidad de pasar de exigir la paridad sólo en las candidaturas a colocarlas en todas las dimensiones de funcionamiento del Estado y en todos los niveles institucionales donde éste actúe.

La evaluación preliminar de las normas aprobadas entre 1991 y 2021 sugiere que las reformas deberían ir orientadas a fortalecer el régimen electoral de género en cada país: *a)* aprobar la paridad vertical (50%) en el registro de candidaturas a las elecciones generales para todos los cargos;¹¹ *b)* incorporar además la paridad transversal, exigiéndola en el encabezamiento de las listas;¹² *c)* introducir o fortalecer el mandato de posición para que sea en alternancia y secuencialidad;¹³ *d)* exigir fórmulas completas, con reglas claras respecto a las candidaturas titulares y suplentes,¹⁴ o *e)* establecer lo que en

¹¹ En Brasil, Chile, Cuba, El Salvador, Guatemala, República Dominicana, Haití, Honduras, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

¹² En Argentina, Colombia, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, Perú, Guatemala, Panamá, Uruguay y Venezuela.

¹³ En Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Panamá, Perú, Brasil, República Dominicana, entre otros.

¹⁴ En Brasil, Honduras, El Salvador, Perú, Paraguay, Colombia, Guatemala, República Dominicana, entre otros.

México se ha denominado “principio de competitividad” (Gilas, 2014), para que la autoridad electoral pueda registrar cuáles son los distritos donde los partidos “siempre pierden”, y evitar que las mujeres sean ubicadas en ellos.¹⁵

Junto a estas reglas se debe fortalecer el sistema de sanciones para quienes no cumplen con lo que exige la norma (Brasil), así como eliminar cualquier tipo de válvulas de escape, como la que considera que realizar procesos de selección de candidaturas democráticos exime de aplicar la paridad o la cuota (Honduras y Panamá) o el hecho de que se permita justificar con una declaración formal de la secretaría de las mujeres de los partidos que “no hay mujeres” suficientes como para ubicarlas en las candidaturas y así evitar cumplir con las exigencias de la norma (Panamá).

Las reglas electorales inclusivas deberían ser exigidas para las elecciones generales (y no sólo para las precandidaturas para las primarias). En los países donde han aprobado la paridad de género en las elecciones internas o primarias (Honduras, Panamá), los resultados son muy diferentes de aquellos cuyas reglas se exigen en las elecciones generales. En línea con estas reformas deberían revisarse los sistemas electorales, ya que si bien los sistemas con lista cerrada y bloqueadas, con distritos medianos y grandes, elegidos por sistemas de representación proporcional son más favorables a la elección de las mujeres (Archenti y Tula, 2017; Jones *et al.*, 2012); recientes investigaciones están evidenciando que en algunas oportunidades el voto preferencial o de listas abiertas (aun cuando filtran la capacidad del régimen electoral de género para favorecer la representación política de las mujeres) permite que determinados liderazgos con reconocimiento previo y autonomía consigan “movilidad vertical” dentro de las listas (como ha ocurrido en Ecuador, Perú, Honduras, El Salvador o República Dominicana).

V. CONCLUSIONES

La presencia de las mujeres en las instituciones políticas contribuye a que se incorporen temas y perspectivas que repercuten en beneficio de toda la sociedad. La democracia paritaria permite que más mujeres accedan a los cargos, y cuando eso ocurre, se produce un impacto positivo en el tipo de políticas, temas y soluciones a los problemas de la comunidad. Si bien los esfuerzos de los últimos años han estado centrados en el incremento de la representación descriptiva de las mujeres en las instituciones legislativas nacionales, más presencia de las mujeres no ha supuesto necesariamente que ellas cuenten con

¹⁵ En Ecuador, El Salvador, Honduras, Panamá, Brasil, Perú, Colombia, Guatemala, Paraguay, República Dominicana, entre otros.

capacidad real para realizar los cambios que las democracias paritarias requieren ni tampoco que se hayan podido impulsar políticas que eliminen las barreras sobre el modo patriarcal y discriminatorio como se ejerce el poder (representación simbólica) y promuevan intereses y políticas para la democracia paritaria con igualdad sustantiva (representación sustantiva).

