

VENEZUELA: CON PARIDAD EN LOS REGLAMENTOS, PERO SIN LEYES, REPRESENTACIÓN NI DEMOCRACIA

Betilde Muñoz-Pogossian¹

I. INTRODUCCIÓN

Según el “Informe sobre la brecha de género global 2020” del Foro Económico Mundial, la mayor disparidad de género en el mundo todavía se encuentra en la esfera de la representación política. En Venezuela, este también es el caso con una puntuación de 0.71 en el Índice de Brecha de Género. Esto significa que las mujeres venezolanas tienen aproximadamente un 29% menos de probabilidades que los hombres de tener igualdad de oportunidades en la educación, la economía y/o la política. El puntaje de Venezuela ha caído tres puntos desde 2018 (Kohan y Rendon, 2020). El país nunca ha tenido una jefa de Estado, y aunque hay mujeres que asumen importantes roles de liderazgo, solo alcanzaron una representación del 16.16% en la Asamblea Nacional Legislativa (de 2015-2020).

En las discusiones sobre una transición en Venezuela tampoco suelen estar presentes. Así lo confirma el hecho de que solo 3 de las 20 personas legisladoras que trabajaron en la propuesta de reformas para la transición democrática, mejor conocido como “Plan País”, eran mujeres, que no hubo mujeres presentes en las negociaciones de Barbados ni las de Oslo de 2019 (Martínez-Gugerli, 2020b); que en 20 años de negociaciones entre el régimen Chávez-Maduro y la

1 Las opiniones son personales y no representan las de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

oposición, esta última fue representada por 25 personas y todos eran hombres,² y que en cada misión internacional para buscar una solución a la crisis venezolana solo los hombres están incluidos en las delegaciones. En el proceso recientemente comenzado de negociación mediado por Noruega, y que está teniendo lugar en México, la delegación de la oposición venezolana de nueve integrantes solo incluye a dos mujeres.³

El hecho es que, en los análisis comparativos sobre la participación de las mujeres en la política en América Latina, Venezuela es un caso atípico. Mientras que para otros países la academia se ha dedicado a entender cómo profundizar las medidas relacionadas con el régimen electoral de género (acción afirmativa y/o paridad de género), identificando maneras de afinar su eficacia, fortalecer la equidad de los sistemas de financiamiento político y/o garantizar la cobertura equitativa de candidatas y candidatos en medios, en Venezuela estos temas tienden a perder prioridad dado el contexto de prolongada emergencia humanitaria en la que se encuentra el país y la persistencia de una crisis política, social, económica, humanitaria y de derechos que empeora debido a las acciones del régimen autoritario que –además– vulnera especialmente a las mujeres. Más aún, aunque las mujeres tienen una activa presencia y participación a nivel comunitario ejerciendo un importante liderazgo y fungiendo como *shock absorbers*⁴ de la crisis, en materia de derechos políticos persiste un estado de persecución, inseguridad ciudadana y amenazas que puede convertirse también en un desincentivo a la participación de las mujeres, inclusive más que a los hombres que están dispuestos a correr riesgos mayores que amenazan sus vidas (D’Elia, 2021; Borges, 2021).

En la práctica se da una “doble invisibilización”. Por un lado, de las mujeres en la política y, por otro lado, de su trabajo comunitario y de base en los territorios, como lideresas locales y comunitarias (Coello Tejada, 2021: 39). Igualmente, el precario contexto también ha afectado la participación política

2 Incluyendo los esfuerzos tempranos del Grupo de Boston (2002), entonces hubo una sola mujer por parte de la oposición en 20 años. En contraste, la delegación chavista incluyó al menos una mujer en todas sus delegaciones. Ver Rendón y Hernández (2021).

3 Las dos mujeres que participaron son la exdiputada Mariela Magallanes y Claudia Nikken, como secretaria.

4 La analogía *shock absorbers* o quienes absorben los efectos de un *shock* (de energía, por ejemplo) se utiliza para ilustrar la situación de la mayoría de mujeres venezolanas quienes en su papel de cabezas de familia absorben los efectos de la crisis humanitaria. Por ejemplo, saltando comidas para que otros miembros de su hogar puedan comer o sacrificando su tiempo productivo en colas para adquirir medicinas para sus familiares.

de las mujeres en cargos electos e incluso ha puesto en pausa la aplicación de los dispositivos de cuotas en la legislación electoral que existían antes de la reforma constitucional de 1999. En la práctica, Venezuela no ha contado desde 1998 con ninguna medida de acción afirmativa institucionalizada y ha dependido de decisiones temporales del órgano electoral para asegurar cierta representación de mujeres en las listas que se han presentado en las distintas elecciones desde entonces.

En todo este proceso, las organizaciones de mujeres han impulsado diversas propuestas de adopción de reglas electorales que aseguren que las candidaturas se registren de manera paritaria, con alternancia y asegurando todos los candados que garanticen la necesaria representación de mujeres.⁵ También han trabajado en promover la visibilización de sus liderazgos en todos los niveles, incluyendo en los espacios de negociación para salir de la crisis. Sus esfuerzos no han dado los resultados buscados. En términos globales, en este momento, aunque las mujeres son el 50.7% de la población venezolana en el país (Instituto Nacional de Estadística, 2022), y alrededor del 50% de la diáspora, y cumplen un papel de liderazgo fundamental en absorber los efectos de la crisis humanitaria, no consiguen cargos de representación que den cuenta de ese liderazgo. Desde el periodo democrático en 1948 y hasta la última elección democrática de 2015 –reconocida internacionalmente–, solamente 95 mujeres han resultado electas en el legislativo en comparación con los 568 legisladores varones. Hoy, solo dos mujeres se encuentran en la presidencia de partidos políticos registrados y, en la última Asamblea Nacional democráticamente electa (2015-2020), las mujeres lograron apenas el 16.16% de representación.

¿Qué explica esta situación de subrepresentación de mujeres en la política venezolana? ¿Cuál ha sido la trayectoria de implementación de medidas de acción afirmativa en Venezuela? ¿Qué nivel de fortaleza han tenido los dispositivos que exigen las cuotas de género implementadas a partir de 1998 y cuáles han sido sus efectos sobre la representación de las mujeres? ¿Qué factores explican la no aprobación y aplicación de medidas de acción afirmativa a pesar de ser un principio contenido en tratados internacionales de derechos humanos como el de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), de la cual Venezuela es signataria y que forman parte del bloque constitucional, de acuerdo con el art. 23 de la

5 La analogía de “candados” sirve para referirse a los dispositivos legales que pueden incorporarse en una legislación en materia de cuotas o paridad para asegurar que en las prácticas no se consiga evadir su implementación.

Constitución? Y, ¿cuáles son los aprendizajes que el caso venezolano brinda a la política comparada?

