

BRASIL: REGLAS DÉBILES, CANDIDATURAS LARANJAS Y BAJA REPRESENTACIÓN DESCRIPTIVA DE LAS MUJERES

Mauricio Morales Betancourt

I. INTRODUCCIÓN

La representación política de las mujeres casi no ha avanzado durante las últimas décadas en Brasil. El país está entre los últimos lugares en América Latina en relación con el número de mujeres que integran el Legislativo nacional. El derecho al voto de todas las mujeres brasileñas fue reconocido en 1946. Más tarde, la primera ola de aprobación de medidas de acciones afirmativas fue adoptada en la ley de cuotas de género a nivel federal para cargos de representación proporcional en 1997; posteriormente, solo se hizo una reforma (en 2009) que obligó a los partidos políticos a registrar las candidaturas. A pesar de esta larga trayectoria, Brasil tiene una legislación en materia de derechos político-electorales de las mujeres débil y poco efectiva respecto a sus niveles de representación política.

Los datos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), que comparan las Cámaras Bajas o únicas de la región, señalan que el porcentaje de mujeres en el órgano legislativo nacional de Brasil es de 15.2% (CEPAL, 2022). La Cámara de Diputados de Brasil está por detrás de la de Guatemala (puesto 120) y la de Colombia (puesto 122). A nivel mundial ocupa el puesto 142 de 193 países (UIP, 2021). En más de dos décadas, la región ha incrementado la representación descriptiva de las mujeres en los órganos legislativos de 13.3%

en 1997 a 32.2% en 2021. En el mismo periodo, Brasil ha registrado un incremento muy modesto de 6.6 a 15.2% (UIP, 2021; Sacchet, 2018: 27).

Los esfuerzos institucionales –de por sí limitados– han tenido un efecto pequeño en la presencia de mujeres en el Poder Legislativo durante la vida democrática de Brasil. Entre 1986 y 2018 han resultado electas 376 mujeres y 4,197 hombres de un total de 4,573 escaños (8.22%). El país pasó de tener 26 diputadas de 479 escaños en 1986 (5.4%) a contar con 77 diputadas de 513 escaños en 2018 (15%) (tabla III). Si bien la representación descriptiva de las mujeres se triplicó en estas tres décadas, el número de las legisladoras sigue siendo muy bajo y muy lejano del umbral del 30% que la literatura identifica como la “masa crítica” (Kanter, 1977). En ese mismo periodo, solo una mujer, Dilma Rousseff, ganó la presidencia en dos ocasiones, por lo que Brasil ha experimentado un gobierno encabezado por una mujer tan solo durante cinco años a lo largo de las últimas cinco décadas.

¿Cuáles son los elementos que condicionan el funcionamiento de las reglas formales para mejorar las condiciones de representación descriptiva legislativa de las mujeres? ¿Cuáles son los aprendizajes que Brasil brinda a la política comparada? El caso brasileño evidencia que las reglas del régimen electoral de género no han conseguido resultados paritarios y que su aplicación depende mucho del sistema electoral donde se ejerzan. A nivel federal, la Cámara de Diputados tiene cuotas y la de Senadores, no. La paradoja del caso de Brasil se encuentra en que las mujeres en la Cámara de Senadores federal han tenido mayor representación descriptiva que en la Cámara Baja. El régimen electoral de género establece una cuota del 30%, pero no incluye el mandato de posición, no hay fórmula de candidaturas que establezca el género de titulares ni suplentes y no existen sanciones claras en caso de incumplimiento de la cuota. La combinación de un sistema de voto personalizado de lista abierta y la debilidad del régimen electoral de género por el registro de candidaturas ficticias y de la simulación en la implementación del porcentaje de exigencia, evitan que las mujeres mejoren sus resultados.

Así, el lento incremento respecto de sus vecinos en la región resulta de la debilidad del régimen electoral de género, pues las listas abiertas tienen el efecto de limitar el número de mujeres que resultan electas, de la continua violencia política en razón de género en los ámbitos nacional y subnacional que limitan las opciones reales de las mujeres para competir en igualdad de condiciones que los hombres.

A pesar de que Brasil ha suscrito diversos convenios internacionales, ni la justicia electoral, los partidos políticos ni las élites han aplicado las normas, y han demostrado poco interés en cumplir con sus compromisos para alcanzar la igualdad de género para la construcción democrática.¹ Este capítulo problematizará acerca de los factores que obstaculizan la inclusión política de las mujeres en el legislativo.

Este capítulo describe la evolución del régimen electoral de género en Brasil y evalúa cómo las reglas formales que establecen el modo en que se registran las candidaturas ha incidido, junto al sistema electoral, sobre la representación descriptiva de las mujeres en el Congreso. El análisis utiliza la herramienta metodológica del Índice de Fortaleza del Régimen Electoral de Género (IFREG), diseñada por Caminotti y Freidenberg (2016), para medir qué tan fuerte ha sido la legislación que regula la asignación de mujeres en las candidaturas en cargos de representación legislativa nacional hasta la actualidad; identificar los obstáculos y problemas que surgen de la aplicación de las normas formales y realizar una serie de propuestas de reformas que ayuden a mejorar la representación política de las mujeres brasileñas.

II. LA EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO A NIVEL LEGISLATIVO EN BRASIL: CUANDO LA RESERVA SE CANCELÓ, LLEGÓ LA SIMULACIÓN NARANJA

Brasil fue uno de los primeros países en la región en seguir el ejemplo de Argentina y adoptar las cuotas de género para fomentar la representación de las mujeres en el Congreso federal. La primera legislación en la materia, la Ley 9.100/95, adoptada en 1995, estableció una cuota provisional de 20%, aplicable únicamente en las elecciones municipales de 1996.² Esta normativa fue débil no

1 Los convenios suscritos por Brasil son la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), que firmó en 1980 y ratificó en 1983; el Protocolo Facultativo de la CEDAW, firmado en 2001 y ratificado en 2002; la Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Civiles de la Mujer, que firmó en 1948 y ratificó en 1950; la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, que firmó en 1953 y ratificó en 1963; la Convención de Belém do Pará, que firmó en 1994 y ratificó en 1995; la Declaración y Plataforma de Beijing (1995); el Consenso de Quito (2007); el Consenso de Brasilia (2010); la Norma Marco del Parlatino para Consolidar la Democracia Paritaria (2014); y la Estrategia de Montevideo (2016) (ver Anexo I).

2 En el caso de Brasil, los antecedentes de las cuotas legisladas son las cuotas adoptadas voluntariamente por los partidos políticos. En 1991, el Partido dos Trabalhadores (Partido de los

solo por el tamaño reducido de las candidaturas reservadas para las mujeres, también porque los partidos políticos que incumplieron con este mandato no sufrieron consecuencia alguna (Sacchet, 2018).

Dos años más tarde, la Ley 9.504/97 fue la primera en reglamentar las elecciones y el régimen electoral de género a nivel federal. Fue propuesta por Edinho Araújo del Partido Movimiento Democrático Brasileño (PMDB) en 1997 e introdujo acciones afirmativas a los cargos de elección proporcional, es decir, a la Cámara de Diputados, Asambleas Legislativas y Cámaras Municipales.³ La cuota de género en la Ley 9.504/97 estableció que los partidos reservarán un mínimo del 25% y un máximo del 70% de las candidaturas para cada género en las elecciones de 1998 y, para las elecciones subsecuentes, un mínimo del 30% y un máximo del 70% de las candidaturas para cada género (Ley 9.504, artículo 10, párrafo 3).

Registrar el 30% de la cuota en la Ley 9.504/97 no era obligatorio, porque la norma permitía solamente “reservar” las candidaturas, lo que no obligaba a los partidos a necesariamente postular a las mujeres. Asimismo, la redacción de la normativa electoral daba la posibilidad a los partidos o coaliciones de presentar hasta el 150% de candidaturas respecto al número de escaños en disputa.⁴ Esto abrió la posibilidad de que los partidos eviten cumplir con la cuota de manera efectiva, pues podían cumplir con la medida respecto de la totalidad de la lista e incluir a las mujeres en los últimos lugares “excedentes” de los cargos que están en juego. Con ello, los partidos impidieron que las candidaturas de las mujeres fueran efectivas y que tuvieran oportunidad de ser electas, todo ello sin incumplir la letra de la ley (Htun, 2003: 10; Wylie y Dos Santos, 2016: 425).

