

# LA CONSTRUCCIÓN DE DEMOCRACIAS PARITARIAS: REGLAS DE JUEGO, ACTORES CRÍTICOS Y RESULTADOS (IN)ESPERADOS

Flavia Freidenberg

## I. INTRODUCCIÓN: EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

La competencia electoral ha sido una esfera históricamente dominada por hombres en América Latina. Aun cuando muchos defienden la idea de que resulta imposible vivir en democracia sin la participación plena de las mujeres (Schwindt-Bayer, 2018; Bareiro y Soto, 2015a; Bareiro y Echauri, 1998; Paxton, 2008), en la práctica ellas han tenido que luchar en las calles, en las casas, en las instituciones, y presionar en los procesos de reformas electorales para que se reconocieran sus derechos político-electorales en igualdad de condiciones que las de los hombres. Esta historia de exclusión política supone pautas culturales que discriminan a las mujeres por ser mujeres y hace que algunas personas ciudadanas –por el hecho de pertenecer a determinados grupos (como las mujeres)– enfrenten barreras diferenciadas (rechazos, resistencias y simulaciones) que dificultan el acceso y el ejercicio pleno de la ciudadanía.<sup>1</sup>

---

1 Las mujeres deben sortear muchas barreras para hacer política: elegirse a sí mismas (y superar los denominados *techos de cemento* y desprenderse de los suelos pegajosos); ser seleccionadas para ser candidatas por dirigencias partidistas que no han querido ubicarlas en las listas (y superar los denominados *techos de cristal*), y luchar para no ser enviadas a distritos donde los partidos saben que van a perder (distritos perdedores) o ser postuladas como suplentes de liderazgos masculinos eternos; romper con los prejuicios que las ubican en posiciones de parentesco (como hermanas, esposas, hijas de...) y contar con cobertura de los medios de comunicación que no sea sexista, con doble rasero ni estereotipada (sesgos de género); disponer de recursos

En las últimas décadas, diversos países han conseguido materializar en reformas políticas y/o electorales importantes esfuerzos colectivos para subsanar esta deuda con las mujeres. Este proceso ha supuesto una “verdadera revolución jurídica” (Bareiro, 2007: 679), generada por las exigencias de las mujeres de hacer valer su ciudadanía, a partir de cuestionar la distribución del poder público y privado. Las transformaciones político-institucionales impulsadas tuvieron que ver con la aprobación de medidas que facilitarían lo que en la literatura comparada se ha denominado como *política de la presencia* (Phillips, 1995), bajo el supuesto de que más mujeres transformarían las dinámicas de exclusión que vivían los sistemas políticos de la región. De algún modo se trató de llevar a la práctica la idea planteada por Lovenduski sobre la necesidad de “feminizar la política”, es decir, de impulsar un proceso a partir del cual “se da la inserción e integración de las mujeres, tanto en términos de números como de ideas” en los procesos políticos (2005: 12-13). Ambos supuestos, la política de la presencia y la feminización de la política, están relacionados con la necesidad urgente de despatriarcalizar la política y trabajar en la construcción de las democracias paritarias con igualdad sustantiva.<sup>2</sup>

Los resultados de esos esfuerzos por incrementar la representación política descriptiva de las mujeres en los legislativos nacionales han sido sustantivos.<sup>3</sup> Si bien ha habido diferencias de ritmo, naturaleza y profundidad de los cambios institucionales aprobados en los distintos países, en las últimas décadas se ha dado una significativa revolución de la presencia de mujeres en las instituciones legislativas de América Latina y el Caribe. La representación de mujeres legisladoras a nivel nacional ha superado los 33.6 puntos porcentuales en los países de América Latina y el Caribe. A septiembre de 2022, Cuba,<sup>4</sup> Nicaragua

---

económicos para hacer campaña (y superar los *techos de billetes*); ser elegidas por el electorado (y sobreponerse a los sesgos de género implícitos en el voto que aún evalúa los liderazgos bajo atributos masculinos) y, finalmente, evitar ser invisibilizadas, cosificadas, acosadas y/o violentadas por hombres (y también mujeres) que consideran que el poder y el espacio público tienen que ser masculinos y les pertenecen.

- 2 Un trabajo muy interesante que describe los rasgos patriarcales, misóginos, sexistas y nepotistas de la política latinoamericana es el de Bareiro y Echauri (1998).
- 3 La representación descriptiva tiene que ver con cuántas personas de un grupo consiguen acceder a un cargo de representación popular. La diferencia entre representación descriptiva y sustantiva en este punto se vuelve importante (Pitkin, 1967). La primera se logra cuando los integrantes de un grupo son electos; la segunda, cuando las demandas de dicho grupo se ven efectivamente realizadas en el campo de la política pública, hayan o no sido electos los miembros de este.
- 4 El caso cubano merece una mención aparte. Si bien se registra una alta representación de las mujeres (48% en 2013, 53% desde 2018); las mujeres no están presentes con la misma fuerza en los órganos centrales del régimen político cubano, pues ocupan solo tres de los 14 espacios

y México superan el 50% de legisladoras en sus poderes legislativos; mientras que Bolivia, Granada, Costa Rica y Argentina cuentan con más de 40%.

A pesar de ese crecimiento, 10 países no alcanzan el 20% de representación de mujeres: Guatemala, Colombia, San Vicente y las Granadinas, Bahamas, Paraguay, Brasil, Belice, Santa Lucía, Antigua y Barbuda y Haití, siendo este último –con un 2.5%– el de menor presencia de legisladoras en toda la región (CEPAL, 2022). Esto significa que de los 30,688 escaños por los que se ha competido a nivel legislativo nacional en 18 países de América Latina desde los procesos de (re)instauración democrática, solo 5,695 han sido ganados por mujeres frente a los 24,963 de los hombres legisladores (tabla III). De ahí que, aunque las mujeres están empoderadas, no se encuentren representadas de manera igualitaria en las instituciones legislativas de la región (gráfica I).

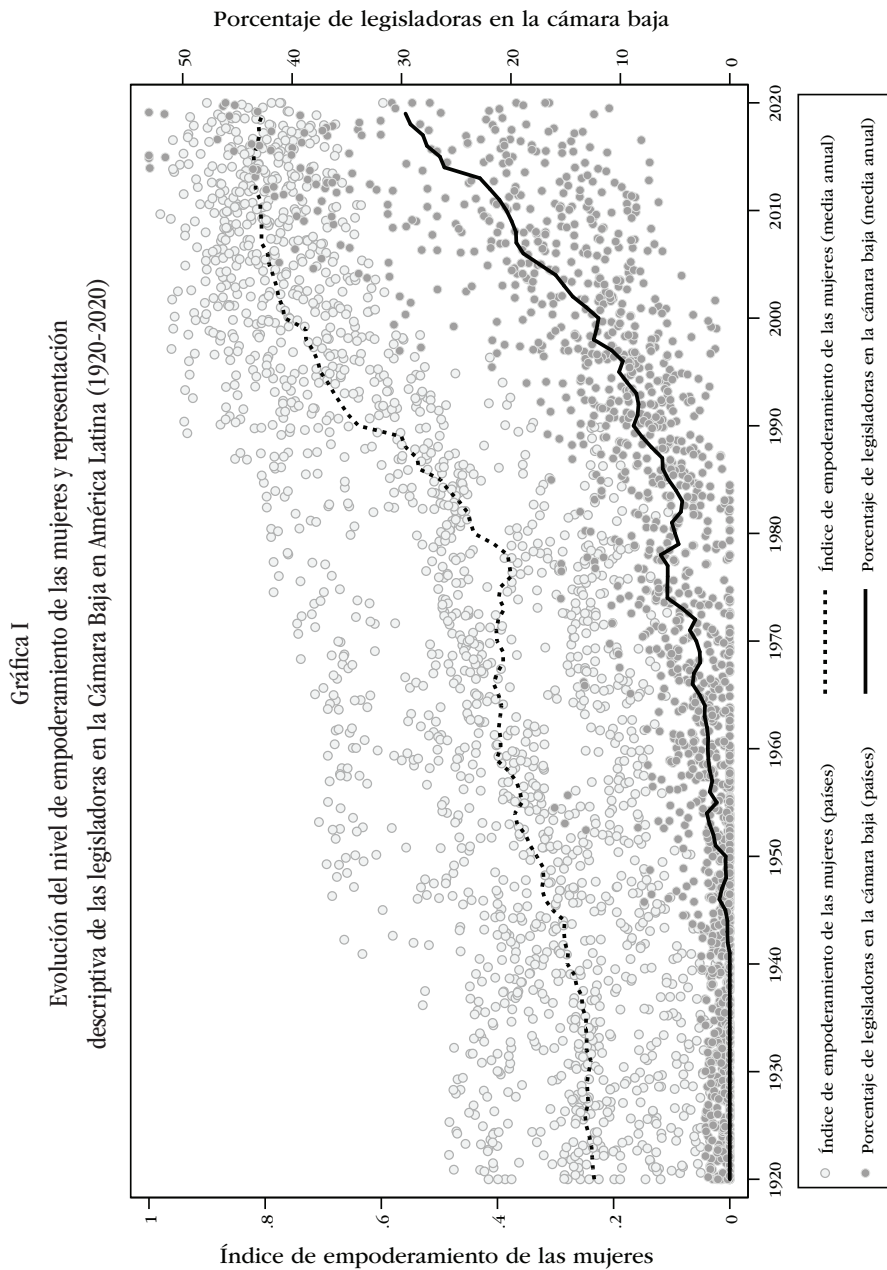
¿Por qué unos países cuentan con más legisladoras que otros? ¿Qué factores explican que en unos poderes legislativos haya una representación descriptiva de las mujeres mayor al 40% mientras en otros no alcanza el 20%? ¿Cuáles son las razones que llevan a que diseños institucionales de registro de candidaturas que parecen similares tengan resultados de representación política de las mujeres diferentes? Si bien diseños diferentes han sido exitosos en la representación política de las mujeres (como Nicaragua antes de 2012 o Cuba), ya que no han necesitado acciones afirmativas ni regular el modo en que los partidos integran sus candidaturas para que las mujeres accedan a los cargos, en esta investigación interesa evaluar el modo en que regímenes electorales de género similares han tenido resultados diferentes a los que señala la norma, así como también regímenes diferentes han generado resultados similares.

Estas preguntas de investigación de naturaleza comparada son el eje de este estudio exploratorio que centra su explicación en las razones político-institucionales que inciden en que las legislaturas de ciertos países latinoamericanos y caribeños hayan tenido en un determinado momento un porcentaje mayor de mujeres electas que otras en el período 1991-2022. Una explicación neoinstitucionalista feminista de ese cambio en el nivel de representación descriptiva de las mujeres tiene que ver con la creación y fortalecimiento de un conjunto de reglas formales, que pueden ser definidas como el *régimen*

---

en el Buró Político del Partido Comunista de Cuba (PCC) y ninguna de las seis posiciones de secretariado, así como siete de los 33 espacios en el Consejo de Ministros (UIP, 2022; Gobierno de Cuba, 2022; PCC, 2021).