A diferencia de otros países de la región, Venezuela ha transitado un muy mal camino en los esfuerzos por conseguir una mayor representación de las mujeres en la política. Lo que se aprobó fue un dispositivo que exige la aplicación de medidas de acción afirmativa (cuotas de género) que han sido declaradas de manera inconstitucional por el órgano electoral y una adopción débil y *ad hoc* de la paridad por vía de reglamentos. En el país existe un “espejismo institucional” en donde las propias autoridades han encontrado válvulas de escape por vía de interpretaciones jurídicas del principio de igualdad no alineadas a los estándares regionales e internacionales de derechos humanos.⁶ La subrepresentación legislativa de las mujeres también se debe a la existencia de autoridades y liderazgos que supuestamente promueven la agenda de las mujeres, pero que no han terminado de aprobar una ley de paridad que contenga un mandato de posición, sanciones o penalidades por incumplimiento,⁷ y que garantice mejores posibilidades de competitividad electoral para sus candidaturas. Pueden militar en paridad con los hombres, pero las mujeres venezolanas no lideran los partidos, no consiguen las candidaturas y no son incluidas en las delegaciones a cargo de negociar la salida a la crisis.

La ecuación es crítica: son pocas las mujeres que acceden a candidaturas y, por tanto, son pocas las mujeres que acceden a puestos electos. Esto en un escenario con autoridades que se extralimitan en sus funciones o interpretan mandatos constitucionales sin seguir estándares normativos de derechos humanos e igualdad. La ecuación se complejiza al contar el país con liderazgos políticos que no han regulado una implementación institucionalizada de esta medida de acción afirmativa y han minimizado la agenda feminista por considerarla de poca prioridad en relación con la crisis que enfrenta al país y, al mismo tiempo, por pensarla como una agenda con matiz ideológico de izquierda en un país altamente polarizado. Como indica la Constitución, las mujeres están empoderadas, aspiran competir y ser parte del juego político en igualdad de condiciones que los hombres, pero en la práctica actúan políticamente en un

6 Tal como se ha utilizado en esta obra, *válvulas de escape* se refiere a las prácticas que los partidos políticos utilizan para evadir la implementación de las medidas de acción afirmativa como las cuotas o la paridad.

7 Algunas sanciones usadas en otros países de la región incluyen el pago de multas o amonestaciones, la no oficialización de listas, el retiro de financiamiento público al partido, la pérdida del registro del partido, entre otras (Freidenberg, “La construcción de democracias paritarias: reglas de juego, actores críticos y resultados (in)esperados”, en este volumen).

contexto institucional, de valores y cultural que subestima sus capacidades y minimiza lo prioritario de su participación.

De manera paralela, la lealtad partidista que practican las políticas en Venezuela termina siendo un impedimento al crecimiento de su participación y representación, ya que las mujeres de partido con frecuencia guardan silencio ante decisiones y dinámicas que las minimizan y colocan en segundo lugar, en una lógica de “unidad” partidista (entrevista personal a Coello-Tejado, 2021). En otras palabras, enfrentar a los líderes del partido no es una opción para muchas, y con frecuencia se ven en la posición de defender medidas, decisiones y dinámicas que muchas veces las excluyen (entrevista personal a Coello-Tejado, 2021).

Esto contradice compromisos internacionales que el Estado venezolano ha suscrito sobre derechos humanos de las mujeres, incluyendo derechos políticos. Desde la aprobación de uno de los primeros tratados en la materia, la Convención Interamericana de los Derechos Políticos de las Mujeres (1948), Venezuela se sumó al consenso sobre la necesidad de proteger y promover los derechos de las mujeres. Progresivamente, y a medida que la región fue aprobando tratados que fueron abonando en esta materia, Venezuela también lo hizo. Adicional a la mencionada Convención, el estado venezolano ha asumido compromisos en el marco de los siguientes tratados: CEDAW (1980/1083), Protocolo Facultativo de la CEDAW (2000/2002); Convención de Belém do Pará (1994/1995) y la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (1983).⁸

La limitada representación de mujeres en espacios de poder evidencia la persistencia de importantes obstáculos sociales, políticos y económicos, pero sobretodo institucionales. Las organizaciones políticas, los partidos, los grupos de poder que marcan la discusión sobre la crisis, y proponen soluciones, se encuentran todos controlados por políticos hombres que ni adoptan las decisiones de reforma para implementar la paridad, ni tienen la voluntad política para asegurar que, a pesar de las leyes, las mujeres puedan tener representación en la política venezolana.

8 De igual manera, también se ha sumado a instrumentos no vinculantes, que de la misma forma buscan proteger los derechos políticos de las mujeres tales como: 1) la Declaración y Plataforma de Beijing (1985); 2) el Consenso de Quito (2007); 3) el Consenso de Brasilia (2010); 4) la Norma Marco para consolidar la democracia paritaria PARLATINO (2014); 5) la Carta Democrática Interamericana (2001) y, finalmente, 6) la Estrategia de Montevideo (2016) (ver Anexo D).

Progresos, seguidos de retrocesos, han marcado el proceso de reformas electorales en Venezuela en materia de género. Para evaluar el régimen electoral de género y, sin desconocer la realidad política y de quiebre democrático en Venezuela, este capítulo se enfoca en evaluar las características del régimen electoral de género cuando ha sido implementado y sus efectos sobre la representación política de las mujeres. El diagnóstico es pesimista. En Venezuela no se ha logrado una mayor representación de mujeres en espacios políticos debido a un diseño de cuota débil y una aplicación *ad hoc* de la medida de paridad con suficientes válvulas de escape como para hacerla inefectiva; válvulas que incluyen el no requerimiento de mandato de posición (cabezas de lista, alternabilidad, y posicionamiento en distritos con posibilidades de ganar), que ha tenido como consecuencia que las mujeres sean colocadas en las suplencias, así como resultado de la ineficiencia de las sanciones por no cumplimiento de las medidas. Este débil entramado institucional además se implementa en una persistente situación de crisis en todos los ámbitos de los derechos de las personas, que afecta de forma diferenciada a las mujeres y que continúa relegando esta necesaria discusión a un segundo plano.

II. LA EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO: DE LAS CUOTAS A UNA PARIDAD NUNCA INSTITUCIONALIZADA

Como en el caso de otros países analizados en este volumen, la trayectoria de aprobación y aplicación de las medidas de acción afirmativa ha sido un camino sinuoso que no ha tenido resultados exitosos en materia de representación. Venezuela ha suscrito diversos tratados internacionales en materia de protección de derechos humanos de las mujeres, incluyendo derechos políticos, y también aprobó en 1998 una cuota de género dentro de su legislación electoral como medida de acción afirmativa para favorecer la inclusión de mujeres en las listas electorales. Sin embargo, el diseño de ese marco institucional contaba con muchas válvulas de escape junto a la falta de voluntad política para interpretar su implementación y llenar desde la justicia electoral o administrativa los vacíos y lagunas que las normas tenían. Es más, incluso las autoridades con responsabilidad de asegurar el cumplimiento de las leyes hicieron caso omiso. Estos conjuntos de elementos se ven agravados por una cultura política discriminatoria dentro y fuera de los partidos que pone barreras a las mujeres venezolanas.

Los factores han fungido como barreras institucionales, políticas y sociales que las políticas venezolanas deben superar para poder acceder a estos

espacios. La discusión tampoco puede desconocer la persistencia de un falso dilema, que deja este tema de la representación de mujeres como un pendiente y lo relega a un segundo plano, bajo el argumento de que es la crisis y la transición a la democracia la única agenda que tiene prioridad. Incluir a las mujeres puede resultar políticamente estratégico para sacar al país de la crisis en la medida que ellas pueden traer soluciones frescas y viables a la crisis política venezolana, tal como una diversidad de estudios empíricos sobre otras situaciones de crisis en el mundo han demostrado (O'Reilly *et al.*, 2015).