En efecto, el resultado práctico fue que los partidos evitaran registrar mujeres en las listas, reduciendo la influencia de las cuotas en la postulación de las candidaturas y, en consecuencia, en la integración de la legislatura (Htun, 2003: 10; Miguel, 2008: 201). La ley incentivó a los partidos a aumentar el número de candidaturas a registrar en las listas de cada plaza vacante. Al mismo tiempo, también se diluyeron las posibilidades de que las candidaturas ganaran

Trabajadores, PT), adoptó una cuota interna del 30%. En 1993, la misma medida fue implementada por la Central Única dos Trabalhadores (Central Única de los Trabajadores, CUT) (Wylie, 2018: 69).

3 Como la Cámara de Senadores no se rige bajo el principio de proporcionalidad, quedó excluida de las cuotas de género.

4 Por ejemplo, si a un distrito le corresponden 10 representantes en la Cámara de Diputados, cada partido puede proponer hasta 15 candidaturas para esos asientos.

la elección, porque el número total de aspirantes había aumentado. De esta forma, “la ley de cuotas tiene características que disminuyen las posibilidades de que una mujer sea electa para la Cámara de Diputados. Han pasado dos elecciones desde la aprobación de la ley, pero el porcentaje de mujeres electas sigue siendo bajo” (Marx, Borner y Caminotti, 2009: 10).

En 2009, la segunda ola de reformas fue impulsada por una Comisión Tripartita, integrada por representantes del Poder Ejecutivo, del Congreso y de la sociedad civil.⁵ Su objetivo era revisar la Ley 9.504 de 1997 y proponer cambios para fortalecer la representación política de la mujer. El proceso de negociación fue difícil, porque la mayoría de diputados y senadores se resistieron a votar por la aprobación de la nueva ley. Los movimientos de mujeres y de la sociedad civil dentro de la Comisión presionaron fuertemente para llegar a un acuerdo: “fue solo con mucha negociación y una fuerte presión que los parlamentarios se vieron obligados a ceder. Lamentablemente, no son conscientes de la importancia de la participación política de las mujeres. Por el contrario, enfrentan este tema con mucho prejuicio y discriminación, además de sentirse amenazados por cualquier propuesta que pretenda ampliar la presencia de las mujeres en la esfera pública y en los espacios de poder, señala la exalcaldesa de São Paulo y la actual diputada federal Luiza Erundina del Partido Socialista Brasileño (PSB, São Paulo)” (Castilhos, 2010).

Según, Raquel Felau Guisoni (2010), integrante de la Comisión Tripartita y representante ante el Consejo Nacional de los Derechos de la Mujer:

[...] si no fuese por la insistencia de la Comisión en guiar el debate de la ampliación política de las mujeres en el debate de la reforma electoral, con el apoyo de la bancada de mujeres y la acción de las organizaciones del movimiento feminista no tendríamos el resultado alcanzado. [...] Fue necesaria mucha unidad de las fuerzas

5 La Comisión del Poder Ejecutivo estuvo integrada por: Sônia Malheiros Miguel (Secretaría Especial de Políticas para Mujeres/Presidencia de la República), Magaly de Carvalho Correia (Casa Civil/Presidencia de la República), Fernando Macedo Sousa (Secretaría de Relaciones Institucionales/Presidencia de la República), Pedro Vieira Abramovay (Ministerio de Justicia), Maria Helena Pessoa Pimentel (Secretaría General/Presidencia de la República). La Comisión del parlamento fue conformada por: Rita Camata (diputada federal), Luiza Erundina (diputada federal), Vanessa Grazziotin (diputada federal), Serys Shlessarenko (senadora), Renato Casagrande (senador). La comisión de la sociedad civil constituida por: Raquel Guisoni (Consejo Nacional de los Derechos de la Mujer), Natalia Mori (Centro Feminista de Estudios y Asesoría), Silvia Camurca (Articulación de Mujeres Brasileñas), Liège Rocha (Forúm Nacional de Instancias de Mujeres de los Partidos Políticos), Carmen Foro (Marcha Mundial de Mujeres) (Relatório Final, 2009: 2).

democráticas y feministas junto con la bancada de mujeres de la Cámara y del Senado, de la Secretaría Especial de Política para Mujeres y del fórum de instancias de mujeres de partidos políticos junto a los parlamentarios (Revista *Mátria*, 2010: 8 y 14).

Las resistencias a la reforma tuvieron que ver, primordialmente, con el rechazo a la modificación de la estructura del voto y tamaño de la cuota. El movimiento feminista propuso debatir las listas cerradas y con alternancia y aumentar el porcentaje mínimo de exigencia de la cuota de género. Estas propuestas gozaron del apoyo de las legisladoras, más no de los legisladores. Un estudio realizado por el Centro Feminista de Estudios y Asesoría (CFEMEA) en el Congreso Nacional (2010), reveló que “el pensamiento de los parlamentarios –hombres y mujeres– sobre temas de participación política de las mujeres demostró que 63% de las parlamentarias concuerdan con la adopción de la lista cerrada con alternancia de sexo, 74% concuerdan con la sanción para los partidos políticos que no cumplan con las cuotas. En contraparte, 72% de los parlamentarios hombres desacuerdan en adoptar la lista cerrada con alternancia de sexo y el 60% desacuerda en la sanción para los partidos políticos que no cumplan con las cuotas” (Felau, 2010: 8). La literatura apunta a que la resistencia de los parlamentarios obedece a que estos no comparten la agenda de la igualdad, sino que “están legislando en función de su propio interés” (Castilhos, 2010).

A pesar de los obstáculos, las discusiones derivaron en la aprobación de la Ley 12.304 de 2009. La Ley 12.034/09 modificó un aspecto relevante en las cuotas, pues estableció la obligatoriedad de registrar a las candidatas con un porcentaje mínimo del 30%. El ajuste en el texto normativo, que dejó de hablar de “reservar” las candidaturas y estableció clara y directamente que los partidos tienen la obligación de “registrar” a las mujeres, junto con el establecimiento de las sanciones por incumplimiento, permitieron que, por primera vez, las cuotas empezaran a ser efectivas en las elecciones municipales de 2012 y estatales y federales de 2014 (Sacchet, 2018).

Además del fortalecimiento de las cuotas, la reforma de 2009 incluyó dos medidas adicionales para fortalecer las posibilidades de las mujeres de acceder a los cargos. Primero, la nueva ley señaló que un mínimo del 5% del Fondo Partidario debe de ser destinado a programas de promoción y difusión de la participación política de la mujer. El partido que no cumpla con lo dispuesto deberá, en el año subsecuente, aumentar el porcentaje en un 2.5% más del

Fondo Partidario para esa actividad (Ley 12.034, artículo 44). Segundo, un mínimo de 10% del tiempo del programa de radio y televisión del partido para la promoción y la divulgación de la participación de las mujeres en la política en el Horario Gratuito de Propaganda Electoral (HGPE) (Ley 12.034, artículo 45).

Aun con estos ajustes, el régimen electoral de género en Brasil ha permanecido débil y, a pesar de múltiples intentos, no se han logrado adoptar reformas que fortalezcan las cuotas y mejoren la representación descriptiva de las mujeres. Varios proyectos de ley que buscaban fortalecer el régimen electoral de género no prosperaron. Tal fue el caso de la reforma constitucional PEC 23/2015, que proponía garantizar la paridad en el acceso a los cargos, y de la PEC 98/2015, que pretendía garantizar en las próximas tres elecciones federales una representación mínima para las mujeres en la Cámara de Diputados (10, 12 y 16%). La primera de estas propuestas fue archivada, mientras que la segunda, aprobada por la Cámara de Senadores, no fue procesada por la Cámara de Diputados (PEC 23/2015, 2015: 1; PEC 98/2015, 2015: 1).