La construcción de democracias paritarias en América Latina



Fuente: Freidenberg y Saavedra Herrera (2020).

*electoral de género* (Freidenberg, 2020a; Caminotti y Freidenberg, 2016).<sup>5</sup> Este se caracteriza por la aprobación de mecanismos de acción afirmativa (cuotas) y/o de la incorporación constitucional del principio de paridad de género en el registro de candidaturas que presentan los partidos a cargos de representación popular.<sup>6</sup> Una de las claves está, entonces, en el modo en que las reglas formales generan incentivos y candados para incidir sobre las decisiones de las dirigencias partidistas respecto a cómo se ubican las mujeres y/o los géneros en las candidaturas a cargos de representación popular.<sup>7</sup>

América Latina se ha convertido en un estupendo laboratorio para evaluar la manera en que los diversos elementos institucionales (y no institucionales) han incidido sobre la *política de la presencia*. Desde 1991, cuando Argentina aprobó la Ley de Cupos y se revolucionó, con esas medidas, el modo en que se entendía que podían superarse los obstáculos tradicionales en la integración de candidaturas, se han realizado 45 cambios a la Constitución y/o leyes electorales orientadas a regular la manera en que los partidos integran las candidaturas en 17 países de América Latina (Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, 1977-2022).<sup>8</sup> Las reglas formales importan, así como también el modo en que los *actores críticos* las monitorean, interpretan y luchan por

---

5 Los *regímenes electorales de género* son las reglas que establecen el modo en que se registran las candidaturas para la competencia por los cargos de representación popular, bajo el supuesto de que exigir a los partidos ubicar mujeres en las candidaturas legislativas mejorará su representación política.

6 Se entiende como cuotas de género las medidas que “(a) buscan aumentar el número de mujeres candidatas a los cargos políticos y (b) están articuladas explícitamente de alguna manera” (Caminotti, 2016: 50) en las leyes o normas que establecen el modo en que se registran las candidaturas a cargos de representación popular. No existe un único diseño de medidas de acción afirmativa ni de mecanismos que aseguren la paridad de género, sino que puede haber diferentes modelos o formas de adopción de estas. Las cuotas de género pueden ser partidistas o legales: en el primer caso, los partidos asumen el compromiso de seleccionar mujeres y lo plasman en sus estatutos, sin que exista un mandato legal (Caminotti, 2016), mientras que en el segundo (ley de cuota) se exige la nominación de candidatas mujeres por medio de una norma que obliga a todos los partidos políticos por igual a cumplir con esas exigencias. A diferencia de las cuotas, la paridad de género hace referencia al principio definitivo (no temporal) que busca integrar la diferencia sexual a la democracia representativa; supone la traducción política del principio de igualdad sustantiva y trata de garantizar el acceso al mismo trato y oportunidades para el reconocimiento, goce y ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas (Bareiro y Soto, 2015a).

7 Ver el Anexo II, que contiene la redacción de los artículos en las leyes que establecen las medidas de acción afirmativa y/o la paridad de género. En algunas ocasiones se refieren de manera exclusiva a las mujeres y en otras a los géneros.

8 Los países que se estudian son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República

que se cumplan. Por actores críticos nos referimos a mujeres políticas, activistas y defensoras de derechos de las mujeres, el movimiento amplio de mujeres, autoridades electorales, funcionarias públicas, personas de la academia, entre otras, que forman parte de las personas interesadas en la igualdad real y cuentan con conocimientos, capacidad de incidencia y motivación efectiva para que esas reglas formales se cumplan. Esto no es una cuestión menor. Cuanto más articulada, vigorosa y activa se encuentre esa red de redes y más consensuadas estén las prioridades y las agendas entre los diversos individuos y/o grupos, mayor será la eficiencia de la norma y mayor la representación descriptiva de las mujeres.

## II. LA AUSENCIA DE LA VOZ DE LAS MUJERES COMO UN PROBLEMA DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA

Las mujeres han estado ausentes del ejercicio del poder en América Latina. Esto no quiere decir que no hubiera mujeres participando en la política o empoderadas respecto a sus derechos, sino que ellas no han tenido oportunidades reales de dirigir o tomar decisiones en los procesos políticos (gráfica I). Esta ausencia pasó desapercibida durante mucho tiempo, a pesar de las reivindicaciones y exigencias del movimiento sufragista presentes en la región desde el siglo XX y de la presión por la ampliación de los derechos políticos y electorales de las mujeres en los diferentes países. Aun así, las mujeres no han sido vistas. Que las mujeres (y otros géneros) no ejerzan el poder de la misma manera que los hombres en las instituciones democráticas evidencia fallas en el funcionamiento de los sistemas políticos (Schwindt-Bayer, 2018; Bareiro y Soto, 2015a; Franceschet *et al.*, 2012) y en el modo en que se ejerce la representación política (Mackay *et al.*, 2010).

El hecho de que la mitad de la población no participe en las decisiones públicas en igualdad de condiciones impide que la democracia funcione correctamente. La ausencia de representación de las mujeres en las decisiones públicas dificulta la convivencia democrática, limita las visiones e intereses sociales sobre los asuntos públicos y reproduce condiciones de desigualdad entre los géneros. Si bien esas limitaciones han sido denunciadas por la política comparada feminista bajo la idea de que “la democracia sin mujeres no es una democracia” (Freidenberg, 2015; Tripp, 2013; Paxton, 2008), durante mucho

---

Dominicana, Uruguay y Venezuela. Se calculan 17 sobre los 18 países debido a que Guatemala no ha aprobado ninguna reforma al régimen electoral de género en el período analizado.

tiempo esto ha sido ignorado y minimizado. La invisibilización de las mujeres en una democracia no es una cuestión menor, ya que no se trata solo de grado sino de tipo de régimen político. Sin mujeres, un sistema político con elecciones competitivas no puede ser denominado como democracia (Freidenberg, 2015; Tripp, 2013; Paxton, 2008).

Si la democracia se basa en el cumplimiento de una serie de derechos políticos, en la celebración de elecciones libres, justas, plurales y competitivas y en las oportunidades de expresión y participación política de la ciudadanía, la ausencia de una parte importante de la población en los procesos de toma de decisiones supone un problema grave. La experiencia comparada ha evidenciado que puede haber elecciones –el corazón mismo de la democracia procedimental– donde solo los hombres voten, sean candidatos o resulten electos. El énfasis en la dimensión procedimental de la democracia ha ignorado de manera sistemática el análisis respecto a quiénes son los que compiten, quiénes los que ganan y qué es lo que se promueve desde el poder, es decir, el nivel de inclusión de las decisiones gubernamentales en materia de agendas e intereses.<sup>9</sup>

Si bien la mayoría de los países otorgaron el reconocimiento legal a las mujeres de su derecho al voto durante el siglo XX, ese derecho no fue acompañado por la posibilidad real de ser candidatas y, mucho menos, de ejercer el poder. De ese modo, ellas votaban, iban a los mítines, movilizaban el apoyo hacia los candidatos hombres y participaban en la organización interna de los partidos, pero no solían estar en las papeletas electorales. Las mujeres actuaban en los partidos y en las campañas electorales, pero no estaban representadas ni, mucho menos, gobernaban. Es más, históricamente ni siquiera eran consideradas ciudadanas (Serret, 2016). Esta negativa a reconocer el derecho a la ciudadanía efectiva de las mujeres continúa de manera –más o menos similar– en la actualidad y, como sostiene la politóloga y abogada experta en derechos de las mujeres, Line Bareiro, por más que se han hecho muchos esfuerzos, “hasta

---

9 En los textos clásicos de la disciplina, que han formado a generaciones de politólogos y politólogas, una democracia únicamente necesitaba del sufragio universal masculino para ser considerada como tal (Miranda Leibe y Suárez-Cao, 2018; Paxton, 2008), ocultando la participación de las mujeres a partir de supuestos teóricos y herramientas metodológicas que medían la democracia (Paxton, 2008). Ese velo teórico ha condicionado durante mucho tiempo el modo en que se han evaluado las democracias y eso ha incidido en los resultados de los trabajos académicos, en las valoraciones de la clase política, de la prensa, de las y los servidores públicos y hasta de la opinión pública.



ahora no hemos conseguido normalizar la presencia de las mujeres ni tampoco ninguno de los elementos de la igualdad” (Bareiro, 2022).

La invisibilización de las mujeres (y de su relevancia) en la política democrática también se ha trasladado a la representación política.<sup>10</sup> De ahí que la incorporación del género al estudio de la representación política sea clave para poner atención en las desigualdades en el acceso y el ejercicio del poder en la vida pública (Lovenduski, 2011) así como también para mapear, analizar y explicar la inclusión y exclusión del sexo y el género en (la praxis de) la representación (Celis, 2008: 73). Esa desigualdad entiende al género como uno de los elementos constitutivos de las relaciones entre personas que determinan las relaciones de poder y jerarquía, por lo que opera de manera contundente a nivel de instituciones y estructuras sociales (Mackay *et al.*, 2010: 580).<sup>11</sup>

Aun cuando la mayor parte de la investigación comparada se ha realizado con relación a la presencia de las mujeres en las instituciones legislativas (representación descriptiva), el proceso de representación se da de manera multidimensional (formal, descriptiva, sustantiva y simbólica) –como ha enseñado Pitkin (1967)–. La existencia de diversas dimensiones puede pensarse como un puzzle que cuenta con importantes interconexiones entre dichas dimensiones.<sup>12</sup> Estas coexisten entre sí –aunque algunas lleguen a ser más visibles que otras– y funcionan como partes de un todo, que debe ser evaluado de manera integral (Schwindt-Bayer y Mishler, 2005). Si bien compartimos esa necesidad de

---

10 La representación política, es decir, el hecho de estar presente en ausencia de (Pitkin, 1967).

Dado que las personas que participan en el ejercicio de la representación, es decir, los representados y los representantes, por definición, tienen un sexo y un género, la representación no es inmune a estar estructurada por relaciones jerárquicas entre hombres y mujeres (Serret, 2016; Childs y Lovenduski, 2013; Celis, 2008).

11 Gran parte de los avances en los estudios de la representación política de las últimas décadas ha incorporado la mirada del neoinstitucionalismo feminista como una estrategia teórica y empírica que permite abordar esa distinción y hacer evidente las diferencias al mirar a los actores involucrados, el modo en que se comportan en sus cargos o al analizar el contenido programático de la representación (Celis, 2008: 71; Childs y Lovenduski, 2013; Mackay *et al.*, 2010; Mackay y Waylen, 2009).