La aprobación de la cuota se remonta a 1998, en el marco de la primera ola de reformas que se vivió en la región. La cuota se aprobó específicamente en el artículo 144 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política (LOSPP), que estableció la obligación de que los partidos políticos incluyeran el 30% de mujeres en sus listas de candidaturas.⁹ La aprobación de este dispositivo dentro de la LOSPP se enmarcó en un proceso más amplio de reforma electoral. Sin embargo, fue una combinación de fuerzas la que permitió que se pudiese incorporar el artículo 144, para contribuir a nivelar la cancha de participación de las mujeres venezolanas. Tal como documenta Friedman (2002) sobre los movimientos de mujeres en Venezuela, para esta ocasión y como continuará ocurriendo en sucesivas reformas, las mujeres obtuvieron este logro utilizando estrategias de “creación de coaliciones coyunturales”, en donde las organizaciones de mujeres de la sociedad civil se aliaron con mujeres dentro del Estado respecto de un tema en particular, es decir, generando instancias donde las mujeres se organizan de manera transversal a sus lealtades partidarias, dentro y fuera de los canales políticos tradicionales y cruzando cualquier diferencia ideológica (tal como feminista versus no feminista). De esta manera es como se logra incorporar este artículo a la ley, y aunque un relevamiento de información no permite evidenciar las resistencias a esta reforma a fines de la década de 1990, sí resultó clave el crucial papel que tuvieron las organizaciones de mujeres proveyendo apoyo público a esta medida.¹⁰

9 “Los partidos políticos y los grupos de electores deberán conformar la postulación de sus candidatos por listas a los cuerpos deliberantes nacionales, estatales, municipales y parroquiales, de manera que se incluya un porcentaje de mujeres que representen como mínimo el treinta por ciento (30%) del total de sus candidatos postulados. No se oficializará ninguna lista a partidos políticos o grupos de electores que no cumplan con estas especificaciones. Esta disposición no es aplicable en aquellos casos de elecciones uninominales”.

10 Otros ejemplos exitosos de creación de coaliciones coyunturales incluyen la reforma al Código Civil de 1982 y la reforma al Código del Trabajo de 1990 (Friedman, 2002).

Para entonces tres partidos políticos dominaban la arena del juego político-democrático con muy poca representación de mujeres en sus comités directivos nacionales. Para 1997, el partido Acción Democrática (AD) solo contaba con 21.2% de representación de mujeres en su liderazgo; el Partido Social Cristiano (COPEI) apenas contaba con 8.6% y, por su parte, el partido Movimiento al Socialismo (MAS) contaba con 11.8% (CEPAL, 2008). Una revisión bibliográfica tampoco permite documentar el porcentaje de militancia de mujeres en esos partidos para entonces o las dificultades que enfrentaron las mujeres para acceder a las listas. Sin embargo, es posible afirmar que, usando la medida del Índice de Fortaleza del Régimen Electoral de Género (IFREG), existía un bajo nivel de fortaleza de esta disposición.¹¹ El análisis del IFREG sugiere la debilidad de esta disposición por ser de tamaño mínimo, requiriendo apenas el 30% de inclusión de mujeres en las listas. Esta regla fue débil también al no estipular un mandato de posición tanto en cabeza de listas, como dentro de las listas con alternabilidad, y tampoco exigiendo la ubicación de candidaturas de mujeres en distritos ganadores, aunque sí tuvo un nivel fuerte de sanción al prohibir la inscripción de la lista si no se cumplía la cuota del 30%. La debilidad de la cuota fue incluso empeorada en siguientes reformas que apuntaban a la inclusión de la paridad de género, pero que además ya no eran de rango legal sino reglamentario y *ad hoc*. Como en el caso peruano (Jaramillo, en este volumen), en Venezuela se terminaron manifestando “resistencias solapadas” por parte de las propias autoridades electorales detrás de la defensa de la “igualdad jurídica” (Yáñez, 2012: 237).

Dos años después de aprobada la cuota, en el 2000, el Consejo Nacional Electoral (CNE) ordenó desaplicar el mencionado artículo argumentando que era contrario al principio constitucional de igualdad contenida en la nueva Constitución (García Prince, 2010), decisión que, con un voto de disenso, fue ratificada por el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ). En este contexto, es entonces cuando el artículo 144 de la LOSPP –que establecía una cuota del 30% para

11 El índice de fortaleza del régimen electoral de género, de Caminotti y Freidenberg (2016: 128), permite evaluar que tan propensa es una legislación a facilitar la elección de mujeres. Está compuesto por “cinco variables: 1) tamaño de la cuota; 2) mandato de posición; 3) *enforcement* (o cumplimiento); 4) alcance; 5) válvula de escape. Cada una de las variables del índice se mide en un rango que va de 0 a 1. Un valor de 0 refleja la opción que perjudica la elección de mujeres. Contrariamente, el valor de 1 favorece las posibilidades de las mujeres de acceder a los legislativos. De esta manera, los valores del índice, construido de acuerdo con la regla de agregación aditiva, oscila entre 0 (menor fortaleza del diseño de cuota) y 5 (mayor fortaleza)”. Véase Freidenberg (Introducción en este volumen).

las postulaciones de mujeres– sufre un revés institucional cuando el mismo CNE, irónicamente el ente encargado de su aplicación, se extralimitó en sus funciones y lo declaró inconstitucional por contradecir el artículo 21 de la Constitución de 1999 sobre igualdad de las personas.¹²

Esta medida tomada unilateralmente por el CNE causó descontento entre los movimientos feministas y entre las propias mujeres que habían estado activas en el espacio político venezolano. En este marco, la abogada y ex viceministra Sonia Sgambati interpuso ante la recién creada Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia (a cargo de resolver disputas electorales) “un recurso contencioso electoral contra los actos administrativos contenidos en una resolución emanada del Consejo Nacional Electoral [...] mediante la cual ‘desaplicó’ el artículo 144 de la Ley Orgánica de Sufragio y Participación Política por inconstitucionalidad” (Madriz Sotillo, 2012: 327). Luego de analizar el recurso, y con apenas un voto de disenso, la Sala Electoral decidió mantener la decisión administrativa tomada por el CNE de eliminar el uso de la cuota de la LOSPP de 1998 y, con ello, dejar sin una ley de cuotas al país.

Desde ahí, las reglas que se fueron implementando fueron más bien por decisión de la autoridad electoral. La primera implementación *ad hoc* fue en 2005, cuando el CNE decide por vía de la Resolución N° 050401-179, 194° y 146°, “exigir a las organizaciones con fines políticos, a los grupos de electoras y electores y a las asociaciones de ciudadanas y ciudadanos [...] conformar la postulación de sus candidatas y candidatos a los cuerpos deliberantes nacionales, municipales y parroquiales de forma alternativa y paritaria”. Siguiendo los criterios del IFREG, puede afirmarse que esta medida de paridad fue fuerte al contar con la exigencia de paridad en las listas. Sin embargo, fue débil al no especificar un mandato de posición, y al no contar con ningún tipo de sanción para los partidos u organizaciones políticas que no cumplieran con la medida.¹³

12 “Artículo 21. Todas las personas son iguales ante la ley; en consecuencia: 1. No se permitirán discriminaciones fundadas en la raza, el sexo, el credo, la condición social o aquellas que, en general, tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad, de los derechos y libertades de toda persona. 2. La ley garantizará las condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad ante la ley sea real y efectiva; adoptará medidas positivas a favor de personas o grupos que puedan ser discriminados, marginados o vulnerables; protegerá especialmente a aquellas personas que por alguna de las condiciones antes especificadas, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”.