Otros proyectos presentados pero no aprobados son el Proyecto de Ley (PL) 1.256/19, que intentó eliminar las cuotas de género bajo el argumento de que incentivaba las *candidaturas laranjas* –o candidaturas no viables– (desestimado por la Cámara de Senadores el 6 de mayo de 2019)⁶ y el PL 1.381/21

6 La definición usada de *candidaturas laranjas* es un concepto que usan los brasileños para este tipo de candidaturas. Parte del concepto conocido en la literatura como *sacrificial lamb*, usado para referirse a candidaturas con escenarios desfavorables o con muy bajas probabilidades de ganar una elección. Los partidos políticos colocan a estas candidaturas en distritos donde los partidos no esperan ganar. La palabra *laranja*, en el diccionario portugués, la define como un intermediario en actividades fraudulentas o en negocios sospechosos. Es una palabra frecuentemente usada en la cultura de Brasil y abarca diferentes contextos, no solo tiene una connotación para el ámbito político. El concepto con un uso político ha sido poco construido en la literatura, aunque es muy usado por los medios de comunicación y la prensa. Existe una clasificación de cuatro tipologías de *laranjas* desarrollada (Wylie, Dos Santos y Marcelino, 2019). En su artículo académico, se entiende que las *laranjas* son una práctica usada por los partidos políticos para cumplir la cuota de género mediante cuatro vías. La primera, “*laranjas con licencia*”, es posible porque la Ley 9527 de servidores públicos permite que funcionarios puedan tomar candidaturas durante una campaña electoral. Así, los partidos políticos llegan a un acuerdo con las y los servidores para que participen en campaña, aunque realmente solo tomen unas vacaciones o trabajen en la campaña político-electoral de otras candidaturas. La segunda, “*laranjas no consensuadas*”, son candidaturas no consensuadas y son personas registradas para aparecer en la lista. Este tipo de candidaturas no son conscientes de que su identidad es usada, por lo que para el partido político no es necesario montar una campaña electoral. Entonces, las candidaturas no consensuadas pueden mitigar la necesidad inmediata para cumplir con la cuota a un bajo costo, por no tener que invertir en una campaña. La tercera, “*laranjas inocentes*” son candidaturas estratégicas porque son obligadas a hacer campaña para simular que el partido está cumpliendo efectivamente con la cuota y simular que no son laranjas. Sin embargo, el partido las usa como

que proponía investigar aquellas candidaturas fraudulentas durante el registro de candidaturas, recaudación de gastos y recursos, sobrepase del fondo electoral (desde el 21 de mayo de 2021 se encuentra en revisión por la Comisión de Constitución y de Justicia Ciudadana, CCJC). Estos proyectos no han tenido seguimiento porque algunos fueron desestimados, otros están en revisión por la CCJC y otros no siguieron su discusión por el cambio de legislatura.

Durante agosto de 2021 en el Congreso federal se discutió y aprobó el proyecto de reforma electoral PEC 125/11,⁷ que pretendía limitar el acceso de mujeres a la política, porque se propuso que: 1) se emplace el llamado *distritão*, es decir, sustituir el sistema proporcional por un sistema mayoritario, y 2) la revocación de la cuota del 30% de mujeres en las candidaturas por la reservación del 18% de asientos, lo que impactaría en la destinación y distribución de los recursos de campaña, porque actualmente se establece que el porcentaje de financiamiento mínimo para candidaturas de mujeres debe de ser el mismo que el porcentaje de candidaturas registradas. También significa un retroceso, pues las cuotas son una medida necesaria para la representación de las mujeres (Biroli, 2021; Thomé *et al.*, 2021). Dado que la adopción del sistema de mayorías, como lo proponía el PEC 125/11, podría significar el final de las cuotas de género y el financiamiento de mujeres y personas negras, fue rechazada en el primer turno de discusiones en la Cámara de Diputados.

El 11 de agosto de 2021, gracias a un acuerdo entre los parlamentarios y líderes de los partidos políticos, se quitó del PEC 125/11 el *distritão*. Posteriormente, la Cámara de Diputados y el Senado aprobaron que los votos obtenidos de mujeres y personas negras –el conteo solo será válido para mujeres o personas negras, pero no para mujeres negras– para la Cámara de Diputados en las elecciones de 2022 y 2030 serán contados al doble con la finalidad de aumentar

fachada y les brinda poco apoyo porque saben que no constituyen una amenaza real para el resto de los candidatos (hombres) en la lista. Por lo general, las “laranjas inocentes” son mujeres dentro del partido que son obligadas a registrarse en las listas a cambio de recibir un apoyo económico. La cuarta tipología son las “laranjas estratégicas” que, a diferencia de las inocentes, son voluntarias. Compiten en campaña y hacen todo lo que el partido político les pide a cambio de la promesa de que tendrán una candidatura genuina y con apoyo del partido en elecciones subsecuentes. Esta conceptualización es la que se entiende por *laranjas* en este capítulo.

- 7 Originalmente, el PEC 125/11 solo proponía modificar prohibir las elecciones cerca de días feriados nacionales. Sin embargo, tras su debate y después de varias enmiendas a la propuesta de ley (14 en total), solo la séptima enmienda propuesta por el diputado Igor Timo, del Partido Podemos (PODE, São Paulo), obtuvo el número mínimo de firmas para ser debatida. En su propuesta se han incluido otros temas como las cuotas de género y el cambio de sistema electoral a uno mayoritario y distrital (Almeida, 2021).

la distribución de recursos proveniente del Fondo Especial de Financiamiento de Campaña (FEFC) y del Fondo Partidario (Enmienda Constitucional 111 del 29 de septiembre de 2021; Cámara de Diputados, 2021). Se espera que esta medida aumente la representación de las mujeres en las próximas elecciones, porque se generarían mayores incentivos para que los partidos políticos otorguen más recursos a las candidaturas.

En 2021 se han hecho otras dos propuestas en la Cámara de Senadores en materia de reformas orientadas a la igualdad de género. El PL 1951/2021 y la PEC 18/2021 fueron aprobados por el Senado Federal y están en espera de ser debatidos en la Cámara de Diputados.⁸ El PL 1951/2021 propone que al menos el 18% de los asientos sean registrados para ser ocupados por mujeres hasta alcanzar el 30% en 2038, pero quitar las cuotas del 30% para las candidaturas, y destinar un máximo del 30% del FEFC a las candidaturas (PL 1951/21). El PL 1.951/21 resulta perjudicial, porque establece “un techo al financiamiento de recursos para las campañas de mujeres: incluso si un partido finalmente tiene más del 30% de candidaturas, los recursos ya no necesitarán seguir este porcentaje; es decir, los partidos que opten por incluir, por ejemplo, el 40% de las candidaturas en sus listas, estarían autorizados a destinar sólo el 30% de los recursos electorales disponibles a las mujeres” (Sacchet, Araújo, Fabris y Ferreti, 2021). Por otro lado, el PEC 18/2021 propone eliminar cualquier sanción a los partidos políticos que no apliquen anualmente al menos el 5% de los recursos del Fondo Partidario en programas de promoción y difusión de participación política de las mujeres, que actualmente se consideran obligatorios según lo establecido en la Ley de Partidos Políticos (PEC 18/2021).

El ministro Luis Roberto Barroso, actual presidente del Tribunal Superior Electoral (TSE), no cree que se aprueben el PEC 18/2021 y el PL 1951/2021, porque:

[...] habrá un retroceso en materias ya reguladas en la legislación electoral, como la garantía de porcentajes mínimos del Fondo Especial de Financiamiento de Campaña y del Fondo de Partido destinados a las candidaturas. La paridad en la política ha aumentado y ya es una realidad en muchas partes del mundo. Creo que este tema no es sólo una cuestión de justicia, sino del equilibrio deseado, por

8 El PEC 18/2021 fue presentado por el senador Carlos Fávoro, del Partido Social Democrático (PSD, Mato Grosso) con apoyo de otros 28 senadores y el relator de la propuesta de reforma es el senador Nelsinho Trad (PSD, Campo Grande). El PL 1951/2021 fue propuesto por el senador Angelo Coronel (PSD, Bahía), cuyo relator es el senador Carlos Fávoro (Agencia Senado, 2021).

el bien del país. Mientras que, para el Movimiento Municipal de Mujeres (MMM) es fundamental la unión de las mujeres para no perder los avances alcanzados (Agencia de Noticias de la Cámara Municipal de Río Fortuna y la Cámara Nacional de Municipios, 2021).