12 La mayoría de los estudios que se han desarrollado en la política comparada europea se centran en el impacto que la representación descriptiva tiene sobre la sustantiva y la simbólica. Los trabajos existentes señalan que la representación descriptiva tiene la capacidad de fortalecer esas dos dimensiones, asumiendo que un mayor número de mujeres en los espacios de representación tendrá la capacidad de articular las demandas e intereses de las mujeres y que ello también tendrá un impacto positivo sobre las percepciones ciudadanas acerca de la calidad de la representación y del propio sistema democrático (Schwindt-Bayer, 2010). Estas investigaciones destacan que existe una relación positiva entre el número de mujeres representantes y los resultados de las políticas públicas favorables hacia las mujeres (Childs y Lovenduski, 2013).



Flavia Freidenberg y Karolina Gilas (eds.)

observar la representación política de manera multidimensional (Freidenberg *et al.*, 2022), en esta investigación se describen, conocen y analizan dos de esas dimensiones: la representación formal (normativa) y la descriptiva, con la intención de explorar en qué medida el régimen electoral de género –y su interacción con los elementos del sistema electoral– generan condiciones más propicias para la presencia de mujeres en las instituciones legislativas.

### III. LOS DERECHOS DE LAS MUJERES COMO DERECHOS HUMANOS

En las últimas cuatro décadas se han impulsado *mecanismos de innovación democrática* para cambiar la manera en que las mujeres acceden al poder, así como para construir sociedades más igualitarias a través de la ampliación, creación y transformación de los derechos político-electorales de las mujeres en América Latina (Bareiro y Soto, 2015a; Archenti y Tula, 2014b). Las leyes aprobadas fueron resultado de una clase política que, históricamente, había rechazado –explícita o implícitamente– seleccionar mujeres como candidatas. Las resistencias por parte de los políticos fueron contrarrestadas de manera cada vez más eficiente por la introducción de esas medidas que exigieron ubicar mujeres en las candidaturas a cargos de elección popular, con la intención de incrementar la representación descriptiva de las mujeres en las instituciones democráticas (Freidenberg, 2020a; Archenti y Tula, 2017; Franceschet *et al.*, 2012), bajo el supuesto de que una *masa crítica* de mujeres (Dahlerup, 1993) podría impulsar transformaciones sustantivas respecto a relaciones de poder excluyentes.<sup>13</sup>

El derecho internacional público ha funcionado como una herramienta crucial para generar oportunidades e incidir sobre la ampliación de derechos en los sistemas jurídicos nacionales (Alanis Figueroa, 2017; Bareiro, 2007).<sup>14</sup> Las agencias de cooperación internacional, los organismos intergubernamentales y las redes de mujeres han tenido un papel central en la creación de la normativa internacional para la promoción y aprobación de los derechos de las mujeres (Bareiro y Soto, 2015a) y para generar el marco propicio que permitiera a los Estados –a través del respeto al bloque de convencionalidad– realizar las

---

13 Una *masa crítica* es entendida como una minoría (relevante) que es capaz de crear recursos institucionalizados que mejorarán el estatus de los grupos minoritarios representados. Ver Dahlerup (2013; 1993).

14 En el Anexo I se encuentra la sistematización de las firmas y la posterior ratificación de los convenios internacionales por parte de los países de la región.

reformas político-electorales de los marcos normativos nacionales. Por ejemplo, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1979), adoptada por las Naciones Unidas en 1979, conocida como la carta internacional de los derechos humanos de las mujeres y ratificada por todos los países de la región, ha sido un instrumento clave para transformar el modo en que se percibía la participación de las mujeres en la vida pública.

Esta Convención resulta clave en múltiples aspectos, entre ellos, el de reconocer en un artículo específico la igualdad en la vida política y pública (art. 7°) y señalar de manera explícita que las medidas transitorias que se tomen para hacer efectiva la igualdad no serán consideradas como discriminatorias (art. 4°) (Bareiro, 2007: 684).<sup>15</sup> De manera específica, estos instrumentos han contribuido a promover medidas especiales y temporales en los Estados firmantes para que las mujeres pudieran, de manera efectiva, acceder a espacios de representación en condiciones de igualdad.<sup>16</sup>

La posición de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos del Sistema Interamericano también ha sido clave en su pronunciamiento respecto a pensar las medidas de acción afirmativas como instrumentos necesarios para promover la igualdad y la no discriminación (Bareiro, 2007: 685).<sup>17</sup> El Consenso de Quito, en la X Conferencia Regional de la Mujer (2007), también ha sido un instrumento muy eficaz al reconocer el principio de paridad entre hombres y mujeres como un elemento determinante de una democracia y, tres años después, en el Consenso de Brasilia, adoptado en la XI Conferencia Regional de

---

15 Junto a la Convención, la CEDAW cuenta con un Protocolo Facultativo adoptado en 1999, que ha sido ratificado por la mayoría de los países (aunque no por todos dado que Honduras y Nicaragua no han firmado ni ratificado, y otros cuatro han firmado, pero no ratificado como El Salvador, Colombia, Chile y Argentina) (Ver Anexo I y Bareiro, 2007: 685).

16 Por ejemplo, la Parte II de la CEDAW, en su artículo 7°, establece que:  
Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a:  
a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas.  
b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de estas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales (CEDAW, 1979).

17 Ver "Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación" (CIDH, 1999).

la Mujer (2010), se apeló a los Estados para que aprobaran medidas para asegurar la paridad, la inclusión y la alternancia étnica y racial en todos los poderes del Estado. El Consenso de Montevideo sobre Población y el Desarrollo (2013) instó a incluir acuerdos para promover la paridad y otros mecanismos para garantizar el acceso de las mujeres al poder en los sistemas electorales como precondition de la democracia.

Dos años después, el Parlamento Latinoamericano y Caribeño aprobó la Norma Marco para Consolidar la Democracia Paritaria (2015), en la que se considera la democracia paritaria como meta y establece las directrices sobre las reformas institucionales, legislativas, de políticas y servicios públicos que deben orientar tanto a los poderes públicos como a los partidos políticos para avanzar hacia un Estado inclusivo. Con la ratificación de esta resolución, los países se comprometieron a la construcción paritaria de la democracia, bajo el entendido de que la paridad es la “traducción política del principio de igualdad sustantiva” (Bareiro y Soto, 2015a) y su objetivo central es garantizar el acceso al mismo trato y oportunidades para el reconocimiento, goce y ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas. Finalmente, la Estrategia de Montevideo, adoptada durante la XIII Conferencia Regional de la Mujer (2016), avanzó en el sentido de considerar imprescindible ahondar en dos procesos interrelacionados: la profundización y cualificación de las democracias y la democratización de los regímenes políticos, socioeconómicos y culturales.

Todos estos esfuerzos internacionales marcan una estrategia de reformas institucionales, legales y de adopción de las políticas públicas necesarias para lograr la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres en todos los ámbitos –político, económico, social, cultural y civil– y en todos los espacios organizativos y territoriales de los Estados. La implementación de estas reformas y políticas públicas es un asunto complejo y tiene que ser pensada desde las particularidades de las distintas sociedades y diseños normativos, pues no todas las soluciones para las desigualdades económicas o sociales pueden ser trasladadas directamente a otros contextos. En cualquier caso, existe ya un fuerte consenso respecto a que la mejor solución para los desequilibrios en la representación de las mujeres en los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial está relacionada con la adopción de medidas afirmativas y/o la paridad de género.

#### IV. LAS OLAS DE REFORMAS INCLUYENTES EN AMÉRICA LATINA: DE LAS CUOTAS A LA PARIDAD DE GÉNERO

Las reformas realizadas han estado orientadas a regular y limitar la autonomía partidista en materia de selección de candidaturas y, con el paso del tiempo, todos estos procesos llevaron a la configuración de lo que se ha denominado como *regímenes electorales de género*, es decir, reglas formales que establecen el modo en que los partidos, movimientos políticos y/o candidaturas no partidistas deben registrar personas para competir por un cargo de elección popular en un sistema democrático (Freidenberg, 2020a; Caminotti y Freidenberg, 2016). La literatura comparada ha evidenciado que cuanto más exigente sea el régimen electoral de género, en una serie de dimensiones específicas, mayor será el número de mujeres elegidas para los cargos de elección (Freidenberg, 2020a; Caminotti y Freidenberg, 2016). De este modo, la ausencia o debilidad de reglas formales de juego funciona como un obstáculo para la participación de las mujeres en igualdad de condiciones que los hombres.<sup>18</sup>

Estos cambios institucionales se apoyan en la premisa de que las reglas formales moldean las decisiones y los comportamientos políticos (Dahlerup, 2013; Norris, 2004); tienen capacidad para atender las desigualdades estructurales que viven las sociedades (Saba, 2016) y funcionan como *vías rápidas* (*fast track*) (Dahlerup y Freidenvall, 2005) para mejorar los niveles de representación política de los grupos subrepresentados (Archenti y Tula, 2017; Llanos y Martínez, 2016; Bareiro, 2007). Todas estas ideas se fueron plasmando –en diferentes momentos, ritmos e intensidades– en los regímenes electorales de género de los países latinoamericanos. El resultado de estos esfuerzos fue transformar las condiciones en que las mujeres acceden y ejercen sus derechos políticos y electorales, rompiendo barreras y eliminando (lentamente) normas y prácticas discriminatorias profundamente arraigadas en la sociedad, la clase política, las instituciones y el Estado.

La evaluación del régimen electoral de género permite conocer el modo en que se fueron construyendo los andamiajes institucionales actuales y sus áreas de oportunidad para continuar fortaleciendo las reglas de juego formales y sus interacciones con otras dimensiones políticas, sociales e institucionales.

---

18 Por ejemplo, si en un país no existen cuotas ni se exige que se ubiquen a las personas cumpliendo la paridad de género (como ocurre en Guatemala) o si los diseños que existen tienen vacíos o son ambiguos respecto a cómo exigir que se coloquen mujeres en las candidaturas (como en Brasil, El Salvador o Colombia), eso en sí mismo funciona como una barrera institucional.

Flavia Freidenberg y Karolina Gilas (eds.)

Los procesos de aprobación de los regímenes electorales de género han sido disímiles. En la mayoría de los casos, las mujeres y los hombres feministas consiguieron aprobar leyes a cambio de su apoyo a otras leyes –luego de duros procesos de negociación entre los grupos políticos– y consiguieron reglas electorales cada vez más sensibles al género. En otros casos, las reformas fueron resultado del litigio estratégico, al llevar a las autoridades electorales demandas por situaciones en las que se veían afectados derechos y, con ello, habilitando la posibilidad de que la justicia electoral pudiera corregir o enmendar esas situaciones (Freidenberg y Gilas, 2021; Alanis Figueroa, 2017; Sobrado González, 2016; Lázaro, 2008). Otra de las vías ha sido el accionar de los convenios internacionales, que han funcionado como marcos a los que las mujeres activistas y políticas, así como la justicia electoral, han podido acudir para hacer que los Estados reconozcan los derechos y reformen sus normativas internas.