13 Según reportó la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (2005), la misma no recibió información sobre si se emitieron sanciones específicas para aquellas listas que no cumplieran con esta reglamentación del CNE. La misma también documentó la inexistencia de candados

La segunda implementación *ad hoc* fue en 2015, cuando se reforma la anterior medida de paridad. El camino hacia la aprobación de esta medida estuvo protagonizado por las propias mujeres. Durante los años siguientes diversas organizaciones de mujeres solicitaron al CNE que dictara una normativa sobre la paridad, pero no tuvieron respuesta. Ante esta situación, el Frente Nacional de Mujeres, un conglomerado integrado por militantes de todos los partidos de oposición, con el apoyo de varias organizaciones no gubernamentales y personalidades públicas, empezó a confeccionar en 2014 una nueva propuesta para que el CNE dictara una medida de paridad. La propuesta, presentada en febrero de 2015, contemplaba a) la paridad obligatoria en las listas de candidaturas, basada en el criterio 50/50 o, alternativamente 40/60; b) la alternabilidad en los listados, y c) la no aceptación de las listas de los partidos que no cumplieran con este principio de paridad (IDEA y UCAB, 2015).

El 25 de junio de 2015, el CNE aprobó la paridad y la alternabilidad en las postulaciones, tomando en cuenta las propuestas de las organizaciones de mujeres venezolanas, por vía de la Resolución No. 150625-147 o Reglamento Especial para Garantizar los Derechos de Participación Política de forma Paritaria en las Elecciones de Diputados y Diputadas de la Asamblea Nacional 2015. Usando los criterios del IFREG, esta medida fue fuerte, al exigir el mandato de paridad del 50% y mandato de posición con alternancia, aunque no así en cuanto a ubicación en distritos ganadores o en posiciones de principales versus suplentes. La norma establecía una sanción fuerte al prohibir el registro de la lista si no se cumplía.

Aun cuando el Reglamento exigía el respeto de la paridad, tanto en los puestos titulares como en los suplentes, los partidos encontraron en las primarias una válvula de escape llegando a arreglos con el órgano electoral para no

(estímulos o salvaguardas particulares) para asegurar que un porcentaje mínimo de las mujeres fueran nominadas en las listas para los puestos electos por mayoría, o para exigir que fueran puestas en los primeros lugares de las listas de partidos donde podrían tener una posibilidad real de ganar un asiento. Esto se reflejó en al menos dos dimensiones: en el porcentaje de representación de mujeres en las listas en la elección de 2005, que apenas alcanzó el 16%, y en el porcentaje de mujeres efectivamente electas, que apenas alcanzaron 28 puestos, o 17% del total de 167 escaños (UE, 2006: 35). Aunque este había sido el porcentaje más alto de representación de mujeres en el órgano legislativo desde 1948, el resultado puede ser atribuible a condiciones específicas de este proceso, en particular, el hecho de que colectivamente los partidos de oposición decidieran no participar en la elección. El incremento de participación de mujeres pudo haber sido resultado de la elección de una Asamblea Nacional con 118 delegados de un mismo partido, el de gobierno, y “no por una mejora real de las condiciones para la participación de la mujer en la política venezolana” (UE, 2006: 35).

Flavia Freidenberg y Karolina Gilas (eds.)

cumplirla. La Resolución, que supuestamente exigía la paridad, fue aprobada luego de que la alianza de oposición ya había realizado sus elecciones primarias, lo que supuso que las candidaturas resultantes de esas primarias no se ajustaran a esas exigencias (Coello-Tejado, 2021: 37-38). En su argumentación ante el CNE, y mostrando su falta de claridad y poco entendimiento sobre este tipo de acciones afirmativas, los partidos de oposición argumentaron ante el órgano electoral que esa medida buscaba menoscabar las condiciones de competitividad electoral, y evitar que los partidos de oposición pudieran ganar más curules (Borges, 2021).

En la práctica, tampoco se les exigió repetirlas. Por su parte, aunque el partido de gobierno no había realizado sus elecciones primarias, tampoco se les exigió paridad en las listas (Alarcón *et al.*, 2016: 94-95; IDEA y UCAB, 2015). En esta línea, la alternabilidad tampoco se cumplió, pues la paridad se logró a través de las postulaciones de candidaturas suplentes. El 18 de agosto de 2015, el CNE informó que se habían rechazado 283 postulaciones por incumplimiento del reglamento de paridad y alternabilidad de género en las postulaciones (Alarcón *et al.*, 2016: 94-95). El resultado tampoco fue favorable para la meta de obtener una representación equitativa de mujeres, y su implementación fue limitada ya que el CNE permitió que colocaran a las mujeres en distritos perdedores, o como suplentes en las listas, es decir, el 70% de los miembros titulares fueron hombres y el 70% de los suplentes fueron mujeres. En total, la Asamblea Nacional 2015-2020 apenas contó con 16.16% de mujeres electas.

III. LOS COMPONENTES DEL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO A NIVEL LEGISLATIVO NACIONAL EN VENEZUELA

El régimen electoral de género ha pasado por una serie de reformas legales, avanzando paulatinamente en la construcción de un régimen cada vez más fuerte (del 30% a la paridad), aunque ese camino haya sido sinuoso, de inconsistencias legales y magros resultados sobre la representación política de las mujeres. Una evaluación integral del IFREG confirma la debilidad de las medidas adoptadas, ya que este registró un puntaje de 1 en la introducción de la cuota en 1998, que pasó a 2 en 2005 (cuando se introdujo la paridad por vía de Resolución del CNE) y de ahí a 4 en 2015 (cuando a la paridad se le agregó mandato de posición alternado, se volvió a poner sanciones fuertes por incumplimiento, tomando en cuenta los puestos para titulares y suplentes). De esta manera, Venezuela posee un régimen electoral de género más fuerte en el

diseño, pero que depende de la voluntad política de la autoridad electoral, de las válvulas de escape y malas prácticas de los partidos, lo que limita su efecto sobre la representación en un contexto no democrático (tabla I).

III.1. EL PORCENTAJE DE EXIGENCIA

En el caso venezolano, el porcentaje de exigencia ha evolucionado en correspondencia con los progresos que han ocurrido en otros países de la región. En 1998 se comenzó con un 30%, siguiendo patrones similares a países que para entonces ya habían aprobado la cuota, a través de la introducción del artículo 144 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política. Aunque de manera reglamentaria, sin rango de ley, el porcentaje del 30% fue sustituido por el de 50% en 2005 a través de la Resolución 050401-179 del CNE y, posteriormente en 2015, se estableció como parámetro la distribución de 50/50 o alternativamente 60-40% a través del Reglamento Especial para Garantizar los Derechos de Participación Política de Forma Paritaria en las Elecciones de Diputados y Diputadas a la Asamblea Nacional 2015, o Resolución 150625-147, también del CNE.