En una entrevista para el Grupo Educacional Uninter, la integrante del Instituto Alziras, Roberta Eugenio, declaró que:

[...] los proyectos sobre la reforma política están siendo tratados de forma apresurada, no democrática, con poca participación de la sociedad y pueden afectar gravemente la presencia de mujeres en el parlamento para las próximas elecciones. El PEC 18/2021 y el PL 1951/2021 son consideradas como retrocesos, porque otorgan mayor autonomía a los partidos en relación con las cuotas de género, así como la asignación del 30% del fondo electoral a las candidaturas, por lo que es poco probable que se cumplan. Esta propuesta se destaca por la construcción de algunas barreras burocráticas para el aumento de la presencia de mujeres en el parlamento, ya que hay ausencia de responsabilidades y sanciones por el incumplimiento de la asignación de recursos (Da Silva, 2021).

III. LOS COMPONENTES DEL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO BRASILEÑO PARA EL LEGISLATIVO NACIONAL

El régimen electoral de género brasileño se ha construido a partir de la presión constante de los movimientos de mujeres y de la bancada de mujeres durante la propuesta y aprobación de las reformas electorales. La primera reforma de carácter federal fue en 1997 y la sucesiva en 2009. La evaluación integral del IFREG (Caminotti y Freidenberg, 2016) da cuenta del proceso poco reformativo de las reglas que norman el caso brasileño. El régimen electoral de género se ha mantenido débil, desde un nivel 1 en 1997, alcanzando 1.5 en 2009 (tabla I), lo que ha tenido muy poco impacto en la representación descriptiva de las mujeres a nivel legislativo nacional (tabla II).

III.1. EL PORCENTAJE DE EXIGENCIA

El porcentaje de exigencia del régimen electoral de género se refiere a la proporción de candidaturas que este régimen exige registrar por uno u otro género en la oferta partidista. La Ley 9.504 de 1997 establecía que los partidos

políticos y coaliciones podían reservar al menos un 30% o hasta un 70% de las candidaturas por cada género. El actual régimen electoral de género en Brasil obliga a los partidos a cumplir con el siguiente porcentaje de exigencia: “Del número de vacantes que resulten de las reglas previstas en este artículo, cada partido o coalición registrará el 30% y el máximo del 70% para las postulaciones de cada sexo” (Ley 12.034, artículo 10). El porcentaje mínimo aplica únicamente a los cargos de representación proporcional, por lo que excluye a la Cámara de Senadores.

III.2. EL MANDATO DE POSICIÓN

El mandato de posición consiste en la indicación normativa de la posición en la que los partidos colocan a las candidaturas en los lugares de las listas. La experiencia demuestra que los sistemas electorales que adoptan listas cerradas y bloqueadas aumentan el éxito electoral de las mujeres. Por otro lado, y como sucede en el caso brasileño, las listas abiertas pueden anular el efecto del mandato de posición, así como las posibilidades del éxito electoral de las mujeres.

La Ley 12.034/09 no exige un mandato de posición. Aunque el Proyecto de Ley (PL) 6593 de 2013 propuso reformar el artículo 8 de la Ley 9.504/97 y añadir “el establecimiento del orden de precedencia de los candidatos en la lista ordenada del partido obedecerá a la alternancia de género, de modo que contemple a una candidatura de género distinta dentro de cada grupo de tres posiciones de la lista” (PL 6.593/2013, 2013: 3), este no fue aprobado. De legislarse el mandato de posición, podría reforzarse el nivel de fortaleza del régimen electoral de género a nivel legislativo federal del país.

III.3. LA FÓRMULA DE LA CANDIDATURA

Aunque la Ley 12.034 dedica un capítulo al registro de candidaturas, la legislación no contempla una fórmula de candidaturas titular y suplente en específico. Lo que sí se menciona es que cada partido o coalición debe registrar candidaturas para la Cámara de Diputados. El Código Electoral (CE) establece que el partido o coalición tiene que hacer “en los territorios el registro del candidato a diputado con el del suplente” (artículo 91), aunque no se especifican las reglas sobre el cumplimiento de las cuotas en la integración de la fórmula. Lo anterior permite que los partidos registren listas con titulares y suplencias de

un solo género, por lo que existen riesgos de que las diputaciones electas sean obligadas a renunciar para que sus escaños sean ocupados por otro género.⁹

II.4. LAS SANCIONES

Si bien en la legislación no se establecen sanciones, sí existe la Resolución 23.373/12 del Tribunal Superior Electoral (TSE) donde se sanciona a los partidos que no cumplan con la cuota. Como primera etapa del proceso de sanción, el oficial electoral deberá de enmendar la lista hasta que se cumpla el mínimo de 30% y máximo de 70% de cada sexo. Por lo tanto, se elimina a las candidaturas del sexo sobrerrepresentado de la lista de los partidos o coaliciones que no cumplan la cuota. Sin embargo, esto solo es procedente si el partido o coalición registra el máximo de candidaturas permitidas por cada circunscripción, cuando esto difícilmente ocurre.¹⁰ Como segunda etapa del proceso de sanción, el oficial electoral decide si anula el registro de toda la lista (Torres y Abreu, 2009; IDEA Internacional, 2020). La anulación de la lista procede cuando la enmienda de la lista no se ha cumplido. Como consecuencia, el partido ya no puede participar en las elecciones.

El primer registro de las listas se valida ante el TSE, quien emite un formato de pedimento de registro al partido político o coalición. En el formato Demostrativo de Regularidad de Actos Partidarios (DRAP), el partido o la coalición se compromete a cumplir debidamente la cuota de género y, en caso de incumplimiento, se rechazará el registro de la lista de candidaturas hasta que cumpla con los límites mínimos (30%) y máximos (70%) conforme al artículo décimo de la Ley 12.304/09 (artículo 17, Resolución 23.609/19). De no atender la cuota de género, se hará una citación de las diligencias del juez electoral con un plazo de tres días. Después de la intimación de la persona interesada, el Ministerio Público tiene dos días para presentar una opinión sobre el caso (arts. 36 y 37, Resolución 23.609/19).

A pesar de estar estipulado el cumplimiento de la cuota en el DRAP, la observancia de la cuota de género en las listas solo se revisa la primera vez

9 Un ejemplo de esto ocurrió con el fenómeno de las *Juanitas* en 2009, en México. Véase el capítulo de México (Freidenberg y Gilas, en este volumen).

10 Cuando los partidos no cumplen la cuota, no son sancionados porque ellos solo tienen que convencer al tribunal de que no había suficientes mujeres para registrar la cuota del 30% que obliga la ley (Marx, Borner y Caminotti, 2009: 20).

que se registra ante el juez electoral. Pero cuando se vence el plazo de registro, todavía se pueden sustituir las candidaturas en las listas sin que sea obligatorio revisar nuevamente la cuota. La obligatoriedad de registrar la lista ante el DRAP con el criterio de la cuota de género ha causado que los partidos se mantengan al margen mínimo de lo que la ley les exige y han presentado más candidaturas *laranjas*.¹¹

III.5. LAS VÁLVULAS DE ESCAPE

Las válvulas de escape son los mecanismos legales que permiten a un partido político evitar el cumplimiento de la cuota o la paridad que la legislación exige sin incurrir en violaciones a las normas. De tal manera que los partidos no pueden usar atajos normativos para librarse de colocar a mujeres en las candidaturas de manera legal. Anteriormente, Brasil tenía válvulas de escape en la Ley 9.504/97, porque se podía registrar un excedente de hasta 150% de candidaturas sin incumplir con la cuota de género, por lo que los partidos podían cumplir con la medida respecto de la totalidad de la lista e incluir a las mujeres en los últimos lugares “excedentes” de los cargos que estaban en juego. Actualmente, se aplican sanciones por no cumplir con la cuota de género, y en el caso brasileño se han eliminado las válvulas de escape a los partidos por el incumplimiento de la cuota (Freidenberg, 2020a).

11 En algunos casos los partidos políticos han usado perfiles de mujeres de Facebook para usar sus datos y registrarlas como candidatas (Della Barba, BBC Brasil, 2014). La ley exige que las mujeres sean inscritas como candidatas con los límites establecidos en la Ley 12.304/09 y sus datos sean validados ante el TSE. Para las elecciones municipales de 2020, se estableció que el juez electoral debe de pedir documentos que verifiquen la candidatura para evitar fraudes (Correio Braziliense, 2020). Sin embargo, la paradoja está en que se ha observado que en elecciones a nivel municipal solo 30 de los 33 partidos cumplieron efectivamente con la cuota del 30% (Bozza, Ferrari y Régia da Silva, 2020). No vigilar correctamente los cambios en las listas con los criterios de la cuota, ha permitido que los partidos políticos diluyan la cuota.