Si bien no ha sido un camino lineal, resulta posible establecer en términos analíticos una serie de patrones de cambio legal en los países de América Latina desde 1991 (Freidenberg, 2020; Bareiro y Soto, 2015a; Franceschet *et al.*, 2012; Bareiro, 2007): a) la primera ola tuvo que ver con la lucha por introducir algún tipo de mecanismo de acción afirmativa (cuotas) en el registro de candidaturas a cargos de elección popular a nivel legislativo nacional; b) la segunda ola buscó, en aquellos países que ya habían aprobado algún tipo de exigencia normativa, el reforzamiento de estas medidas a partir de la introducción de sanciones, mandatos de posición más claros y explícitos y la eliminación de válvulas de escape (posibilidades legales para no cumplir con la paridad); c) la tercera ola se caracterizó por la aprobación de la paridad de género como principio constitucional y/o legal, así como también resultó una manera de alcanzar la igualdad sustantiva y la democracia paritaria; y, finalmente, d) la cuarta ola ha estado caracterizada por la aprobación de medidas de acción afirmativa que refuerzan las disposiciones paritarias ya aprobadas y que, de alguna manera, complementan y corrigen las debilidades que se generan al implementar la paridad de género en el registro de las candidaturas.

## PRIMERA OLA: LA FIEBRE DE LAS CUOTAS

Esta primera ola consistió en establecer un porcentaje mínimo de mujeres en las candidaturas para los cargos de representación popular, o de establecer un porcentaje mínimo del otro género en las candidaturas (sin especificar cuál

género).<sup>19</sup> En esta etapa se dieron intensos debates, sanciones y modificaciones a las leyes electorales, al mismo tiempo que se daba una fuerte activación del movimiento de mujeres con demandas específicas en materia política (Bareiro, 2007: 687). La tarea, aunque lo pareciera, no fue para nada sencilla, debido a las fuertes resistencias que las dirigencias partidistas y políticas ejercieron para rechazar la exigencia legal a los partidos de incorporar mujeres a las candidaturas –muchas veces bajo la falsa excusa de la meritocracia–. En este escenario, diversos países cedieron tanto a la presión de los movimientos de mujeres como a los impulsos de la cooperación internacional, y fueron incorporando este mecanismo de acción afirmativa en sus legislaciones, experimentando una especie de efecto contagio (Caminotti, 2016; Franceschet *et al.*, 2012).

Las reformas se iniciaron en 1991 con la aprobación de la Ley de Cupos de Argentina (Archenti y Tula, 2017; Caminotti, 2016), país que fue un caso pionero en aprobar una cuota de género del 30% y, durante algún tiempo, solitario. Esto ocurrió algunos años antes de la IV Conferencia Mundial de la Mujer que se celebró en Beijing en 1995, y que tenía como objetivo desarrollar políticas que favorecieran la representación femenina. Tras el paso dado por Argentina, los países comenzaron a aprobar porcentajes mínimos de exigencia por género que fueron del 20% (Paraguay en 1996 –para las elecciones internas– y Ecuador en 1997), del 25% (República Dominicana en 1997 y Perú en 1997) y del 30% (Bolivia en 1997; Brasil en 1997;<sup>20</sup> Panamá en 1997; Venezuela en 1998;<sup>21</sup> Perú en 2000; Ecuador en 2000; Honduras en 2000, en las elecciones internas) y del 33% (República Dominicana en 2000). La falta de consenso entre las élites partidarias llevó a que México solo hiciera meras recomendaciones a los partidos sobre la importancia de que no se presentaran candidaturas con más del 70% del mismo género (1996) y hubo que esperar hasta 2002 para que se aprobara una cuota obligatoria del 30% en la integración de las candidaturas a los distritos plurinominales, con mandatos de posición en las listas (1 de 3), así como también el 30% en las candidaturas a los distritos uninominales, salvo que estas fueran seleccionadas a través de procesos denominados como democráticos (Freidenberg y Gilas en este volumen; Baldez, 2004).

---

19 Ver Anexo II.

20 En Brasil existían cuotas voluntarias partidarias del 30% desde 1991 en los Estatutos del Partido de los Trabajadores (Morales Betancourt en este volumen).

21 En 2000, dos años después de aprobada la cuota de género del 30%, el Consejo Nacional Electoral ordenó desaplicar el artículo 144 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política porque a su consideración contradecía el artículo 21 de la Constitución de 1999 (Muñoz-Pogossian en este volumen).

Flavia Freidenberg y Karolina Gilas (eds.)

Solo un país, Costa Rica, innovó desde el inicio al aprobar un porcentaje superior al mínimo que suponía la masa crítica y exigir el 40% de las candidaturas a los cargos legislativos para mujeres en 1996, e incluso fortaleció el mandato de posición en 1999 (Gilas y Hernández Ibáñez en este volumen); mientras otros, como Ecuador, incorporaron una cuota progresiva, es decir, la cuota partía de un 20% (1998) y en cada proceso electoral fue aumentando un 5% el porcentaje de exigencia hasta llegar a la paridad de género en 2008, lo que implicó la constitucionalización de la paridad y su incorporación en el Código de la Democracia en 2009 (Freidenberg y Garzón-Sherdek en este volumen).

En resumen, entre 1991 y 2002 12 países introdujeron la exigencia de algún tipo de cuota como una medida obligatoria para los partidos en la legislación electoral correspondiente a los cargos de elección nacional. En algunos casos, como en Brasil, Chile, Nicaragua o Paraguay, algunos partidos se obligaron a ubicar mujeres en las candidaturas o en las listas internas sin esperar a que una ley electoral les obligara ni indicara cómo armar las postulaciones. De ese modo, en esos años, cada partido fue procurando construir listas lo más igualitarias posibles.

## SEGUNDA OLA: HORIZONTE PARITARIO, MANDATO DE POSICIÓN CLARO Y EFECTIVO Y REFORZAMIENTO DE LAS SANCIONES

Este segundo momento de las reformas electorales comienza con los esfuerzos por mejorar la fortaleza de las medidas de acción afirmativa aprobadas por los países de la región. La evaluación de la implementación de los regímenes electorales de género evidenció que el porcentaje de exigencia de candidaturas para un género era solo uno de los elementos importantes, pues había que tener en cuenta otras medidas para reforzar su efecto (Archenti y Tula, 2017; Došek *et al.*, 2017), por ejemplo: el mandato de posición (el lugar donde se ponen a las personas en una lista o en los distritos en los que se compite); el modo en que se presenta la fórmula a un cargo de representación popular (si es titular y/o suplente); el tipo de distrito (grandes vs. pequeños; competitivos o no; con mucha población o poca) donde se decide colocar las candidaturas de las mujeres; y el tipo de sanción que la ley establece para aquellos partidos que no cumplen la cuota al momento del registro.

La segunda ola buscó además erradicar algunas de las prácticas que manipulaban el régimen electoral de género, ya que los partidos continuaban



resistiéndose a las disposiciones que indicaba la ley o existían lagunas normativas que facilitaban las simulaciones de las reglas formales. Muchas de esas infracciones fueron atendidas por la justicia electoral que, desde sus sentencias, fueron cubriendo las deficiencias normativas que presentaban los regímenes electorales de género (Freidenberg y Gilas, 2020; Alanis Figueroa, 2017; Sobrado González, 2016). Por ejemplo, los partidos colocaban únicamente un 30% de mujeres en las candidaturas, ya que los dirigentes solían ver ese porcentaje como un techo (y no como un piso) (Archenti y Tula, 2017) y ubicaban a las mujeres en la parte baja de la lista, en lo que se ha denominado como *candidaturas simbólicas*,<sup>22</sup> para evitar que fueran electas (Caminotti, 2016). En algunos países, otra práctica era colocar a las mujeres únicamente como suplentes u obligar a las candidatas titulares a renunciar en favor de sus suplentes hombres una vez pasada la elección, si es que habían resultado ganadoras (como fue el famoso caso de las *Juanitas* en México).

Las reformas buscaron fortalecer el régimen electoral de género. Por ejemplo, incrementaron el porcentaje de cuota exigido del 30 al 40% (México en 2011; Honduras en 2012, para las elecciones internas); reforzaron el mandato de posición (Ecuador entre 2008 y 2009; Bolivia en 2010; México en 2011), exigieron el cumplimiento de sanciones por no respetar la cuota o fortalecieron los criterios para su cumplimiento (Brasil en 2009; México en 2011), eliminando válvulas de escape por su incumplimiento, como la de haber realizado procesos de selección de candidaturas competitivas para evitar cumplir con la cuota (México en 2011), o introduciendo la exigencia de la fórmula completa en candidaturas propietarias y suplentes del mismo género (México en 2011).<sup>23</sup>

La aplicación de las reglas tuvo diversos efectos de representación descriptiva en países con porcentajes de cuota similares (Freidenberg, 2020). Por ejemplo, Argentina, República Dominicana y Panamá tenían los mismos porcentajes de cuota exigidas para integrar las candidaturas (30% o más), pero la cantidad de mujeres electas en sus legislativos varió de forma significativa. Esto

---

22 Por *candidaturas simbólicas* se entienden los últimos lugares de las listas plurinominales, así como las candidaturas en distritos uninominales, que no son seguros para el partido. Inversamente, por *candidaturas efectivas* se entiende a aquellas que tienen probabilidades de ganar (Caminotti, 2016).

23 En algunos países, además, las sanciones continuaban siendo débiles o inexistentes, lo cual hacía que las dirigencias pudieran no cumplir con lo que exigía la norma para el registro de candidaturas o, existiendo la norma, las autoridades electorales no sancionaban de manera estricta a las dirigencias (Freidenberg, 2020a).

Flavia Freidenberg y Karolina Gilas (eds.)

evidencia que el tipo de estructura de voto conformado por listas cerradas y bloqueadas (Argentina; México para distritos de representación proporcional) era un mejor aliado para las candidaturas de mujeres que el voto preferencial (República Dominicana y Perú hasta 2021, Ecuador hasta 2020; Honduras) y que no era lo mismo poner la exigencia en las elecciones generales que en las internas (Honduras o Panamá).<sup>24</sup> A pesar de esta tendencia hacia el fortalecimiento de los regímenes electorales de género, algunos países no se sumaron a la ola del horizonte paritario y, aunque se estrenaron con las cuotas en este momento, prefirieron exigir solo el 30%, sin mandatos de posición claros ni precisos (Colombia en 2011; El Salvador en 2013). Esto aún se mantiene en Brasil que, incluso cuando hizo una reforma en 2009 para generar una mayor sanción por el incumplimiento de la cuota y darle más peso a la justicia electoral para resolver al respecto, se mantuvo con una cuota mínima y sin mandato de posición (Morales Betancourt en este volumen).