III.2. EL MANDATO DE POSICIÓN

Una de las exigencias por parte de los movimientos y organizaciones de mujeres venezolanas ha sido la introducción de un mandato de posición claro y preciso, así como asegurar la efectividad de la medida en varias dimensiones: a) demandando su aplicación tanto para candidaturas propietarias como suplentes, b) demandando que las mujeres no sean ubicadas en distritos perdedores,¹⁴ y c) demandando que tengan la oportunidad de encabezar las listas. En la práctica, sin embargo, ni el dispositivo sobre cuotas de la LOSPP 1998, ni las dos medidas *ad hoc* de paridad de 2005 y 2015 se aseguraron de incorporar un mandato de posición en estas tres dimensiones. Incluso, para las elecciones de 2015, los partidos políticos, tanto de oposición como de gobierno, se ampararon en las primarias para evadir el cumplimiento de paridad en las listas, y buscaron una paridad simulada incluyendo a las mujeres en las listas, pero

¹⁴ Algunos ejemplos incluyen el caso de Adriana D'Elia, diputada por el circuito 4 del estado Miranda, o el caso de Marialbert Barrios, diputada por el circuito 1 del Distrito Capital, correspondiente a las parroquias La Pastora, el Junquito y Catia en el oeste de Caracas. Ambos circuitos considerados perdedores para la oposición democrática.

en las suplencias. Estos elementos son los que se presentan como válvulas de escape al cumplimiento de la norma.

III.3. LA FÓRMULA DE LA CANDIDATURA

La fórmula de la candidatura, o los rangos propietarios y suplentes donde se ubican las candidaturas en las listas de los partidos, ha estado generalmente ausente de las reformas electorales en Venezuela, exceptuando la última de 2015 donde se le menciona por primera vez. Mientras que, en otros casos de la región, la fórmula de la candidatura ha sido central en las reformas del régimen electoral de género, en el caso venezolano simplemente no ha sido considerada. No porque las organizaciones de mujeres no lo hayan demandado, sino porque no ha habido disposición ni voluntad política de incorporarla explícitamente.

En el Reglamento Especial para Garantizar los Derechos de Participación Política de Forma Paritaria en las Elecciones de Diputados y Diputadas a la Asamblea Nacional de 2015 es la primera vez que se especifica la necesidad de cumplir con la paridad en la fórmula de la candidatura,¹⁵ pero considerando la medida accesoria y extemporánea (además de inconveniente), de no exigir fórmula completa (con mujeres en las candidaturas titulares y en las suplencias del mismo cargo). Debido a ello, tanto los partidos de oposición como el de gobierno ubicaron a la mayoría de los hombres como propietarios y a la mayoría de las mujeres como sus suplentes en las candidaturas, manteniendo el 50/50% o 40/60% que indicaba el reglamento, pero en puestos suplentes. Posterior a la elección, algunas mujeres pasaron de suplentes a propietarias, pero debido al hecho de que varios diputados principales varones tuvieron que asilarse o salir huyendo del país por razones de persecución política.

III.4. LAS SANCIONES

Para los partidos políticos venezolanos que aún resisten la representación de las mujeres en los espacios de poder, las sanciones son un elemento esencial de las medidas de acción afirmativas. La ley de 1998 contemplaba sanciones

15 El artículo 3 del Reglamento establece que: “Fórmulas para las postulaciones. Las postulaciones para las elecciones aquí señaladas deberán tener una composición paritaria y alterna de cincuenta por ciento (50%) para cada sexo. En aquellos casos que no sea posible aplicar la paridad, dicha postulación deberá tener como mínimo el cuarenta por ciento (40%) y como máximo el sesenta por ciento (60%) por cada sexo. Estas fórmulas aplican para las postulaciones de los candidatos principales y también para los suplentes, sean postulaciones bajo la modalidad nominal o lista”.

a través de la prohibición del registro de las listas que no cumplieran con el 30% de mujeres, siguiendo patrones similares a otros países de la región. La Resolución No. 050401-179 del Consejo Nacional Electoral (2005) no contempló ningún tipo de sanción. Entendiendo la necesidad de una legislación “con dientes”, los movimientos de mujeres de Venezuela continuaron insistiendo por la paridad con sanciones, y lograron que el Reglamento Especial para Garantizar los Derechos de Participación Política de Forma Paritaria en las Elecciones de Diputados y Diputadas a la Asamblea Nacional de 2015, o Resolución No. 150625-147, nuevamente incorporara sanciones. Esta vez también a través de la no aceptación de listas que no cumplieran con la paridad, aunque pudieran haberse contemplado otro tipo de sanciones como el pago de multas, o la exigencia de reacomodo de las listas por parte del propio órgano electoral para poderlas registrar.

III.5. LAS VÁLVULAS DE ESCAPE

Las medidas de acción afirmativa también han encontrado en el argumento de realizar primarias una válvula de escape para no cumplir con lo que exige la ley o, en su caso, la Resolución del CNE. En el proceso electoral de 2015 se evidenció esta válvula de escape, y para cuando se aprobó el Reglamento Especial para Garantizar los Derechos de Participación Política de Forma Paritaria en las Elecciones de Diputados y Diputadas a la Asamblea Nacional de 2015, la alianza de oposición ya había tenido elecciones primarias, organizadas por el propio CNE.

Dado que las normas de paridad y alternabilidad no existían, no habían sido tomadas en consideración en estas primarias, y las listas de candidaturas no cumplieron con la paridad, ahora sí, exigida por el Reglamento para el reconocimiento de las listas. Por su parte, el partido de gobierno no había realizado primarias y tampoco se les exigió el cumplimiento, lo que causó un fuerte rechazo y acusaciones de fraude y favoritismo. Ambos bandos llegaron a arreglos internos con el Consejo Nacional Electoral para no repetir las primarias, y la alternabilidad fue prácticamente evadida, lográndose en cambio la paridad a través de las designaciones de suplentes (Alarcón *et al.*, 2016; IDEA y UCAB, 2015). Tal como documentan IDEA y UCAB (2015: 23), el 18 de agosto el CNE informó que se había rechazado un total de 283 postulaciones por no cumplir el reglamento de paridad de género.

Flavia Freidenberg y Karolina Gilas (eds.)

Tabla I
 Régimen electoral de género en Venezuela

Norma	Año/Ley	Tamaño (mínimo, intermedio o paridad)	%	Mandato de posición	#	Enforcement (ausente, débil o fuerte)	Tipo de enforcement	Alcance (restringido o amplio)	Válvula de escape (presente o ausente)
Venezuela I	1998* [Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política]	Mínimo	30	Ausente	-	Fuerte	Prohibición de registro	Restringido	Presente
IFREG=1		0		0		1		0	0
Venezuela II	2005 [Resolución 050401-179]	Paridad	50	Ausente	-	Ausente	-	Restringido	Ausente
IFREG=I		1		0		0		0	1
Venezuela III	2015 [Resolución 150625-147]	Paridad	50	Fuerte	Alternada	Fuerte	Prohibición de registro	Restringido	Presente
IFREG=3		1		1		1		0	0

*En el 2000, la cuota de género aprobada en 1998 (en el art. 144 de la LOSPP) fue declarada inaplicable por el Consejo Nacional Electoral (CNE) por contradecir los principios de igualdad jurídica incluidos en la Constitución de 1999.
 Fuente: Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1977-2022).