La construcción de democracias paritarias en América Latina

Tabla I
 Régimen electoral de género en Brasil

Norma	Año/Ley	Tamaño (mínimo, intermedio o paridad)	%	Mandato de posición	#	<i>Enforcement</i> (ausente, débil o fuerte)	Tipo de <i>enforcement</i>	Alcance (restringido o amplio)	Válvula de escape (presente o ausente)
Brasil I	1997 [Decreto N° 9.504]	Mínimo	30%	Ausente	-	Ausente	Ausente en la normativa	Restringido	Presente
IFREG= 1		0		0		0		0	1
Brasil II	2009 [Decreto N° 12.034]	Mínimo	30%	Ausente	-	Débil	La justicia electoral decide si el órgano electoral enmienda la lista o prohíbe el registro	Restringido	Ausente
IFREG= 1.5		0		0		0.5		0	1

Fuente: Elaboración propia con base en Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1977-2022).

IV. EL SISTEMA ELECTORAL LEGISLATIVO BRASILEÑO

Brasil ha tenido dos constituciones durante el periodo de 1967 a 2021. A pesar de tener un cambio de Constitución, el sistema electoral brasileño se ha caracterizado por tener pocas alteraciones porque solamente se ha modificado el tamaño de las cámaras. La Constitución de 1967 entró en vigor durante la dictadura militar de Humberto de Alencar Castelo Branco. La Constitución de 1988, que está vigente, se aprobó bajo la administración del presidente José Sarney, y formó parte del proceso de transición política. Sin embargo, no se han dado cambios sustanciales en la reglamentación del cuerpo legislativo de la Constitución anterior respecto a la actual. Ambas establecen un sistema electoral mixto y legislativo bicameral.¹² El voto es secreto y obligatorio.¹³

Ambas Constituciones conservan los mismos principios electivos en el sistema electoral: de representación proporcional en la Cámara de Diputados y de mayorías en la de Senadores. La estructura de voto es de lista abierta en ambas cámaras. La fórmula electoral es de representación proporcional por el cociente D'Hondt en la Cámara de Diputados y la de Senadores por mayoría simple. El Poder Legislativo lo ejerce el Congreso Nacional, es decir, ambas cámaras, y las elecciones para la Cámara de los Diputados y del Senado Federal se llevan a cabo simultáneamente, cada cuatro años (Constitución de la República Federativa de Brasil (CRFB) de 1988, artículo 44).

El tamaño de ambas cámaras ha variado durante los últimos 40 años. La Constitución de 1988 se rige por el principio de proporcionalidad en función del número de habitantes que hay en un estado y, por lo tanto, se debe calcular el número de escaños. Para 1988, el número de diputaciones era de 479, en 1990, de 503, y desde 1994 de 513. El tamaño de la Cámara de Diputados es controvertido, porque no se ha modificado el tamaño de los distritos desde 1994, por lo que algunos distritos están sobrerrepresentados y otros están subrepresentados.¹⁴ La Cámara de Senadores tiene un tamaño fijo y solía estar

12 La estructura del voto en Brasil es mixta, así que la discusión sobre la literatura de cuotas de género se centra en la Cámara de Diputados, porque es a esta a quien le es aplicable el régimen electoral de género. Aunque en cierta medida hay investigaciones comparadas sobre la Cámara Alta y la Cámara Baja respecto a los efectos de las cuotas, estas se focalizan en estudiar la Cámara Baja.

13 Existen sanciones en forma de multas para quienes no ejerzan el voto.

14 La Constitución de 1988 establecía un mínimo de ocho diputados por estado y un máximo de 60 por estado. Posteriormente, se modificó en 1994 por un mínimo de ocho diputados por estado y un máximo de 70 por estado. Desde 1994 el tamaño de los distritos no se ha modificado.

integrada por 66 senadores, según el artículo 43 de la Constitución de 1967 (cada uno con su suplencia); no obstante, creció a 81 miembros a partir de la Constitución de 1988.

La Constitución de 1967 establecía, en su artículo 30, que solo podían ocupar los cargos en el Poder Legislativo brasileñas y brasileños por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos, mayores de 21 años para la Cámara de Diputados, y mayores de 35 para la de Senadores. La Constitución de 1988 ha ampliado estos requisitos al Congreso Nacional porque deben ser brasileñas y brasileños (naturalizados o nacidos), estar registrados en un partido político o coalición estar en el alistamiento electoral, y tener un domicilio electoral no menor a seis meses en el distrito donde quieran postularse.

Las diputaciones son electas en distritos que se designan proporcionalmente a la población de cada estado y del Distrito Federal mediante una lista abierta, según el principio de representación proporcional.¹⁵ Su mandato durará cuatro años con posibilidad de reelección.¹⁶ Ningún estado puede tener menos de ocho ni más de 70 diputados. Las senadurías son elegidas por el sistema de mayoría simple, en distritos trinominales de 26 estados y el Distrito Federal (entre una y tres senadurías por distrito). Cada candidatura a la senaduría debe ser registrada con dos suplencias. Su mandato durará ocho años con posibilidad de reelección. La renovación de las senadurías electas es de cuatro en cuatro años, alternadamente, por uno y dos tercios de la Cámara.

15 El sistema electoral combina el presidencialismo (en el ejecutivo) con la lista abierta por representación proporcional (en la Cámara de Diputados). Esto ha ocasionado que los partidos políticos estén poco cohesionados y los militantes migren constantemente de partido (Figueiredo, 2018: 770).

16 Las candidatas y los candidatos no se reeligen por haber sido derrotados por otros miembros de la lista del partido, es decir, por una falla de la candidata o el candidato, y no por una falla del partido (Nicolau, 2006: 701).

Flavia Freidenberg y Karolina Gilas (eds.)

Tabla II
 Sistema electoral legislativo brasileño (1967-2021)

Periodo constitucional	1967-1988	1988-presente
1. Ley electoral		
Requisitos para las candidaturas	Arts. 41 al 45 constitucional	Arts. 44 al 47 constitucional
Periodo constitucional	1967-1988	1988-presente
Diputaciones	Ser de nacionalidad brasileña; tener el pleno ejercicio de los derechos políticos	Ser de nacionalidad brasileña, en pleno ejercicio de los derechos políticos, en alistamiento electoral, registrarse en un partido político o coalición, y contar con domicilio electoral en la circunscripción
Senadurías	Ser de nacionalidad brasileña; tener el pleno ejercicio de los derechos políticos	Ser de nacionalidad brasileña; en pleno ejercicio de los derechos políticos; en alistamiento electoral; registrarse en un partido político o coalición; y contar con domicilio electoral en la circunscripción
Edad exigida para diputaciones	21 años de edad cumplidos al día de la elección	
Edad exigida para senadurías	35 años de edad cumplidos al día de la elección	
Mandato	4 años para diputaciones 8 años para senadurías	
Renovación del mandato	Inmediata hasta por 2 periodos	
Tamaño de la Cámara	409 diputaciones en 1967 (variable). 66 senadurías en 1967. Su renovación es de 4 en 4 años, alternadamente, por uno y dos tercios. Cada senaduría debe ser elegida con su suplente	513 diputaciones desde 1994 (variable). 81 senadurías desde 1988. Su renovación es de 4 en 4 años, alternadamente, por uno y dos tercios. Cada senaduría debe ser elegida con 2 suplentes
Elecciones	Simultáneas para ambas cámaras, cada 4 años (desde 1967)	

Continúa...