La agenda de trabajo político pendiente debe incorporar a la igualdad en la agenda temática, pero también en las prácticas cotidianas, en el espacio público y en el privado (García Beaudoux, 2017). Se trata de construir sociedades más igualitarias en las normas (igualdad formal), pero también la práctica (igualdad real). Los cambios que deben darse tienen que ver con la presencia, condición y participación femenina en el espacio público, así como en relación con el papel de los hombres en el espacio privado, sus tareas de cuidado y corresponsabilidad familiar. La búsqueda de soluciones para igualar las condiciones en las que las mujeres hacen política sigue siendo urgente, y para ello se requiere actores críticos que, desde múltiples espacios, colaboren en eliminar los obstáculos que enfrentan las mujeres. La democracia paritaria exige un cambio cultural que acompañe los cambios institucionales que se han realizado en las últimas décadas.

La presencia de las mujeres en diferentes espacios sociales y políticos contribuye a generar nuevos roles y prototipos de mujeres, distintos de los tradicionales. Esa presencia cuestiona formas, discursos, estilos de liderazgo y maneras de hacer las cosas. De ahí que la representación descriptiva deba ser complementada con esfuerzos por mejorar la representación simbólica y la sustantiva. Redistribuir de manera equilibrada el poder entre hombres y mujeres (tanto en lo público como en lo privado) ayuda a construir relaciones horizontales de igualdad y liderazgos libres de estereotipos y prejuicios, evita que las candidatas recurran a masculinizarse y supone generar espacios donde es posible ejercer el poder de una manera libre de violencias. De ahí la necesidad de continuar explorando las reformas necesarias y sus efectos sobre la representación descriptiva de las mujeres. Resulta necesario equilibrar la cancha y erradicar la idea (bastante generalizada) de que el poder sólo es cosa de hombres, y normalizar la presencia de las mujeres en igualdad de condiciones que los hombres en las democracias latinoamericanas.

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALANÍS FIGUEROA, María del Carmen, 2017, “Contributions of Electoral Justice to the Strengthening of Women’s Political Rights in México in a Comparative Perspective”, en DOŠEK, Tomáš, FREIDENBERG, Flavia, CA-

- MINOTTI, Mariana y MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde (eds.), *Women, Politics and Democracy in Latin America*, Nueva York, Palgrave.
- ARCHENTI, Nélica y TULA, María Inés, 2017, “Critical Challenges of Quotas and Parity in Latin America”, en DOŠEK, Tomáš, FREIDENBERG, Flavia, CAMINOTTI, Mariana y MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde (eds.), *Women, Politics and Democracy in Latin America*, Nueva York, Palgrave MacMillan.
- BAREIRO, Line y SOTO, Lilian, 2015, *La hora de la igualdad sustantiva. Participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe Hispano*, Ciudad de México, ONU Mujeres.
- CAMINOTTI, Mariana, 2016, “Cuotas de género y paridad en América Latina: mujeres, partidos políticos y Estado”, en FREIDENBERG, Flavia y MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde (eds.), *Reformas a las organizaciones de partidos en América Latina (1978-2015)*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, Organización Estados Americanos y Sociedad Argentina de Análisis Político, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- CAMINOTTI, Mariana y FREIDENBERG, Flavia, 2016, “Federalismo electoral, fortaleza de las cuotas de género y representación política de las mujeres en los ámbitos subnacionales de Argentina y México”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 61 (228).
- CEPAL, 2022, “Poder Legislativo: porcentaje de mujeres en el órgano legislativo nacional: cámara baja o única”, en *Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y El Caribe*, disponible en: <https://oig.cepal.org/es/indicadores/poder-legislativo-porcentaje-mujeres-organo-legislativo-nacional-camara-baja-o-unica>.
- CEPAL, 2007, *Consenso de Quito*, disponible en: <https://www.cepal.org/prensa/noticias/comunicados/0/29450/DSCI-E-ConsensodeQuito-final.pdf>.
- DAHLERUP, Drude y FREIDENVALL, Lenna, 2005, “Quotas as a «Fast Track» to Equal Representation for Women”, *International Feminist Journal of Politics*, vol. 7 (1).
- DOŠEK, Tomáš, FREIDENBERG, Flavia, CAMINOTTI, Mariana y MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde (eds.), 2017, *Women, Politics and Democracy in Latin America*, Nueva York, Palgrave MacMillan.
- FRANCESCHET, Susan, KROOK, Mona Lenna y PISCOPO, Jennifer (eds.), 2012, *The Impact of Gender Quotas*, Nueva York, Oxford University Press.
- FREIDENBERG, Flavia y GILAS, Karolina, 2021, “Justicia electoral y representación política de las mujeres en México”, *Revista Estudios Políticos*, España, vol. 191, enero-marzo, disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.191.05>.
- FREIDENBERG, Flavia, 2020, “Electoral Reform and Political Representation of Women in Latin America”, *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, Retrie-