IV. EL SISTEMA ELECTORAL LEGISLATIVO VENEZOLANO

El sistema electoral legislativo venezolano ha sufrido una serie de transformaciones que incluyen el cambio de una asamblea legislativa bicameral (con un Senado, y una Cámara de Diputados) a una asamblea legislativa unicameral (con una Asamblea Nacional) a partir de la reforma constitucional de 1999. Según la Constitución de 1999, Venezuela tiene un “sistema electoral paralelo” donde se participa al mismo tiempo en dos elecciones concurrentes. Por un lado, se votan cargos nominales por personalización del sufragio con diputados nominales en cada circunscripción; por otro lado, se vota para cargos por lista de representación proporcional con diputados de lista que representan a cada estado (art. 63).

Para la distribución de escaños en la Asamblea Nacional se opera con un sistema mixto de a) mayoría relativa para nominales y b) proporcional para lista (60% mayoritario-nominal y 40% representación proporcional) (art. 15 del Estatuto Electoral del Poder Público, 2000). El sistema electoral también contempla el uso de sistema preferencial de listas abiertas (representación proporcional personalizado) (tabla II).

Tabla II
 Sistema electoral legislativo venezolano

Periodo	1997	2002
	Ley Electoral. Requisitos de las candidaturas (art. 188, CRBV)	
Ciudadanía	Ser venezolano o venezolana por nacimiento o por naturalización con 15 años de residencia en territorio venezolano.	
Edad	Ser mayor de 21 años	
Relación con los partidos	Las organizaciones con fines políticos o grupos de electores y electoras podrán postular a una misma persona para un determinado cargo de elección popular y candidaturas independientes.	
Domicilio	Haber residido 4 años consecutivos en la entidad correspondiente antes de la fecha de la elección.	
Mandato	5 años en el ejercicio de sus funciones.	
Renovación del mandato	Pueden ser reelegidos o reelegidas por dos periodos consecutivos, como máximo.	
Tamaño de la Cámara	Tres diputaciones por cada estado y el Distrito Capital + un número extra de diputaciones resultantes de dividir la población del estado o Distrito Capital entre una base de población igual al 1.1% de la población total del país.	Integrada por un número de diputados según una base poblacional del 1.1% de la población total del país. Cada entidad federal elegirá, además, tres diputados. (art. 186, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela).
Elecciones	"Sistema electoral paralelo", donde simultáneamente se participa en dos elecciones concurrentes: una para cargos nominales por personalización de sufragio – los diputados nominales en cada circunscripción–, y otra para cargos por lista por representación proporcional –los diputados lista que representan a cada estado o entidad federal– (art. 63).	

Continúa...

La construcción de democracias paritarias en América Latina

Sistema Electoral Asamblea Legislativa	
Principio de representación	<p style="text-align: center;">Representación proporcional mediante la adjudicación por cociente (art. 17, 1997).</p> <p>Mixto: Mayoría relativa para nominales y proporcional para lista (60% mayoritario-nominal y 40% representación proporcional) (art. 15 del Estatuto Electoral del Poder Público, 2000).</p> <p>Existen dos tipos de circunscripciones para la elección de diputados a la Asamblea Nacional, una estatal (conforme a la división político territorial) a los fines del cálculo de la representación proporcional y otra(s) nominal(es), en un número que dependerá de la cantidad de escaños a elegir por la modalidad mayoritaria y del cumplimiento de los siguientes términos (aplicados en las elecciones 2000):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Para la elección de diputados nominales a la Asamblea Nacional y a los consejos legislativos [de cada estado], la circunscripción electoral estará conformada por un municipio o agrupación de municipios contiguos. En ningún caso se dividirá un municipio o parroquia a los fines de conformar circunscripciones electorales. 2. Para la conformación de las circunscripciones electorales, se determinará un índice poblacional. A tales fines se establecerá la población estimada en cada entidad federal, municipio o parroquia de acuerdo con lo pautado en el presente Estatuto Electoral. Dicha población estimada se dividirá entre el número de cargos a elegir nominalmente, la cifra resultante será el índice de la población correspondiente. 3. Cuando se conformen circunscripciones electorales cuya población sea equivalente a más de un cargo nominal, según el índice descrito, se elegirán tantos cargos como corresponda (art. 16 del Estatuto Electoral del Poder Público, 2000).
Distrito	
Estructura de voto	Sistema preferencial de listas abiertas (representación proporcional personalizado).

Continúa...

Sistema Electoral Asamblea Legislativa	
Cuota	<p>Los partidos políticos y los grupos de electores deberán conformar la postulación de sus candidatos por listas a los cuerpos deliberantes nacionales, estatales, municipales y parroquiales, de manera que se incluya un porcentaje de mujeres que representen como mínimo el 30% del total de sus candidatos postulados. No se oficializará ninguna lista a partidos políticos o grupos de electores que no cumplan con estas especificaciones. Esta disposición no es aplicable en aquellos casos de elecciones uninominales (Ley Orgánica de Sufragio y Participación Política, 1998).</p> <p>Se define paridad y alternancia para las elecciones legislativas regionales y municipales del año 2008. "Las candidaturas para los consejos legislativos regionales, concejales metropolitanos y concejales al Cabildo del distrito del Alto Apure que se presenten para las elecciones reguladas por las presentes normas deberán tener una composición paritaria y alterna, de 50% para cada sexo. En aquellos casos que no sea posible aplicar la paridad, dicha postulación deberá tener como mínimo el 40% y como máximo el 60% por cada sexo" (art. 16 Resolución N° 080721-658, 2008).</p> <p>Todas las personas son iguales ante la ley; en consecuencia: 1. No se permitirán discriminaciones fundadas en la raza, el sexo, el credo, la condición social o aquellas que, en general, tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad, de los derechos y libertades de toda persona (art. 21 de la Constitución República Bolivariana de Venezuela, 2009).</p>
Fórmula electoral	Cuando se eligen 9 diputaciones o menos.

Fuente: Elaboración a partir de la normativa de Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1977-2022).

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

Desde 1998, cuando se empezaron a implementar medidas de acción afirmativa en Venezuela, hasta el 2015, un total de 95 mujeres resultaron electas versus 568 hombres que sí accedieron al total de 663 curules. Esto significa que históricamente la participación de las mujeres ha rondado en 14%, lejos de su peso poblacional, del padrón electoral y de la supuesta masa crítica del 30% que buscó la primera ley de cuotas. Incluso en el caso de las últimas elecciones en ser reconocidas internacionalmente como democráticas, las del 2015, y donde se aplicó el Reglamento Especial para Garantizar los Derechos de Participación Política de Forma Paritaria en las Elecciones de Diputados y Diputadas a la Asamblea Nacional 2015 con cierto nivel de fortaleza, resultó que la mayoría de las mujeres fueron electas para cargos de suplentes.