La construcción de democracias paritarias en América Latina

2. Sistema electoral: Diputaciones	
Principio de representación	Proporcional
Distrito	<p>El número de diputaciones será fijado por la ley, en una proporción que no exceda de 1 para cada 300 mil habitantes, hasta 25 diputados y, más allá de ese límite, 1 para cada millón de habitantes.</p> <p>I) La fijación del número de diputaciones al que se refiere el párrafo anterior, no podrá aplicarse en la misma legislatura o en la siguiente.</p> <p>II) Será de 7 el número mínimo de diputaciones por estado. III) Cada territorio tendrá 1 estado. IV) La representación por estados no podrá tener su número reducido (CRFB, art. 41)</p> <p>No menos de 8 diputaciones ni más de 70 diputaciones. El número de escaños por cada estado se define según sea el número de población. Cada territorio elige 4 escaños</p>
Estructura del voto	Lista abierta
Fórmula electoral	Representación proporcional. Coeficiente D'Hondt de promedios mayores

2. Sistema electoral: Senadurías

Principio de representación	Mayoritario
Distrito	27 trinominales. Cada estado y el Distrito Federal eligen a 3 senadores
Estructura del voto	Lista abierta. El electorado tiene un voto para 1 senador o senadora cuando se renueva el primer tercio, y por voto en bloque (VB) cuando se renuevan los otros dos tercios
Fórmula electoral	Mayoría simple

Fuente: Elaboración propia con base en Alcántara Sáenz y Freidenberg (2006) y actualizaciones de la normativa electoral brasileña.

V. LOS RESULTADOS DEL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO ACTUAL SOBRE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DESCRIPTIVA DE LAS MUJERES

La introducción de las cuotas de género no resultó en un incremento del número de mujeres en la Cámara de Diputados. Al contrario, la representación descriptiva de las mujeres en 1998 fue 0.59% menor que la de 1994, y para las elecciones de 2002 subió apenas 2.54% (tabla III). La contracción en la representación descriptiva de las mujeres de 1998 sugiere que existe resistencia de los partidos a postular sus candidaturas, porque optan por dejar a las mujeres en los últimos lugares de la lista. El estudio empírico de Miguel (2008) sugiere que “el objetivo de ofrecer el 30% de candidaturas a las mujeres no fue cumplido porque apenas pasaron la marca del 10%. Los partidos dejaron muchas vacantes desocupadas. [...] Muchas de las vacantes reservadas para mujeres se integraron con candidaturas no viables” (Miguel, 2008: 202-207). Aunque el aumento de candidaturas se explica más por la influencia de la elección presidencial y el crecimiento de la izquierda que por la adopción de las cuotas (Araújo, 2008: 131).¹⁷

Aunque algunos partidos políticos continuaron nominando candidaturas con trayectorias previas y que ya eran conocidas. En entrevistas realizadas a diputadas federales, mencionan que: “la nominación dependía de quienes tenían un buen récord como candidatas en elecciones anteriores o por tener una relación cercana con los liderazgos del partido. Las demás eran elegidas para aumentar el número de candidaturas”. Asimismo, señalan que: “en los partidos de derecha como el Partido del Frente Liberal (PFL) o el Partido Progresista (PP), algunas legisladoras entrevistadas entraron a la política por ser esposas de gobernadores. Mientras que en partidos de izquierda, como el Partido de los Trabajadores (PT), ellas entraron en la política por su participación en movimientos” (Marx *et al.*, 2009: 20). En lugar de que los partidos estuvieran preocupados por promover los liderazgos femeninos, algunos otros partidos postularon más candidaturas porque la Ley 9.504 de 1997 lo sugería. El potencial de la cuota de alterar las estructuras de poder en el proceso de toma de decisiones en la política fue limitado (Araújo, 1999: 129). El fracaso de la Ley 9.504 de 1997 fue “resultado de la debilidad normativa, y otros aspectos

17 En 2002 fue la primera vez que Lula ganó la elección presidencial.

del sistema electoral, de la organización política y de ciertas condiciones socio-económicas” (Araújo, 2008: 152).

Para las elecciones de 2006 y 2010, las mujeres electas en el legislativo se mantuvieron en la misma cifra: 45, es decir, 8.77%. Así, pareciera que la reforma a la cuota de género 2009 con la Ley 12.034/09 no tuvo repercusiones directas sobre la elección efectiva de mujeres en 2010,

[...] porque son en su mayoría, candidaturas poco competitivas y reciben poco apoyo de sus partidos, inclusive al momento de su registro. Los procedimientos burocráticos fueron, en gran medida, responsables de un gran número de impugnaciones. Sin asesoría jurídica para proveer toda la documentación requerida por los tribunales ni para interponer recursos para seguir en la contienda electoral; los criterios objetivos formales acabaron por invisibilizar muchas candidaturas (Feitosa, 2012: 144).

Fue hasta 2014 que la reforma mostró sus efectos, porque la composición alcanzó el 9.94%. Para 2018 se registró un incremento sustancial –alcanzó el 15.01%– (véase tabla III), porque en mayo de 2018 el TSE decidió que el 30% del FEFC debía ser destinado para las candidatas (Brandino *et al.*, 2018; Resolución 23.568/2018, artículo 6).¹⁸ Aunque no hubo un aumento sustancial del 2014 al 2018 en el número de candidatas postuladas. La diferencia estuvo en su competitividad, porque recibieron más financiamiento. En el 2014 se destinó un 9.8% del total de los recursos de los partidos para las candidatas. En el 2018, el 22% de los recursos de los partidos fueron dirigidos hacia ellas, es decir, más que el doble del recibido en 2014 (Agência Câmara de Notícias Câmara de Deputados, 2019).

Paradójicamente, la Cámara de Senadores ha tenido una mayor representación descriptiva de las mujeres que la de Diputados. Desde el 2006, en la Cámara de Senadores han ocupado escaños por lo menos 12 mujeres (el 14.61%). En 2014 la cifra aumentó a 13, o el 16.04% del total (véase tabla IV). La composición del Senado se ha mantenido estable desde 2006 a la fecha,

18 Posteriormente, la Resolución 23.568/2018 fue revocada por la Resolución 23.607/2019. El artículo 19, fracción tercera, establece que: “los partidos políticos, en cada esfera, deben destinar al financiamiento de campañas de sus candidatas como mínimo 30% de los gastos totales contratados en las campañas electorales con recursos del Fondo Partidario”.

Flavia Freidenberg y Karolina Gilas (eds.)

oscilando entre 14.81% y 16.04%. Según Sacchet (2018), aunque haya más candidaturas de mujeres que en elecciones anteriores, sus datos reflejan que las cuotas han diluido las posibilidades de que ganen una elección. Al comparar las estadísticas del número de candidaturas de mujeres respecto al número de electas, se observa que sus posibilidades de ganar decrecieron de un “0.71% en 2002 a un 0.34% en 2014” debido a la debilidad del sistema electoral y al poco financiamiento que obtuvieron (Sacchet, 2018: 32).

Tabla III
 Composición por sexo de la Cámara de Diputados de Brasil (1986-2022)

Periodo legislativo	Hombres	Mujeres	Total de hombres y mujeres	Porcentaje de mujeres
1986-1990	453	26	479	5.43
1990-1994	474	29	503	5.77
1994-1998	481	32	513	6.24
1998-2002	484	29	513	5.65
2002-2006	471	42	513	8.19
2006-2010	468	45	513	8.77
2010-2014	468	45	513	8.77
2014-2018	462	51	513	9.94
2018-2022	436	77	513	15.01
Totales	4,197	376	4,573	8.22

Fuente: Elaboración propia con base en datos del TSE.

Tabla IV

Composición por sexo de la Cámara de Senadores de Brasil (1986-2022)

Periodo legislativo	Hombres	Mujeres	Total de hombres y mujeres	Porcentaje de mujeres
1986-1990	65	1	66	1.52
1990-1994	77	4	81	4.94
1994-1998	76	5	81	6.17
1998-2002	75	6	81	7.41
2002-2006	71	10	81	12.35
2006-2010	69	12	81	14.81
2010-2014	69	12	81	14.81
2014-2018	68	13	81	16.04
2018-2022	69	12	81	14.81
Totales	639	75	714	10.50

Fuente: Elaboración propia con base en datos del TSE y del portal electrónico de la Cámara de Senadores.

VI. LOS PROBLEMAS DEL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO SOBRE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

La Ley 12.054/09 obligó a los partidos a registrar candidaturas por género en las listas, pero no estableció sanciones claras. En las últimas elecciones se ha incrementado el número de casos de candidaturas que no presentaron votación significativa porque no recibieron apoyo del partido, no recibieron financiamiento, hicieron campaña para otra candidatura y no para sí mismas, desinterés por hacer campaña electoral, o desistieron de hacer campaña por amenazas (CEPAL, 2015: 39; Vital y Valente, 2020). Algunos partidos han cumplido con la cuota, sin embargo, presentan candidaturas ficticias para no ser sancionados ni incumplir con la norma. Lo anterior podría ser atribuible al poco interés y a la resistencia de las dirigencias de los partidos por ampliar la participación política de las mujeres en espacios de poder.