### TERCERA OLA: LA PARIDAD DE GÉNERO COMO UN CAMINO HACIA LA IGUALDAD SUSTANTIVA

Un tercer momento de las reformas orientadas a favorecer la igualdad de género se inicia alrededor de 2009, cuando comienzan a realizarse acciones para introducir la paridad en el modo en que los partidos registraban candidaturas (Llanos y Martínez, 2016; Bareiro y Soto, 2015a; Gilas, 2014). La paridad de género, a diferencia de las cuotas, hace referencia al principio permanente que busca integrar la diferencia sexual a la democracia representativa, lo que significa un paso hacia la democracia paritaria (Bareiro y Soto, 2015a). La paridad permite que más mujeres accedan a los cargos y cuando eso ocurre se produce un impacto positivo en el tipo de políticas, temas y soluciones, incluyendo presupuestarias.

Los caminos hacia la paridad fueron diversos: ya sea como un cambio progresivo (Ecuador entre 2008 y 2009, como resultado de las reformas realizadas en 2000); como una reforma a una norma existente que fortalece el régimen electoral de género al incrementar el porcentaje de exigencia en el registro de candidaturas (Costa Rica en 2009; Bolivia en 2009; México en 2014; Honduras en 2016; Argentina en 2017; Perú en 2019, del 40% de manera progresiva

---

<sup>24</sup> En Chile, desde 2015, Paraguay, desde 2019, y Colombia, desde 2003, donde los partidos pueden elegir entre las listas cerradas y el voto preferencial.

y luego la paridad con alternancia en 2020);<sup>25</sup> o por la aprobación de la paridad de una vez sin haber tenido una cuota electoral de manera previa (Nicaragua en 2012).

La mayoría de los países que aprobaron el 50% de exigencia de mujeres en el registro de candidaturas lo hicieron introduciendo la *paridad vertical* para los distritos plurinominales por representación proporcional (Argentina en 2017; Bolivia en 2009; Costa Rica en 2009; Ecuador en 2008 y 2009; México en 2014; Nicaragua en 2012 y Perú en 2020).<sup>26</sup> Junto a ello, México ha aprobado lo que se ha denominado como *paridad horizontal* para distritos uninominales legislativos, lo que supone calcular la mitad del total de distritos uninominales y dividirlo entre dos, siendo la mitad de ellos para las mujeres. Más recientemente, algunos países han aprobado también la *paridad transversal*, que supone que los encabezamientos de las listas también sean paritarios (Bolivia y México en 2017, Ecuador en 2020 y Costa Rica).<sup>27</sup> Esto no es una cuestión menor porque –aun habiendo exigencia de paridad de género en las candidaturas– normalmente los partidos se muestran reacios a ubicar a las mujeres en puestos competitivos, pues así se considera a los que están al comienzo de la lista.<sup>28</sup>

---

25 En Perú, en 2019, la Ley N° 30996 establecía la paridad progresiva, es decir, una cuota de género del 40% para las elecciones generales de 2021 para luego elevarse a un 45% en los comicios de 2026 y alcanzar la paridad en el 2031. Esta norma fue derogada un año después cuando se aprobó la paridad con alternancia.

26 En este grupo también se debería incluir a Venezuela, dado que el Consejo Nacional Electoral aprobó el 25 de junio de 2015, a través de la Resolución N°150625-147, la paridad de género en la lista de candidaturas a cargos de representación popular a la Asamblea Nacional de 2015 y también se incluyó en el reglamento para las elecciones de 2021. El hecho de que esas reglas se den en un sistema político no democrático, debido a que sus elecciones no son competitivas, y dadas las fuertes restricciones a los derechos humanos es lo que hace que su análisis sea visto como un "caso atípico" (Muñoz-Pogossian en este volumen).

27 En el caso de Costa Rica, se denomina como *paridad horizontal* lo que en otros países –y en esta investigación– se define como *paridad transversal* (Gilas y Hernández Ibáñez en este volumen).

28 Por ejemplo, en México, los partidos deben postular las candidaturas en las listas plurinominales cumpliendo con la paridad y alternancia, es decir, colocando de manera intercalada a las mujeres y los varones. Asimismo, para fortalecer las posibilidades reales de la victoria electoral de las mujeres, la ley electoral ordena que, de las listas registradas en las cinco circunscripciones electorales para la elección de la Cámara de Diputados, al menos dos deberán estar encabezadas por fórmulas de un mismo género (paridad transversal) (art. 234 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales) (Freidenberg y Gilas en este volumen).

Flavia Freidenberg y Karolina Gilas (eds.)

A pesar de estos avances en términos paritarios, los partidos continúan manifestando sus resistencias de cumplir con la paridad en todos los ámbitos institucionales en los que se eligen cargos de representación popular (como ha ocurrido con relación a las gubernaturas en México en 2020) e incluso siguen con sus malas prácticas que limitan el alcance de las normas aprobadas. En ese sentido, a nivel subnacional y local, en la mayor parte de los países todavía hay fuertes resistencias, rechazos y simulaciones para construir democracias paritarias con igualdad sustantiva (Freidenberg *et al.*, 2022; Bareiro y Echaury, 1998).

Algunos países continúan teniendo válvulas de escape, como los que exigen la paridad exclusivamente en los procesos de selección de candidaturas, pero no en la elección general (Panamá y Honduras). Por ello, en sentido estricto, no se podría considerar estos dos países como paritarios. Otros países continúan rechazando la idea de aprobar cualquier tipo de medida de acción afirmativa o paridad bajo argumentos de equidad o meritocracia (Guatemala) e incluso algunos continúan defendiendo reglas débiles o con porcentaje de menor exigencia (Uruguay, República Dominicana, El Salvador, Brasil, entre otros). Estas situaciones se dan cuando ya los demás países están en la ola paritaria y la cooperación internacional, las evaluaciones técnicas y la academia concuerdan en la necesidad de aprobar sistemas paritarios (50/50) y superar las cuotas.

#### LA CUARTA OLA: LA APROBACIÓN DE LAS MEDIDAS AFIRMATIVAS PARA REFORZAR LA PARIDAD DE GÉNERO

La cuarta ola se inicia aproximadamente en 2017 con la aprobación de una serie de medidas de acción afirmativa orientadas a reforzar la implementación de la paridad de género en el registro de candidaturas. Por ejemplo, esto ocurrió cuando se incluyó la exigencia de que en las listas plurinominales legislativas sean encabezadas por diversos géneros de manera paritaria (México en 2017, Ecuador en 2020 y Bolivia en 2020); cuando se exigió la representación paritaria en distritos uninominales con un porcentaje significativo de población indígena (México en 2017 y Bolivia en 2020) o cuando se promovió la paridad más allá del registro de las candidaturas buscando generar condiciones de participación igualitaria en cargos de designación (como ocurrió con la paridad en todo) (México en 2019).

## V. HERRAMIENTAS METODOLÓGICAS PARA EVALUAR LA REPRESENTACIÓN FORMAL Y SU RELACIÓN CON LA REPRESENTACIÓN DESCRIPTIVA DE LAS MUJERES

Los regímenes electorales de género se pueden evaluar siguiendo la propuesta del Índice de Fortaleza del Régimen Electoral de Género (IFREG) (Freidenberg, 2020a; Caminotti y Freidenberg, 2016),<sup>29</sup> identificando los valores de este en cinco propiedades (cada una con el valor máximo de 1), a partir del cual se construye una medida agregada que permite comparar las observaciones de los cambios en las reglas electorales de los países. Las dimensiones que integran el IFREG son las siguientes:

1. El tamaño (esto es, el porcentaje de mujeres que se exige nominar entre las candidaturas).
2. El mandato de posición (es decir, la exigencia de ubicar a las mujeres en candidaturas efectivas y no solo simbólicas; por ejemplo, el principio de alternancia, o en los encabezamientos de las listas plurinominales –paridad transversal– y en los distritos uninominales –paridad horizontal–).
3. Los mecanismos que penalizan el incumplimiento de las medidas aprobadas (que pueden consistir en multas, amonestaciones, no oficialización de listas, pérdida del registro del partido, no acceso a financiamiento, entre otros).
4. El alcance de la cuota y/o de la paridad de género sobre la integración de las postulaciones (a saber, si la misma se la aplica solo a las candidaturas propietarias o también a las suplencias, lo que se denomina *fórmula completa*).
5. Las válvulas de escape a las cuotas y/o a la paridad de género (que consisten en la previsión de situaciones en las que no se aplica la ley, como cuando se realizan mecanismos de selección de candidaturas con democracia interna y se argumenta que debido a ello no es necesario cumplir con la exigencia legal del régimen electoral de género).

---

29 En el texto original de 2016, Caminotti y Freidenberg lo denominaron como Índice de Fortaleza del Diseño de la Cuota, pero con las transformaciones que se fueron dando en las reglas y el paso de las cuotas a la paridad, se ha renombrado como Índice de Fortaleza del Régimen Electoral de Género (Freidenberg, 2020).

Flavia Freidenberg y Karolina Gilas (eds.)

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

La efectividad de las medidas de acción afirmativa (la cuota) y/o la paridad también puede estar vinculada a un proceso de aprendizaje por parte de la ciudadanía y las élites político-partidistas para acostumbrarse a la presencia de las mujeres en la esfera pública (Caminotti y Freidenberg, 2016), ya que esto incrementa la visibilidad de la agenda de género e internaliza el hecho de tener mujeres en los cargos públicos como parte de una práctica cotidiana que afecta la representación simbólica. De esa manera, se podría esperar una relación positiva entre el tiempo de vigencia desde la aprobación de la cuota y/o paridad (su edad) y la representación de las mujeres en las legislaturas.<sup>30</sup>

---

30 En ese sentido, cuanto mayor sea el tiempo de vigencia de la medida de acción afirmativa (cuota) y/o de la paridad, mayor será el aprendizaje respecto a la participación de las mujeres en los cargos y mayor será la representación descriptiva de las mujeres en las legislaturas de las entidades federativas.