Los datos confirman la debilidad de las medidas de acción afirmativa, las válvulas de escape y las resistencias que continúan impidiendo la entrada de mujeres en los cargos de representación. Posterior a la aprobación de la nueva Constitución desde 1999, ha habido cuatro Congresos (2000-2005, 2005-2010, 2010-2015, 2015-2020) en elecciones internacionalmente aceptadas como democráticas y en ninguno se llegó siquiera al 30% de representación de las mujeres (tabla III). Aunque los porcentajes fueron creciendo paulatinamente, se observa también un estancamiento en los niveles de representación de mujeres. Comenzando en 2000-2005, solo 16 mujeres ocuparon curules en la recién estrenada Asamblea Nacional (unicameral) (9.69% del total).¹⁶ Este porcentaje aumentó a 16.6%, o 27 mujeres, para las elecciones que definieron la AN para 2005-2010. En adelante, el porcentaje se ha quedado en ese rango. Para 2010-2015, 25 mujeres resultaron electas, con 15.24% del total, y para 2015-2020, 16.16%, o 27 mujeres (con otro 70% de mujeres en puestos de suplentes). Asimismo, cabe resaltar que, para el final del ciclo legislativo hacia 2020, la representación de mujeres en el parlamento venezolano aumentó, pues muchos de los diputados principales tuvieron que asilarse o salir huyendo del país y quienes asumieron sus cargos fueron sus suplentes: las mujeres.

16 El impacto de la ley de cuota de género fue marginal, sin lograrse una masa crítica de representación. Antes de su adopción se contaba con un 5.9% de representación de mujeres en la Cámara Baja (1993), mientras que para 2000-2005 –cuando la medida fue aplicada–, este porcentaje apenas llegó al 9.2%.

Flavia Freidenberg y Karolina Gilas (eds.)

Tabla III

Composición por sexo de la Asamblea Nacional de Venezuela (2000-2020)

Periodo legislativo	Hombres	Mujeres	Total hombres y mujeres	Porcentaje de mujeres
2000-2005	149	16	165	9.69
2005-2010	140	27	167	16.6
2010-2015	139	25	164	15.24
2015-2020	140	27	167	16.16
2020-2025 ¹⁷	184	93	277	33.57
Total	759	181	940	19.25

Fuente: Unión Interparlamentaria (2021).

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

El balance presentado sobre el funcionamiento del régimen electoral de género en Venezuela plantea la existencia de serios obstáculos para lograr la paridad en la representación de las mujeres en la política. La historia demuestra la existencia de “resistencias solapadas” de parte de las propias autoridades, acompañada de una implementación *ad hoc* y “a la carta” de las normas, que da cuenta de la falta de enfoque con perspectiva de género en las políticas públicas y también en la construcción de sistemas políticos incluyentes e igualitarios.

Venezuela realmente nunca ha tenido una ley de cuotas sino más bien un único artículo (art. 144 de la LOSPP 1998) y varios reglamentos sobre cuotas y paridad. Esto de entrada ejemplifica un problema de origen de las acciones

¹⁷ Para efectos de conocer si hubo un cambio sustancial en la representación de mujeres en este congreso completamente conformado por adeptos al régimen de Maduro, se incluye la data. Sin embargo, estas elecciones no cumplieron con estándares internacionales para elecciones democráticas, no fueron reconocidas internacionalmente, y no contaron con la participación de partidos políticos opositores. Algunos de ellos fueron incluso proscritos por decisión de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia de la República Bolivariana de Venezuela.

afirmativas y de la implementación de la paridad de género en Venezuela y ubica al caso venezolano como uno atípico a nivel regional. Esta situación también ejemplifica la falta de voluntad de tratar seriamente el tema entre la clase política y las autoridades del país. Con relación a los temas que se han regulado, también se observa debilidad en cuanto a los indicadores del IFREG; aun incluso en la experiencia más reciente de 2015, donde explícitamente se requirió paridad en la presentación de listas. Al contar con válvulas de escape como las primarias, y con un órgano electoral dispuesto a negociar medidas “a la carta” para evadir el mandato de posición, el resultado continúa mostrando los obstáculos que las mujeres políticas venezolanas enfrentan para lograr una mayor representación. En el balance, las normas son débiles y las prácticas dificultan la representación política de las mujeres venezolanas.

Una revisión histórica de las medidas de acción afirmativa desde 1998 hasta hoy en Venezuela, revela la persistencia de resistencias solapadas, que se reflejan en el hecho de que la normativa no ha sido aplicada con efectividad, ni ha sido objetivo de revisiones exhaustivas (CEPAZ, 2021: 6), protagonizada por un órgano electoral que no aplica la normativa de forma regular, y mucho menos institucionalizada. En este marco, no se puede dejar de considerar un órgano electoral que se ha extralimitado en sus funciones al declarar una supuesta inconstitucionalidad de la cuota de género, y que, aunque ha sido receptivo a los movimientos de mujeres que han propuestos modelos de normativa paritaria, aplica reglamentos de manera *ad hoc*.

También es de preocupación la falta de respuestas a esta extralimitación de funciones del CNE. Tal como documenta CEPAZ (2021: 23), es de sorprender que, ante estas actuaciones del CNE, la instancia de la Asamblea Nacional a cargo del tema de género no haya adelantado ninguna iniciativa que ponga nuevamente el asunto de la paridad sobre la mesa de discusión. Lo que sugiere que no existe una intención genuina de abordar el tema de igualdad de género y participación paritaria en Venezuela por parte de las autoridades y de los partidos. Han sido entonces los movimientos de mujeres los que no han dejado que el tema salga del radar. El resultado es que hoy se cuenta con una medida de acción afirmativa (la cuota del 30%) declarada inconstitucional por el órgano electoral y, por tanto, sin efecto, y una medida de paridad de género diferente para cada elección, que se implementa por vía reglamentaria por el mismo órgano electoral. Esto da cuenta del nivel de desinstitucionalización que atraviesa el país, incluyendo la normativa vinculada al régimen electoral de género.

Una segunda limitación de las medidas implementadas es que estas no han contado con mandato de posición claro ni preciso. En la práctica, los partidos han optado por colocar a las mujeres en distritos perdedores, y han interpretado la alternabilidad colocándolas en las suplencias. De nuevo, bajo la anuencia de un órgano electoral que lo ha permitido. En tercer lugar, la no incorporación de sanciones, y su falta de *enforcement* o cumplimiento, cuando sí ha estado contemplada, ha fungido también como otro factor que limita la implementación de estas medidas, que se refleja en los escasos porcentajes de mujeres en la Asamblea Nacional. Se combina la arbitrariedad del órgano electoral encargado de velar por su cumplimiento con la falta de voluntad de los partidos políticos para cumplirlas: la fórmula perfecta del desastre para garantizar la continuidad de la exclusión.

En cuarto lugar, la falta de un mandato de posición en las medidas aprobadas hasta ahora, que asegure a) que haya mujeres encabezando las listas, b) que no sean ubicadas en distritos perdedores solo por cumplir con la cuota o paridad, y (c) que no sean puestas solo en candidaturas suplentes, han sido también obstáculos para conseguir la representación. Finalmente, el tema de las primarias y su supuesta incompatibilidad y extemporaneidad con las medidas de cuotas y paridad también ha estado en la conversación política venezolana. Nadie cuestiona la utilidad de las primarias para resolver liderazgos dentro de los partidos, pero siguen siendo utilizadas para evadir la implementación de las medidas de acción afirmativa y/o de la paridad de género.