Los órganos de dirección de los partidos son ampliamente controlados por hombres. Ellos se mantienen en una posición de *gatekeepers*, por lo que hay poca apertura a la rotación de posiciones de poder y una falta de diálogo sobre los obstáculos a la participación de las mujeres (Wylie, Dos Santos y Marcelino, 2019: 9; Cruz y Costa, 2020: 185; Biroli, 2021). En entrevista personal, la investigadora Débora Thomé (2021) señaló lo siguiente:

Participé en dos campañas electorales. Al interior de los partidos los hombres deciden sus reglas. La mujer es vista como ‘paria’, es decir, un elemento extraño dentro de los partidos. En términos políticos estos hombres, que controlan el poder dentro de estos espacios, no lo quieren perder. Ellos aspiran tener una trayectoria larga y perpetua en la política, por lo que no permiten que otros grupos entren en la política.

Las *candidaturas laranjas* tienen un patrón generizado, porque las mujeres tienden a ser 3.4 veces más clasificadas como *laranjas* que los hombres por la cuota de género (Wylie *et al.*, 2019: 17). La obligatoriedad de registrar más candidaturas de mujeres incentivó a los partidos a manipular el proceso al registrar *laranjas* para limitar el impacto de las cuotas en la representación.

La poca representación descriptiva no solo es atribuible a la debilidad del régimen electoral de género, también se ve limitada por el sistema electoral y es multifactorial debido al alto costo de las campañas electorales, a la falta de apoyo de los líderes del partido a candidaturas de mujeres o a la violencia política en razón de género (Araújo, 2008: 130; Altamirano y Mulet, 2019: 9; Cortada y De Oliveira, 2019: 12; Gatto y Wylie, 2021: 4; Thomé, 2021). La estructura de voto por listas abiertas combinado con un sistema de representación proporcional promueve la individualización de las candidaturas, en donde comúnmente el electorado vota más por una candidata o un candidato que por un partido.

Los liderazgos del partido, en su mayoría compuestos por hombres, deciden cuáles candidaturas impulsar, por lo que juegan un papel decisivo en la inclusión política de la mujer en el partido.¹⁹ A pesar de que la representación proporcional promueve la diversidad en las listas, las listas abiertas incentivan

19 En una entrevista anónima realizada a una legisladora del Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB), ella relata: “Los únicos que deciden son los hombres. Las mujeres trabajan y solicitan los votos. Eso pasa en realidad, y las mujeres están muy agradecidas cuando les preguntan por su participación en el proceso” (Marx, Borner y Caminotti, 2009: 16).

que las élites de los partidos apoyen aquellas candidaturas más reconocidas socialmente para incrementar sus posibilidades de obtener más votos y escaños en la Cámara (Nicolau, 2006: 695; Setzler, 2005: 7). En Brasil, las legisladoras regularmente han obtenido su liderazgo fuera del partido, lo que les ha permitido convertirse en representantes. Si las militantes quieren aumentar las posibilidades de garantizar su éxito en aspirar al poder, deben formar parte de un movimiento social o ser activistas, pero también militar en un partido (preferentemente uno institucionalizado que sea de izquierda o del centro).²⁰ Aunque hay resistencias de los partidos políticos en la participación política de las mujeres, en los últimos años han aumentado su presencia y son más calificadas (Biroli, 2016: 561).

Otro factor se relaciona con el costo de las campañas electorales y su aumento significativo, de una elección a otra, que dificulta a las mujeres competir. “Datos provenientes del TSE muestran que de 2002 a 2014 los gastos de campaña aumentaron poco más del triple” (Sacchet, 2018: 42). Las mujeres políticas difícilmente cuentan con ese apoyo. Sin dinero, ellas quedan excluidas y disminuyen sus posibilidades de competir en una reelección.²¹ Si difícilmente han podido costear una campaña, competir para la reelección, es imposible sin apoyo económico del partido o de donantes. Los partidos políticos y el sector privado (empresas y donantes) han desempeñado un rol significativo en el financiamiento de campañas.²² Sin embargo, suelen dar dinero estratégicamente

20 En segundo lugar, los partidos del centro son más receptivos hacia las mujeres, ya que han presentado un gran número de candidatas (Araújo, 2003: 4-5). También suelen desempeñarse mejor en distritos pequeños (se requieren más estudios para tener un patrón más claro sobre la relación entre la magnitud de distrito y el género).

21 Una diputada federal del Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB) cuenta: “Si te dijera que para ser electa como diputada federal necesitas 1.5 millones de reales (740,000 dólares), ¿competirías? Mi financiamiento proviene de mi bolsillo. Si me preguntas si voy a postularme después, no lo sé, porque ya no tengo dinero. Sería muy irresponsable de mi parte, me he gastado todos mi ahorros” (Marx *et al.*, 2009: 24). La afirmación que las mujeres hacen de que los partidos políticos y el sector privado subfinancian a las candidatas en comparación con los hombres, es cierta (Sacchet, 2011: 183). El reparto desigual de los recursos realizado por el partido político sugiere que las mujeres tienen que poner más de su propio bolsillo, si quieren hacer campaña electoral. También las élites de los partidos políticos son responsables, porque a través de ellas se decide cómo se proveen los recursos. Los líderes del partido registraron una mayor tendencia a apoyar a aquellas candidaturas que cuentan con mayor trayectoria política que a quienes son candidaturas primerizas, poniendo en desventaja a las mujeres. Para las elecciones de 2018, las élites de los partidos dieron R\$2,900 menos a las mujeres que a los hombres (Janusz *et al.*, 2021: 8).

22 Desde 2018, el financiamiento de las campañas es exclusivamente público y le compete a los partidos repartir los recursos.

hacia quienes tienen más posibilidades de ganar una elección, porque el sistema electoral de representación proporcional por lista abierta centraliza el voto. Si bien tanto hombres como mujeres necesitan de recursos para hacer campaña, el partido político suele destinar desproporcionadamente más dinero a los candidatos que a las candidatas (Sacchet, 2011: 179; Sacchet, 2018: 47; Janusz *et al.*, 2021: 7).²³ También ocurre un fenómeno diferenciado en cuanto al financiamiento de campañas para las dos cámaras del Congreso brasileño. Los partidos invierten sustancialmente más recursos para las campañas de las candidaturas a las senadurías que para las diputaciones (Wylie, 2012: 268). Las mujeres tienen 1.79% más posibilidades de ganar la elección al Senado, en comparación con un hombre a la diputación (Wylie, 2012: 258). Los obstáculos para que una mujer gane una senaduría se atribuyen más al partido que al electorado (Wylie, 2012: 269).

Contrario a lo que apunta la literatura, en donde los sistemas de mayorías perjudican a las mujeres, la Cámara Alta ha obtenido mejores resultados que la Baja en relación con la representación descriptiva. Este comportamiento diferenciado se explica porque las elecciones al Senado son “de baja magnitud, con un acceso más restringido a las listas y votos múltiples que incentivan el apoyo unificado del partido. Por otro lado, las elecciones a la Cámara de Diputados son de alta magnitud y de representación proporcional por lista abierta, que inducen a una mayor competencia intrapartidista” (Wylie, 2012: 270). Las reglas electorales en la Cámara de Senadores, a las que Wylie (2012) apunta, incentivan a los partidos a actuar de manera más cohesionada para apoyar a sus candidatas, lo que aumenta las probabilidades de resultar electas en el Senado; mientras que la Cámara de Diputados, por ser más competitiva, incentiva a un menor apoyo de los partidos hacia sus candidaturas de mujeres. Sin embargo, aún existen varios motivos que podrían explicarlo.

Aunque Wylie (2012) sugiere que las reglas electorales pueden explicar este fenómeno diferenciado en la Cámara de Senadores federal, resulta difícil apuntar a un motivo concreto. En una entrevista realizada a Débora Thomé sugiere:

[...] es lo que muchos nos preguntamos. No sabemos la razón, pero yo creo que puede ser por: la duración del mandato, la prensa le presta menos atención al Senado que a los Diputados, o por un *path dependance* en donde las mujeres

23 En las elecciones a la Cámara de Diputados Federal de 2006 y 2010, las mujeres recibieron 54% menos financiamiento que los hombres (Sacchet, 2011: 179).

suelen tomar la suplencia de los hombres que fueron destituidos por casos de corrupción como sucedió tras la Operación Lava-Jato. Creo que si se hace alguna investigación se debe de empezar por esas opciones, sobre todo por las suplencias (Thomé, 2021).