La construcción de democracias paritarias en América Latina

Tabla I

Índice de Fortaleza del Régimen Electoral de Género:  
dimensiones, indicadores y medición

Dimensiones e indicadores	Categorización	Medición
1. Tamaño: Porcentaje de las candidaturas que se deben asignar a mujeres	· Mínimo (hasta 30%)	0
	· Intermedio (31 a 49%)	0,5
	· Paritario (50%)	1
2. Mandato de posición: Reglas de emplazamiento de las candidatas	· Ausente	0
	· Débil: Posibilidad de ubicar mujeres en últimos lugares y/o en distritos perdedores	0,5
	· Fuerte: Requisito de incorporar mujeres en candidaturas efectivas (no candidaturas simbólicas)	1
3. <i>Enforcement</i> : Penalidad por incumplimiento de la cuota y/o paridad	· Ausente	0
	· Débil: Mecanismos que penalizan a los partidos o que les permiten cambiar lo que originalmente entregaron y se les permite competir	0,5
	· Fuerte: Los partidos no pueden participar de la elección si no cumplen (no hay manera de registrar la candidatura)	1
4. Alcance: Rango de candidaturas a las cuales se aplica la cuota y/o la paridad	· Restringido: Solo se exige en las candidaturas propietarias	0
	· Amplio: Se exige la fórmula completa (las suplentes de una titular mujer deben ser mujeres)	1
5. Válvula de escape: La normativa contempla excepciones al cumplimiento de la cuota y/o la paridad	· Presentes: Hay situaciones donde es posible no aplicar la normativa y/o algunas candidaturas están exentas	0
	· Ausente: No hay excepciones	1

Fuente: Elaboración de Caminotti y Freidenberg (2016), con actualizaciones (Freidenberg, 2020).



## V.1. EL IFREG Y LA REPRESENTACIÓN DESCRIPTIVA DE LAS MUJERES EN AMÉRICA LATINA

La aplicación del Índice de Fortaleza del Régimen Electoral de Género evidencia las diferencias existentes en los diseños de las reglas formales en los países de América Latina sobre la representación descriptiva de las mujeres entre 1990 y 2021. Por ejemplo, en Ecuador entre 2008 y 2009, Costa Rica en 2009, Bolivia entre 2009 y 2010, Nicaragua en 2012, México en 2014, Venezuela en 2015,<sup>31</sup> Argentina en 2017 y Perú en 2020, se dan los regímenes electorales de género más fuertes en términos de diseños formales (tabla II). Si bien hay otros países que tienen paridad en sus reglas (Honduras desde 2016 y Panamá desde 2012), la exigen en las elecciones primarias o internas, por lo que la medida funciona como válvula de escape para que no sea necesario integrar las candidaturas generales de manera paritaria.

En la mayoría de los países que exigen paridad en las elecciones generales, las reglas cuentan con un porcentaje de exigencia del 50/50 (ya sea a nivel vertical, horizontal y/o transversal); con mandatos de posición explícitos (alternancia y secuencialidad para los escaños que se eligen por representación proporcional), con fórmulas completas (calculando la paridad sobre titulares y suplentes e indicando que cualquier candidata titular mujer debe contar con suplente de su mismo género), no tienen válvulas de escape y cuentan con sanciones fuertes por incumplimiento de las normas. Los datos muestran que en al menos cinco de los casos con régimen electoral de género más fuerte existe una mayor representación de mujeres en el Legislativo: Nicaragua (50.6), México (50), Bolivia (46.2), Costa Rica (45.6), Argentina (44.4) y Ecuador (39.4%) (CEPAL, 2022).

---

31 La descripción representativa forma parte de los reglamentos del Consejo Nacional Electoral (y no en la Constitución ni en las leyes), lo que le da debilidad institucional, la somete a la voluntad de régimen y además la convierte en una medida temporal para cada elección (y no un principio paritario incluido en el sistema constitucional como ocurre, por ejemplo, en Bolivia, Ecuador o México).

La construcción de democracias paritarias en América Latina

Tabla II  
 Evolución de la representación política de las mujeres  
 en la Cámara Baja entre 1990 y 2021, ubicados en  
 función de su posición en el IFREG (2021)

Porcentaje de representación legislativa 1990	Primer diseño	IFREG	Último diseño	IFREG 2021	Porcentaje de representación legislativa 2021
12	México I (2002)	1	México IV (2014)	5	50
9.2	Bolivia I (1997)	2.5	Bolivia III (2010)	5	46.2
10.5	Costa Rica I (1996)	3.5	Costa Rica II (2009)	5	45.6
6.3	Argentina I (1991)	4	Argentina III (2017)	5	44.4
4.5	Ecuador I (1998)	4	Ecuador IV (2009)	5	39.4
6.6	Perú I (1997)	2	Perú IV (2020)	5	37.7
14.8	Nicaragua I (2010)	2	Nicaragua III (2014)	4	50.6
7.5	República Dominicana I (1997)	2	República Dominicana III (2018)	3.5	27.9
10	Venezuela I (1998)	1	Venezuela (2015)	3	22.2
6.1	Uruguay I (2009)	3	Uruguay II (2017)	3	22.2
10.2	Honduras I (2000)	0	Honduras V (2020)	3	21.1
4.5	Colombia I (2011)	2	—	—	18.8
11.7	El Salvador I (2013)	1.5	—	—	28.6
5.6	Paraguay I (1996)	1.5	—	—	16.3
5.3	Brasil I (1997)	1	Brasil II (2009)	1.5	15.2

*Continúa...*

Flavia Freidenberg y Karolina Gilas (eds.)

Porcentaje de representación legislativa 1990	Primer diseño	IFREG	Último diseño	IFRE 2021	Porcentaje de representación legislativa 2021
7.5	Panamá I (1997)	0.5	Panamá II (2012)	1	22.5
7.5	Chile I (2015)	0.5	—	—	22.6
7	Guatemala (1985)	0	—	—	19.4

Nota: En la tabla los países están ordenados en función del valor del IFREG.

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

El régimen electoral de género se combina con otros elementos formales (como el sistema electoral)<sup>32</sup> o informales (la capacidad de articulación de los actores críticos de monitorear la aplicación de las reglas formales) ampliando o limitando los efectos originales pensados por la regla formal y afectando el alcance de los derechos políticos electorales de las mujeres (Freidenberg, 2020; Schwindt-Bayer, 2018; Došek *et al.*, 2017). Algunos de los países paritarios, además de las reglas formales, que incluyen haber reformado la Constitución y/o las leyes del país otorgándole calidad constitucional al régimen electoral de género y eliminando la temporalidad de su vigencia, cuentan con un sistema electoral amigable con la elección de mujeres (listas cerradas y bloqueadas, con representación proporcional y distritos medianos y grandes, como en Argentina, o con sistemas segmentados o mixtos, como en Bolivia y México) y una coalición de actores críticos muy activa que desde la gobernanza electoral, la academia y/o desde la sociedad civil vigilan la implementación de la paridad de género (Bolivia, México, Costa Rica, Ecuador).

32 Se entiende como sistema electoral al mecanismo a partir del cual los votos se traducen en escaños o puestos de poder (Nohlen, 1994). La eficiencia del régimen electoral de género mejora sustantivamente al contar con un sistema electoral específico (Reynolds, 1999; Htun y Jones, 2002; Jones *et al.*, 2012; Caminotti y Freidenberg, 2016), que incluya el principio de representación proporcional, listas cerradas y bloqueadas en distritos tanto medianos como grandes (Alles, 2018; Jones *et al.*, 2012; Htun, 2005; Htun y Jones, 2002, entre otros).

Un elemento del régimen electoral de género que genera tensión con el tipo de sistema electoral es el mandato de posición, de ahí que la estructura de voto resulte uno de los elementos clave en la evaluación de las reglas de juego que favorecen la representación de las mujeres. El hecho de que el electorado elija mediante el voto preferencial o de listas abiertas (en el que selecciona preferencias independientemente de la posición en la lista) funciona como limitante del efecto de la exigencia de la cuota o del principio de paridad de género una vez que se han registrado las candidaturas. La experiencia comparada evidencia que en los países donde se ha aprobado cuota o paridad de género y cuentan con voto preferencial (Ecuador hasta 2020, Perú hasta 2021, Chile, Colombia, República Dominicana, Honduras, Paraguay, El Salvador –con el voto cruzado–, Venezuela) la representación de las mujeres es menor que en aquellos sistemas donde hay listas cerradas y bloqueadas.<sup>33</sup>

Junto a la fortaleza del régimen electoral de género y el tipo de sistema electoral, también importa el papel activo y comprometido de los actores críticos (mujeres políticas, activistas y defensoras de derechos de las mujeres, el movimiento amplio de mujeres, autoridades electorales, funcionarias públicas, personas de la academia, entre otras) y su capacidad de incidencia para que esas reglas formales se cumplan. La posibilidad de monitorear y controlar que se implementen esas normas jurídicas ha permitido articular mecanismos formales e informales para reforzar y/o exigir el cumplimiento de las leyes a las dirigencias partidistas. En este sentido, esto hace la diferencia entre una regla que solo es *papel mojado* y aquellas otras donde existen personas, grupos y redes preocupadas por que esas reglas se implementen y se cumplan. Cuanto más articulada, vigorosa y activa se encuentre esa red de redes, mayor voluntad política existirá para hacer cumplir las normas y enfrentar las simulaciones y resistencia de los partidos por parte de los diversos actores; asimismo, entre más consensuadas estén las prioridades y las agendas entre los diversos actores críticos, superando barreras ideológicas y partidistas, mayor será la representación descriptiva de las mujeres.

---

33 Algunos estudios empíricos recientes (Schmidt, 2020) han cuestionado los problemas que enfrenta el voto preferencial, señalando que, por el contrario, hay veces en que el voto preferencial beneficia la elección de mujeres cuando ellas tienen prestigio personal previo.

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

La experiencia comparada latinoamericana evidencia algunos problemas que genera el diseño y la implementación de las reglas formales (mecanismos de acción afirmativa y/o principio de paridad de género). En muchos casos, las numerosas lagunas legales y la supervisión laxa han creado oportunidades para que las élites violen, simulen o incumplan las exigencias del régimen electoral de género. Estos problemas limitan el acceso y la elección de las mujeres a los cargos de representación popular y pueden sistematizarse en diversas dimensiones en función de su naturaleza:

1. *Problemas normativos (relacionados con el diseño del régimen electoral de género)*: Un primer grupo de problemas tiene que ver con el diseño de las reglas del régimen electoral de género, dado que la ausencia de régimen –o, en su caso, su debilidad– supone en sí misma reglas formales poco eficientes. Aun cuando ya es un consenso compartido tanto por las mujeres que integran un partido y las activistas como por las agencias de cooperación y la academia que se debe exigir paridad en el registro de las candidaturas, todavía hay países que se resisten a exigir 50/50 (como Brasil, Chile, El Salvador, Guatemala, Paraguay, República Dominicana y Uruguay). De igual manera existe un fuerte consenso en la necesidad de resolver los dilemas derivados de la postulación en distritos uninominales (lo que supone aprobar la paridad horizontal) y de resolver los problemas que hace que no se ubiquen a las mujeres en las cabezas de las listas (lo que implicaría aprobar la paridad transversal), incluso en países donde han aprobado únicamente la paridad vertical (como puede ser Argentina).<sup>34</sup>

El hecho de que las reglas del régimen electoral de género sean exigidas solo para las precandidaturas (elecciones internas o primarias) y no para las elecciones generales también supone un problema grave. En los países donde han aprobado la paridad de género en las elecciones internas o primarias (Honduras y Panamá), así como en los que exigen un porcentaje menor de mujeres en las candidaturas a las primarias (Paraguay), los resultados de mujeres electas suelen ser muy diferentes de aquellos otros cuyas reglas se exigen en las elecciones generales. Es más, en sentido estricto, resulta muy difícil

---

<sup>34</sup> En Argentina, si bien existe mandato de posición (1/1) no se contempla el encabezamiento de las listas por mujeres (Ley 27.412). En la elección legislativa de 2021 solo el 36% de las listas fueron encabezadas por mujeres (Defensoría del Pueblo, 2021b).

asumir que estos casos funcionan de manera similar a los que cuentan con reglas sobre las elecciones generales.