- ved 24 Nov, disponible en: <https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-1676>, y <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1676>.
- FREIDENBERG, Flavia, 2020, “Reformas electorales y representación política de las mujeres en Honduras (1980-2019)”, *Revista Estudios Políticos*, vol. 51.
- FREIDENBERG, Flavia, CAMINOTTI, Mariana, MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde y DOŠEK, Tomáš (eds.), 2018, *Mujeres en la política: experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*, Ciudad de México, Instituto Electoral de la Ciudad de México-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- GARCÍA BEAUDOUX, Virginia, 2017, *¿Quién teme el poder de las mujeres? Bailar hacia atrás con tacones altos*, Madrid, Grupo 5.
- GILAS, Karolina, 2014, *Con las cuotas no basta. De las cuotas de género y otras acciones afirmativas*, Ciudad de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de Federación.
- JONES, Mark, ALLES, Santiago y TCHINTIAN, Carolina, 2012, “Cuotas de género, leyes electorales y elección de legisladoras en América Latina”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 32 (2).
- LLANOS, Beatriz y MARTÍNEZ, Martha, 2016, “La paridad en América Latina: se hace camino al andar”, en LLANOS, Beatriz y MARTÍNEZ, Martha (eds.), *La democracia paritaria en América Latina. Los casos de México y Nicaragua*, Washington, D. C., Comisión Interamericana de las Mujeres, Organización de los Estados Americanos.
- LOVENDUSKI, Joni, 2005, *Feminizing Politics*, Londres, Polity.
- MACKAY, Fiona, KENNY, Meryl y CHAPPELL, Louise, 2010, “New Institutionalism Through a Gender Lens: Towards a Feminist Institutionalism?”, *International Political Science Review*, vol. 31 (5).
- NORRIS, Pippa, 2004, *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*, Cambridge, Cambridge University Press.
- OBSERVATORIO DE REFORMAS POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA, 1977-2022, Ciudad de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, y Washington, D. C., Organización de los Estados Americanos-Secretaría para el Fortalecimiento Democrático, disponible en: <https://reformaspoliticas.org/>.
- PHILLIPS, Anne, 1995, *The Politics of Presence*, Oxford, Oxford Political Theory.
- PISCOPO, Jennifer M., 2015, “States as Gender Equality Activists: The Evolution of Quota Laws in Latin America”, *Latin American Politics and Society*, vol. 57 (3).
- PITKIN, Hanna, 1967, *The Concept of Representation*, Berkeley-Los Ángeles, University of California Press.