Aumentar la representación en el Congreso Nacional brasileño y reducir la brecha de género le compete en gran medida a los partidos, a los órganos electorales, a las y los votantes, a sus candidaturas, a los movimientos y a las y los legisladores. El apoyo de los partidos políticos define el éxito electoral de las mujeres en ambas cámaras (Wylie, 2012: 263). El problema del fracaso de las cuotas debe ser solucionado mediante la vía legal y social: “Lo que se debe cambiar gradualmente, a punto de aniquilarse, es el machismo partidista aún incrustado en directorios y en el ideario de dirigentes, candidatos y votantes que comulgan con esa óptica excluyente” (Cruz y Costa, 2020: 185).

VII. LAS PROPUESTAS DE REFORMAS PARA FORTALECER EL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO Y CONTRIBUIR A INCREMENTAR LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

El régimen electoral de género brasileño es débil y no ha tenido un efecto sustancial en el incremento de la representación descriptiva de las mujeres. Tiene un diseño que es perfectible y presenta varias áreas de oportunidad. Primero, si el porcentaje de exigencia a las candidaturas no mejora su desempeño hasta alcanzar, al menos, el 30%, sería pertinente modificar la ley electoral para que la cuota mínima sea de 50%. O, en su defecto, implementar las cuotas directamente a la integración (reservación de escaños) de la Cámara de Diputados. Las iniciativas como las PEC 23/15, PEC 98/15 y el PL 1951/2021 que proponían reservar un mínimo de 15% de lugares para cada sexo sobre los asientos de la Cámara de Diputados, Asambleas Legislativas, Cámara Legislativa del Distrito Federal y Cámaras Municipales, no generarían efectos inmediatos y directos sobre la composición de la cámara. El porcentaje mínimo de reserva de asientos no representaría una mejora en la representación descriptiva de las mujeres, pues el porcentaje actual en el Congreso Nacional es de un 15%. Las próximas iniciativas que propongan la reserva de asientos deben contemplar un mínimo de un 50% de asientos para asegurar la paridad en el Congreso. Si bien reservar asientos en la Cámara pueda ser una opción efectiva de reforma (Thomé, 2021), las propuestas deben de estar acompañadas por sanciones, en

caso de incumplimiento, y un acompañamiento legal al momento de registrar sus candidaturas ante la autoridad electoral.

Segundo, urge introducir una reforma con sanciones claras, porque su ausencia debilita la efectividad de las cuotas. Los partidos políticos, a pesar de estar obligados a registrar candidatas, pueden omitir la cuota de género sin sufrir mayores repercusiones. Dejar la imposición de las sanciones en manos del TSE y del oficial electoral no es suficiente para garantizar el cumplimiento de las normas, pues se deja a la interpretación la necesidad y gravedad de la sanción.

Fue a partir de la presión social por la igualdad de actuación de juristas y abogados que la Justicia Electoral asumió el criterio de género muy recientemente. Se necesitan canales dentro de la propia Justicia Electoral para denunciar la violencia política en razón de género. Los casos de las candidaturas laranja involucraron acoso y otros tipos de coerción y amenaza; es muy difícil para las mujeres denunciar acciones violentas en su propio partido, por lo que es preciso garantizar que lo hagan de manera segura (Biroli, 2021).

También se requiere capacitar a los oficiales electorales para que sean sensibles ante la desigualdad de género. Un estudio futuro sobre los sesgos en razón de género de los oficiales electorales podría brindar más claridad y aportar propuestas de reforma pertinentes. Las sanciones deben contemplar el correcto seguimiento del proceso en el registro de las listas de candidaturas, por lo que vigilar que se cumpla la cuota de género cada vez que se hagan cambios en las listas puede mejorar sustancialmente el desempeño de las cuotas.

Tercero, tanto en el Código Electoral como en la Ley 12.034/09 se tiene que legislar con claridad y aplicar una fórmula completa, es decir, con propietarias y suplencias del mismo género. Esta acción evitará que las suplencias de las candidaturas se encuentren generizadas. Lo ideal sería que las fórmulas de las listas finales que presente cada partido o coalición ante el TSE se compongan de la siguiente forma: una mujer propietaria con una mujer suplente, y un hombre propietario con un hombre suplente. Esto podría mejorar, en un futuro, la composición por sexo de la Cámara de Diputados porque evitaría que las mujeres electas que dejen la contienda electoral sean suplidas por un hombre.

Cuarto, de acuerdo con la propuesta de Marx *et al.* (2009) y Araújo (2010) es necesario cambiar el sistema electoral para mejorar la aplicación de las

cuotas de género. De inicio, las listas de candidaturas deben de ser cerradas y con alternancia de asientos entre hombres y mujeres. Sin alternancia, las mujeres tienden a quedarse hasta el último lugar de las listas (Marx *et al.*, 2009: 27; Araújo, 2010: 24). La literatura apunta que los mandatos de posición en sistemas electorales con listas cerradas han mejorado el acceso de las mujeres al Congreso de manera automática (Caminotti y Freidenberg, 2016). De realizarse la reforma al sistema electoral, resultaría pertinente establecer un mandato de posición fuerte, es decir, que sea requisito para los partidos emplazar las mujeres en candidaturas efectivas (Caminotti y Freidenberg, 2016). De proponerse la reforma y aprobarse, lo mejor es cerrar listas y aplicar mandatos de posición para lograr la mayor efectividad posible.

Quinto, el financiamiento a las campañas de mujeres es clave para que ellas ganen una elección, por lo que es necesario aumentar el aporte que los partidos políticos dan a las campañas de mujeres. La creación del FEFC que reservó un 30% de financiamiento a sus campañas y de la Ley 13.165/15 hizo pequeñas modificaciones: “La obligación de los partidos políticos en reservar, en cuentas bancarias específicas para ese fin, un mínimo de 5% y un máximo de 15% del monto del Fondo Partidario para el financiamiento de campañas de las mujeres candidatas” (Ley 13.165/2015, artículo 9). También, en 2018, la Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADI) 5617 estableció que los partidos deben destinar un porcentaje proporcional al número de candidaturas registradas, siendo un mínimo del 30% del FEFC y del Fondo Partidario destinado para candidaturas de mujeres. Sin embargo, se debe proponer una redacción más clara de la norma sobre cómo se destinan los recursos a las candidaturas, porque la poca claridad dificulta su fiscalización y cumplimiento.

Sexto, debe de ser reformada la Ley de Partidos Políticos para que sea obligatorio que los partidos tengan un órgano interno a cargo de la participación política de las mujeres en donde se tome con mayor prioridad la agenda de ellas por parte de sus integrantes. La creación de estos órganos puede significar que se busquen soluciones para problemas de género, insertar las preocupaciones de las mujeres en la agenda del partido o que busquen fortalecer la representación y participación política de las mujeres (Ballington *et al.*, 2016: 24). Asimismo, estos órganos internos pueden incentivar los liderazgos de las mujeres en las estructuras partidistas y la formación de cuadros viables para reducir la brecha de género (Wylie y Dos Santos, 2016: 439; Wylie *et al.*, 2019: 19). De tal manera que, al crear estos órganos, ya sean frentes de mujeres o secretarías de mujeres en los partidos, y punir a aquellos partidos que no

Flavia Freidenberg y Karolina Gilas (eds.)

cumplan con la norma (en caso de aprobarse), puede aumentar la representación de las mujeres (Biroli, 2021).

Gatto y Wylie (2021) sugieren que resulta necesario hacer más investigaciones respecto a la relevancia de las instituciones informales y su relación con la representación política de las mujeres, así como a la vida interna de los partidos. Fortalecer el régimen electoral de género para aumentar la representación descriptiva de las mujeres les compete a diversos actores. Por ende, la colaboración entre los órganos electorales, los partidos políticos, los movimientos, las y los legisladores, la academia y el electorado podría significar un avance en la reducción de las brechas de desigualdad de género. Es mediante el diálogo, la vigilancia de las normas y la actuación, que se pueden establecer reglas formales más favorables para las mujeres.