La ausencia de mandato de posición, su formulación ambigua o el hecho de que no se indique de manera expresa que al menos en algunos distritos o listas los encabezamientos deben ser para mujeres (como se ha evidenciado en Argentina, Brasil,<sup>35</sup> Chile,<sup>36</sup> Honduras,<sup>37</sup> El Salvador,<sup>38</sup> o Perú, este último antes de 2020)<sup>39</sup> también restringe la fortaleza del régimen electoral de género. Un diseño que no garantiza el mandato de posición de manera explícita y clara resulta ineficiente, genera oportunidades para ubicar a las mujeres en puestos poco elegibles, no competitivos o simbólicos y suele limitar el acceso de las mujeres al poder. Es más, una práctica muy común resulta de ubicar a las mujeres en distritos donde los partidos saben que históricamente no tienen oportunidad de ganar, tal es el caso de las candidaturas simbólicas que se han registrado en Brasil,<sup>40</sup> Chile,<sup>41</sup> México,<sup>42</sup> Honduras,<sup>43</sup> República Dominicana,<sup>44</sup>

---

35 En Brasil, la Ley 12.034/09 no exige un mandato de posición.

36 En Chile, la Ley 20.840 de 2015 no exige un mandato de posición (aunque las listas están desbloqueadas).

37 En Honduras, la Ley Electoral (Decreto N° 54-2012) no establece un mandato de posición claro. El Reglamento del Tribunal Supremo Electoral (Acuerdo 003) estableció que la alternancia (cremallera) en las listas aplica a partir de la quinta posición (Freidenberg en este volumen).

38 En El Salvador, la legislación (Decreto No. 307) no prevé mandato de posición (Freidenberg y Solano en este volumen).

39 En Perú, la Ley Orgánica de Elecciones de 1997 y sus reformas subsecuentes no establecían mandato de posición, dejando a la voluntad de los partidos políticos el orden de las candidaturas en las listas. Apenas la reforma de 2020 estableció la alternancia en las listas de candidaturas (Jaramillo Huaman en este volumen).

40 En Brasil, la posibilidad de registrar un *excedente de candidaturas* incentiva la postulación de las mujeres en los últimos lugares, los excedentes, limitando su acceso a los espacios con posibilidades de victoria electoral (Vital y Valente, 2020).

41 En Chile, la cuota debe cumplirse "a nivel de cada partido" (SERVEL, 2017: 2), por lo que es posible que en algunos distritos se postule un mayor porcentaje de mujeres y en otros menos, creando un desbalance entre los porcentajes de género en las listas a nivel distrital (León Patiño en este volumen).

42 En México la práctica de postular a las mujeres en los *distritos perdedores* (aquellos en los que el partido político tiene pocas posibilidades reales de una victoria electoral) fue ampliamente extendida. Fue hasta la reforma de 2014 que la legislación obligó a los partidos políticos a realizar las postulaciones de manera equilibrada en los distritos ganadores, perdedores y competitivos (Freidenberg y Gilas en este volumen).

43 En Honduras los partidos políticos que celebren elecciones primarias pueden evitar el cumplimiento de la cuota (Freidenberg en este volumen).

44 En República Dominicana también es una práctica frecuente por parte los partidos políticos colocar las candidaturas de las mujeres en los espacios con pocas posibilidades de victoria electoral (Jaramillo en este volumen).

Colombia,<sup>45</sup> Ecuador,<sup>46</sup> Panamá, Perú<sup>47</sup> y Venezuela; otro mecanismo para limitar su participación ha consistido en colocarlas en los últimos puestos de las listas sabiendo que eso disminuye sus posibilidades de ganar.<sup>48</sup>

Otro de los problemas tiene que ver con la integración de las fórmulas. En aquellos diseños donde se establece de manera ambigua o poco clara el modo en que debe integrarse la fórmula entre titulares y suplentes existen más probabilidades de que las mujeres no ganen los escaños. Hay países donde se piensa que la paridad debe darse dentro de la misma integración de la fórmula. De este modo, se ubican a los hombres como titulares y a todas las mujeres como sus suplentes, bajo el argumento de que eso es paritario (como ocurre en Brasil,<sup>49</sup> El Salvador,<sup>50</sup> Honduras,<sup>51</sup> Ecuador,<sup>52</sup> Panamá o Venezuela). En este esquema –que no garantiza a las mujeres el acceso a las candidaturas titulares o principales y las mantiene en las opciones de segunda–, en la práctica, implica que las mujeres acceden a los cargos solo cuando la persona titular no pueda asumirlo, renuncie o fallezca.

La ausencia de mecanismos de sanción por el incumplimiento de la cuota y/o de la paridad convierte en papel mojado cualquier norma del régimen electoral de género. Si las autoridades no cuentan con normas que les permitan rechazar, modificar o solicitar que hagan ajustes a lo que entregan los partidos,

---

45 En Colombia ocurre algo similar, pues la cuota solo aplica para aquellos distritos en los que se elijan más de 5 curules, excluyendo a las mujeres de ocupar las posiciones altas en las listas en general y en los distritos pequeños en particular (León Patiño en este volumen).

46 En Ecuador, los partidos tienden a postular a las mujeres en los distritos con pocas oportunidades de ganar (Trujillo, 2018).

47 En Perú, la práctica de colocar a las mujeres en los últimos lugares de las listas y/o en los distritos con pocas posibilidades de éxito era una práctica ampliamente extendida (Archenti y Tula, 2007: 215; Zovatto y Aguilar, 2013: 221; Jaramillo, 2019).

48 De ahí la necesidad de establecer el principio de competitividad para evitar que las mujeres sean ubicadas fundamentalmente en distritos perdedores (como ocurrió con la experiencia mexicana) (Freidenberg y Gilas en este volumen).

49 En Brasil, la Ley 12.034/09 no especifica las reglas sobre el cumplimiento de las cuotas en la integración de la fórmula (Morales Betancourt en este volumen).

50 En El Salvador, la Ley de Partidos Políticos (Decreto No. 307) establece que la cuota se aplica en el total de las candidaturas propietarias y suplentes, por lo que los partidos tienden a registrarlas predominantemente en las suplencias (Freidenberg y Solano este volumen).

51 En Honduras se da la creencia de que la paridad es entre candidaturas titulares y sus suplencias y no entre candidaturas a un mismo cargo (Freidenberg en este volumen).

52 Si bien la ley ecuatoriana obliga a cumplir con la cuota en las candidaturas propietarias y suplentes, el cumplimiento no necesariamente tiene que darse en la fórmula completa, permitiendo que los partidos políticos concentren las candidaturas de las mujeres en las suplencias (Freidenberg y Garzón-Sherdek en este volumen).



resulta muy difícil que se pueda sancionar y que los partidos tengan incentivos para atender lo que dice la norma.<sup>53</sup> En ese sentido, los casos que más han avanzado en materia de representación política de las mujeres son aquellos que han establecido sanciones fuertes y cuentan con autoridades electorales (administrativas y/o jurisdiccionales) comprometidas en hacerlas efectivas (como ocurre en México, Costa Rica, Argentina o Bolivia).

Todo esto no es una cuestión menor porque el hecho de que las normas sean laxas o que no haya acompañamiento por parte de las autoridades genera oportunidades e incluso válvulas de escape para que los partidos no cumplan con lo que dicen las reglas formales. Diversas experiencias latinoamericanas muestran que esas válvulas de escape son la vía legal para no ubicar mujeres en las candidaturas (aun cuando lo diga expresamente la norma), como cuando el realizar procesos de selección de candidaturas democráticos te exime de aplicar las reglas (tal es el caso, actualmente, de Honduras y Panamá; de Venezuela desde 2015 y de México hasta 2011) o el hecho de que se permita justificar con una declaración formal de la Secretaría de las Mujeres de los partidos que “no hay mujeres” suficientes para ubicarlas en las candidaturas y así evitar cumplir con las exigencias normativas (Panamá).

2. *Problemas vinculados con cómo se implementa el régimen electoral de género y cómo este se ve influenciado por el sistema electoral*: La fortaleza de los regímenes electorales de género se diluye a partir del tipo de sistema electoral que se emplea (Jones *et al.*, 2012; Archenti y Tula, 2007; Bareiro, 2007; Htun, 2005). Los regímenes electorales de género pierden eficacia cuando interactúan con sistemas electorales poco amigables, como los que tienen distritos pequeños (Chile),<sup>54</sup> e incluso cuando privilegian fórmulas de mayoría relativa más que las de carácter distributivo para la asignación de los escaños (de ahí que los sistemas mixtos segmentados como el mexicano o el boliviano tengan mejores resultados).

La literatura ha evidenciado que la estructura de voto también es un elemento clave en la interacción entre el mandato de posición y el resultado de la representación. De ahí que los sistemas con lista cerrada y bloqueada, con distritos medianos y grandes, elegidos por sistemas de representación

---

53 Esto ocurre en Brasil donde la ley no contempla sanciones claras, sino que las deja al arbitrio de un juez, quien puede decidir enmendar la lista o rechazarla (Morales Betancourt en este volumen).

54 En Chile, la magnitud de los distritos va de pequeños a medianos, cuando los más favorables son aquellos que tienen distritos grandes (Miranda Leibe y Suárez-Cao, 2018).

proporcional son más favorables a la elección de las mujeres (Archenti y Tula, 2017, 2007; Jones *et al.*, 2012). En ese sentido, aquellos países que no cuentan con mandato de posición o que incluso teniendo mandato de posición claro y específico aún cuentan con sistemas electorales de listas desbloqueadas, abiertas o voto preferencial continúan filtrando la capacidad del régimen electoral de género para propiciar que se elijan mujeres (como ocurre en Brasil, Colombia, Chile y El Salvador con el voto cruzado, así como en Honduras, Paraguay, República Dominicana, en Venezuela, en Ecuador hasta 2020 y en Perú hasta 2021).