ROZA, Vivian, LLANOS, Beatriz y GARZÓN DE LA ROZA, Gisela, 2010, *Partidos políticos y paridad. La ecuación pendiente*, Estocolmo, IDEA International.

SABA, Roberto, 2016, *Más allá de la igualdad formal ante la ley. Qué les debe el Estado a los grupos desaventajados*, Buenos Aires, Editorial Siglo XXI.

SCHWINDT-BAYER, Leslie A. (ed.), 2018, *Gender and Representation in Latin America*, Oxford, Oxford University Press.

SOBRADO GONZÁLEZ, Luis Antonio, 2016, “El Tribunal Supremo de Elecciones: concretando la cuota femenina y transitando a la paridad de género”, en FREIDENBERG, Flavia y MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde (eds.), *Reformas a las organizaciones de partidos en América Latina*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú-Organización de los Estados Americanos-Sociedad Argentina de Análisis Político-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

VII. ANEXO

EVOLUCIÓN DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES EN LA CÁMARA BAJA ENTRE 1990 Y 2022, UBICADOS EN FUNCIÓN DE SU POSICIÓN EN EL IFREG (2021)

| <i>Representación legislativa 1990</i> % | <i>Primer diseño</i> | <i>IFREG</i> | <i>Último diseño</i> | <i>IFREG 2021</i> | <i>Representación legislativa 2022</i> % |
|---|----------------------|--------------|----------------------|-------------------|---|
| 12 | México I (2002) | 1 | México IV (2014) | 5 | 50 |
| 9.2 | Bolivia I (1997) | 2.5 | Bolivia III (2010) | 5 | 46.2 |
| 10.5 | Costa Rica I (1996) | 3.5 | Costa Rica II (2009) | 5 | 45.6 |
| 6.3 | Argentina I (1991) | 4 | Argentina III (2017) | 5 | 44.4 |
| 4.5 | Ecuador I (1998) | 4 | Ecuador IV (2009) | 5 | 39.4 |
| 6.6 | Perú I (1997) | 2 | Perú IV (2020) | 5 | 37.7 |
| 14.8 | Nicaragua I (2010) | 2 | Nicaragua III (2014) | 4 | 50.6 |

| <i>Representación legislativa 1990 %</i> | <i>Primer diseño</i> | <i>IFREG</i> | <i>Último diseño</i> | <i>IFREG 2021</i> | <i>Representación legislativa 2022 %</i> |
|--|-------------------------------|--------------|---------------------------------|-------------------|--|
| 7.5 | República Dominicana I (1997) | 2 | República Dominicana III (2018) | 3.5 | 27.9 |
| 10 | Venezuela I (1998) | 1 | Venezuela (2015) | 3 | 22.2 |
| 6.1 | Uruguay I (2009) | 3 | Uruguay II (2017) | 3 | 22.2 |
| 10.2 | Honduras I (2000) | 0 | Honduras V (2020) | 3 | 21.1 |
| 4.5 | Colombia I (2011) | 2 | Colombia II (2021) | 3 | 18.8 |
| 11.7 | El Salvador I (2013) | 1.5 | — | — | 28.6 |
| 5.6 | Paraguay I (1996) | 1.5 | — | — | 16.3 |
| 5.3 | Brasil I (1997) | 1 | Brasil II (2009) | 1.5 | 15.2 |
| 7.5 | Panamá I (1997) | 0.5 | Panamá II (2012) | 1 | 22.5 |
| 7.5 | Chile I (2015) | 0.5 | — | — | 22.6 |
| 7 | Guatemala (1985) | 0 | — | — | 19.4 |

FUENTE: elaboración propia a partir de la aplicación del IFREG siguiendo la base de datos del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1977-2022), CEPAL (2022) e INFOgob (2021) para la representación descriptiva de las mujeres en los poderes legislativos (cámara baja) de América Latina. El año considerado es el de la aprobación de las normas, aunque se implementen de manera posterior.