VII. LAS PROPUESTAS DE REFORMAS AL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO PARA INCREMENTAR LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

Las cuotas de género y la paridad de género en la norma por sí solas garantizan una mayor representación de mujeres en puestos de elección popular. Venezuela puede aprender de la aplicación de estas medidas en otros países de América Latina y basar la argumentación a favor de una máxima de contenidos y aplicación de un régimen electoral de género sustentado en la evidencia empírica. La misma que ya ha demostrado que hay ciertos arreglos de los sistemas electorales que pueden influir en el desempeño de estas medidas, evidenciando, por ejemplo, que los sistemas de representación proporcional con listas cerradas y distritos grandes o medianos son los más favorables a

una mayor representación cuando son utilizadas las cuotas, especialmente si la legislación exige posicionar a las candidatas en lugares donde hay ciertos niveles de competitividad electoral y no puramente simbólicos de las boletas partidarias. El Índice de Fortaleza de la Cuota, establecido por Caminotti y Freidenberg (2016), da la pauta de lo que debería ser una futura reforma del régimen electoral de género en Venezuela.

Son cinco las propiedades que deberían ser contempladas en futuras reformas para alcanzar la efectividad de estas medidas, a saber:

1. El tamaño de la cuota o porcentaje de mujeres que se exige nominar entre los candidatos, el cual debe seguir tendencias regionales y buscar la paridad en la presentación de listas (50/50%).
2. El mandato de posición de la cuota o la exigencia de ubicar a las mujeres en candidaturas efectivas y no solo simbólicas, el cual deberá asegurar paridad transversal, vertical, con alternabilidad en puestos propietarios, y colocación de candidaturas de mujeres en distritos competitivos/no perdedores.
3. Los mecanismos de coacción o sanciones que penalicen el incumplimiento de las cuotas a través de multas, amonestaciones, no oficialización de listas, pérdida del registro del partido, entre otras medidas, y que para el caso venezolano puede incluir también el imponer limitaciones a la cooperación internacional.
4. El alcance de la cuota, a saber, si es aplicada solo a las candidaturas principales o también a las suplencias, lo que se denomina “fórmula completa”, asegurando que, como en la elección de 2015, las mujeres no sean “acomodadas” en las listas de suplentes únicamente y que cada una de las candidaturas esté por el mismo género, de manera que no haya presiones para que las mujeres titulares renuncien a su cargo cuando ellas ganan.
5. La eliminación de las “válvulas de escape” para evitar situaciones en las que los partidos puedan evadir (de manera legal) la aplicación de las medidas de acción afirmativas y/o de la paridad de género, por ejemplo, cuando se llevan a cabo elecciones primarias.

En este marco, para lograr una mayor efectividad y una mayor representación de mujeres, los movimientos de mujeres y partidos políticos electos a la Asamblea Nacional en futuras elecciones democráticas e internacionalmente reconocidas deberán apuntar a una reforma: a) que exija un mayor porcentaje de candidatas, preferiblemente hacia la paridad de 50/50, b) que contemple mandatos de posición precisos (paridad transversal, vertical y colocación de candidaturas de mujeres en distritos competitivos/no perdedores), c) que incorpore sanciones por el no cumplimiento de la norma a los partidos, y estímulos o castigos para que se cumpla con lo que señala la norma, d) que se aplique a candidaturas principales y suplentes, y e) que generen candados para responder a las “válvulas de escape” (o excusas) que puedan presentar los partidos para no cumplirlas. Adicionalmente, y considerando el precario escenario político-electoral en Venezuela en el periodo de transición democrática, podrían considerarse medidas más avanzadas como las que apuntan a f) paridad en los resultados de forma que necesariamente se pueda garantizar a las mujeres una representación proporcional a su peso poblacional, y al liderazgo en el gerenciamiento de la crisis del país en sus familias, comunidades y distritos.

A pesar de haber claridad en estos atributos, no se han logrado incorporar en las aplicaciones *ad hoc* en Venezuela. Aunque la dimensión de elecciones subnacionales no es cubierta en este volumen, cabe resaltar que el CNE aprobó en julio de 2021 una nueva reglamentación¹⁸ y el “Instructivo sobre las postulaciones paritarias y alternas de ambos sexos para las Elecciones Regionales y Municipales 2021”, para las elecciones regionales de noviembre de 2021, con el cual se avanza en algunos aspectos. Por ejemplo, establece la paridad 50/50 en la presentación de listas, de forma combinada uno y uno por cada género e incluyendo candidaturas principales y suplentes, bajo la modalidad nominal o lista. Sin embargo, el instructivo le da a esta norma “un carácter potestativo cuando agrega que las organizaciones podrán postular al principal de un género y el suplente de otro género”. Por otro lado, también establece una sanción al considerarse nula la postulación específica de la candidatura (no la lista) y no el partido político.¹⁹ Este instructivo tampoco cumple con las cinco propiedades de fortaleza del régimen electoral de género (Caminotti y Freidenberg, 2016).

18 Reglamento Especial para Garantizar los Derechos de Participación Paritaria, Alternativa y Política de Legislatoras, o Legisladores y Concejalas o Concejales en las Elecciones Regionales y Municipales 2021.

19 Para un análisis de esta reciente medida para las elecciones regionales de noviembre de 2021, ver Centro de Justicia y Paz (CEPAZ).

Aunque no están dentro del alcance de esta investigación, dos temas surgen como elementos importantes en el análisis sobre la representación de mujeres y efectividad en la implementación de acciones afirmativas en Venezuela: por un lado, la composición interna de los partidos, y por el otro, el sostenido proceso de desinstitucionalización que sigue sufriendo el país. Tal como revela la práctica, sin reformas a lo interno de los partidos será muy difícil que las mujeres estén en buenas posiciones para entrar en las listas de postulaciones (D'Elia, 2021). Mientras se exploran mecanismos para regular el tema interno de los partidos, es preciso tener en cuenta también que ha habido un deterioro sustancial en los procesos democráticos internos debido también a los temas de persecución política y vulneraciones en el respeto de los derechos humanos, que afecta particularmente a las mujeres. Esto porque son activas en las bases de las organizaciones, pero como consecuencia de la persecución y riesgos a la participación política en Venezuela terminan fuera de las listas de las “candidaturas naturales” a la hora de confeccionar las listas y las maquetas para las postulaciones (D'Elia, 2021).

Resulta difícil cerrar este análisis sin llamar la atención sobre el proceso de desinstitucionalización que ha sufrido Venezuela en años recientes, pero este elemento también es central para la efectividad e implementación de la cuota o paridad. Cualquier reforma al régimen electoral de género en el futuro deberá ser ley, y no aplicada o interpretada de manera *ad hoc* y “a la carta,” por vía de reglamentos definidos e implementados por un órgano electoral, sin competencias para diseñarla. Esto también contribuirá a la paz y reinstitucionalización del país y la institucionalización, ojalá de manera permanente, de la paridad en Venezuela. En efecto, tal como muestra la evidencia, “cuando las mujeres están incluidas en un proceso de paz, el acuerdo de paz resultante tiene un 20% más de probabilidades de durar al menos dos años, y cuando se incluye a las mujeres en el proceso de negociación en sí, el acuerdo tiene un 35% más de probabilidades de durar al menos 15 años” (O'Reilly *et al.*, 2015). En este marco, en 2022 se ofrece una gran oportunidad, y en el marco de las negociaciones entre el régimen de Maduro y la llamada Plataforma Unitaria de Venezuela, la agenda de las mujeres –en particular asegurar condiciones para su representación en la etapa postransición democrática– tiene que ser central. No tiene sentido lógico esperar al restablecimiento de la democracia para hablar de las reformas necesarias de representación de mujeres en el proceso electoral. El momento es ahora.