Este formato de estructura del voto genera personalización y perjudica a las mujeres porque, frecuentemente, son menos conocidas y reciben menos financiamiento para campañas (Htun y Jones, 2002). También favorece los *votos de lista*, es decir, que algunos legisladores son electos por la agregación de los votos por pacto o subpacto, quitando la victoria a la persona de la lista con más votos.<sup>55</sup> Si bien recientes investigaciones evidencian que en algunas oportunidades el voto preferencial o de listas abiertas (aun cuando filtran la capacidad del régimen electoral de género para favorecer la representación política de las mujeres) permiten que determinados liderazgos con reconocimiento previo y autonomía consigan *movilidad vertical* dentro de las listas (como ha ocurrido en Ecuador, Perú, Honduras, El Salvador, o República Dominicana, entre otros), todavía faltan estudios comparados que permitan generalizar sobre este efecto del voto personalizado.

3. *Problemas partidistas (las prácticas patriarcales y la escasa democracia interna)*: Los partidos políticos latinoamericanos están *generizados*, es decir, reproducen reglas, valores y prácticas donde las mujeres no cuentan con las mismas oportunidades que los hombres. Aun cuando la mayoría de las militancias de los partidos latinoamericanos están integradas por mujeres, las dirigencias no las ven o no las consideran aptas para ser candidatas, mucho menos para ganar una elección (Llanos y Roza, 2018; Morgan e Hinojosa, 2018; Marván Laborde y Márquez Labastida, 2013; Bareiro y Echaury, 1998).<sup>56</sup> Los partidos continúan empleando criterios poco meritocráticos, patrimonialistas y nepotistas

---

55 En Argentina, el sistema electoral del Senado es de lista incompleta. Esto significa que el 33% de escaños se le asignan a la candidatura que encabeza la lista de la segunda mayoría, y dado que la mayor parte de organizaciones presentaron listas encabezadas por hombres, todos los curules de ese tipo pertenecen a hombres (Molina Figueroa en este volumen).

56 Una investigación realizada recientemente sobre 123 partidos de 18 países de América Latina da cuenta de que solo 19 organizaciones de partidos tienen una presidencia o un órgano de decisión ejecutivo femenino (Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, 1977-2022).

en la selección de candidaturas de las mujeres: prefieren candidatas de la familia o con vínculo cercano (esposas, hijas, hermanas) frente a las militantes, porque siguen pensando a esas mujeres como “suyas” (de su pertenencia), así como también continúan creyendo que pueden mandar en ellas como sujetos tutelados.

El rechazo de los partidos hacia las mujeres no tiene que ver solo con no ubicarlas como candidatas o como dirigentes, sino que, además, supone otro conjunto de barreras simbólicas y actitudinales que limitan su participación política (Shvedova, 2005). Entre esos obstáculos destacan la prevalencia del modelo masculino de ejercicio del poder; reglas poco claras (o no escritas ni de acceso abierto) para hacer carrera política; falta de apoyo financiero para las candidatas; acceso limitado a las redes políticas y a las estructuras organizativas de apoyo durante la campaña electoral; normas y evaluaciones con doble rasero, que son más estrictas hacia las mujeres que hacia los hombres; dificultades para acceder a capacitación en habilidades de negociación, cooperación y estrategia política, en particular, para mujeres jóvenes, entre otros. La lógica organizativa interna y la división sexual del trabajo continúan siendo obstáculos en el desarrollo de las carreras políticas y evitan que las mujeres puedan acceder tanto a las dirigencias como a la estructura de toma de decisión de candidaturas (Htun, 2005).<sup>57</sup>

*4. Problemas relacionados con la capacidad organizativa de la sociedad civil y la organización de las mujeres en torno a la agenda de la representación política:* Los movimientos de mujeres de América Latina, muchos de los cuales han surgido como parte de movimientos populares más amplios, han aprovechado las estructuras de oportunidades políticas y sociales para presentar sus propias demandas de ciudadanía basadas en el género como parte de los procesos de democratización (Franceschet y MacDonald, 2003) e incluso muchas veces antes de que se dieran las transiciones (Waylen, 1994).<sup>58</sup> En esos escenarios hostiles, las feministas latinoamericanas lucharon para alcanzar la

---

57 Los análisis y las entrevistas con las mujeres candidatas, militantes, activistas y expertas en diversos países (por ejemplo, en Argentina, Brasil, Chile, Honduras, El Salvador y Panamá) apuntan además a importantes obstáculos al interior de los partidos políticos, relacionados con la ausencia de democracia interna y con las escasas oportunidades para acceder a los espacios de liderazgo y a las candidaturas (Biroli, 2021; Arce, 2018).

58 A pesar de algunos signos iniciales de que los estados en proceso de democratización serían receptivos a los reclamos de ciudadanía de las mujeres, la retórica de la igualdad de género respaldada por muchos líderes políticos no se ha convertido en realidad (Franceschet y MacDonald, 2003: 2).

igualdad formal como una manera de garantizar el acceso a todos los derechos (Bareiro y Soto, 2015a; Bareiro y Echaury, 1998) y esa lucha se ha dado con diversos niveles de ritmo e intensidad en los distintos países de la región. En las últimas décadas, ha tenido lugar un cambio en el paradigma respecto a la relevancia de ocupar espacios en las instituciones, así como de poner en la agenda principal el tema de la representación política frente a otras agendas tan o igual de relevantes. Ese cambio actitudinal en los movimientos sociales y en las activistas respecto a la necesidad de ocupar espacios de poder y de generar recursos para la participación política ha sido clave para la lucha por los derechos políticos de las mujeres.

En ese sentido, el movimiento amplio de mujeres y el movimiento feminista han desempeñado un papel fundamental y exitoso en la introducción y formación de nuevas agendas temáticas y de incidencia en las políticas públicas;<sup>59</sup> generación de “nuevos marcos de sentidos y normativas de igualdad” (Rodríguez Gustá y Madera, 2017: 90) y en la democratización de la esfera pública en la región (Rodríguez Gustá y Madera, 2017: 90; Zaremborg, 2009). En aquellos sistemas donde el movimiento social y político ha sido fuerte, bien articulado, existen redes reticulares de conexión –como una *red de redes*– que interconectan a colectivos de diferentes niveles (territoriales, nacionales y supranacionales) y hay consensos respecto a la agenda temática y las estrategias a seguir respecto a la participación y la representación política de las mujeres, de manera que ha sido mayor la eficiencia del régimen electoral de género, dado la capacidad del movimiento amplio de controlar su implementación. En este sentido, la ausencia de movimientos sociales articulados y movilizados respecto a esta agenda de investigación ha generado dificultades para que se aprueben reformas político-electorales que mejoren la representación política de las mujeres (como por ejemplo en Guatemala o República Dominicana).<sup>60</sup>

5. *Problemas actitudinales (relacionados con los valores y las creencias de las personas)*: Los problemas normativos, partidistas y organizativos

---

59 Según Bareiro, “[...] el movimiento feminista y amplio de mujeres se caracteriza por ser una red internacional, nacional y local, que trabaja de manera horizontal y se encuentra tanto en grupos autónomos que pueden ser de diverso tamaño, como en grupos internos en partidos políticos, sindicatos, organizaciones barriales, universidades, cooperativas..., en muchos casos, sus integrantes inciden a título personal en instituciones tan diversas como los estados, los organismos multilaterales o las empresas [...]” (2007: 680).

60 La experiencia comparada ha evidenciado que cuanto mayor fuera la capacidad de hacer cabildeo y litigio estratégico, mayor ha sido la fortaleza del régimen electoral de género y, con ello, la representación descriptiva de las mujeres (México, Bolivia, Costa Rica, Argentina, entre otros).

## La construcción de democracias paritarias en América Latina

están cruzados por argumentos discriminatorios y sesgados que quieren hacer creer que “no hay mujeres capacitadas” para poder ubicar en las candidaturas (como ocurre en Colombia, Guatemala o República Dominicana o se decía en Argentina o en México); “que a ellas no les interesa participar porque prefieren cuidar a sus familias” (como en México, Honduras o Panamá) y que, además, “deberían competir sin la ayudita que les dan las cuotas” (como en Brasil, Honduras, Colombia, El Salvador, Panamá, Paraguay, Ecuador, México o República Dominicana, entre otros). Bajo estos argumentos, suelen dar además un cumplimiento formal, aunque no efectivo, al régimen electoral de género. A estos elementos se les suma las cada vez más evidentes manifestaciones de violencia política en razón de género, tanto directas como sutiles, en particular, cuando ellas son independientes y autónomas y han ido ganando espacios de poder.

Tabla III  
 Padrón electoral, porcentaje de exigencia y mujeres electas como diputadas  
 en los poderes legislativos nacionales de América Latina (1990-2022)

País	Padrón de mujeres [en porcentaje] [2021]	IFREG [2021]	Porcentaje de exigencia [2021]	Porcentaje de mujeres electas [2021]	Total de diputadas electas	Total de diputados electos	Total de escaños
Argentina	17 [2021]	5	50	44.4 [114/257]*	1,206	3,655	4,871
Bolivia	3.6 [2020]	5	50	46.9 [61/130]*	244	926	1,170
Brasil	75 [2018]	1.5	30	15.0 [77/513]*	376	4,197	4,573
Chile	51.3 [2021]	2	40	22.6 [35/155]*	133	862	995
Colombia	18 [2018]	2	30	17.5 [31/177]*	121	717	838
Costa Rica	1.6 [2022]	5	50	45.6 [26/57]*	178	767	945
Ecuador	50.4 [2021]	5	50	37.9 [52/137]*	253	1,093	1,346
El Salvador	53 [2021]	1.5	30	28.6 [24/84]*	170	670	840
Guatemala	4.1 [2018]	0	-	19.4 [31/160]*	152	1,129	1,281
Honduras**	53 [2021]	3	-	27.3 [35/128]*	204	1,164	1,368
México	51.9 [2021]	5	50	50 [250/500]*	1,600	4,400	6,000

Continúa...

La construcción de democracias paritarias en América Latina

País	Patrón de mujeres [en porcentaje] [2021]	IFREG [2021]	Porcentaje de exigencia [2021]	Porcentaje de electas [2021]	Total de diputadas electas	Total de diputados electos	Total de escaños
Nicaragua	2.2 [2021]	4	50	50 [46/92]	197	546	741
Panamá**	50.2 [2019]	1	-	22.5 [16/71]*	61	372	433
Paraguay**	49.0 [2018]	1.5	-	12.5 [10/80]*	43	437	481
Perú	50.4 [2021]	5	50	37.7 [49/130]*	287	1,433	1,720
Rep. Dominicana	52.9 [2020]	3.5	40	27.9 [53/190]*	283	1,328	1,611
Uruguay	1.4 [2019]	2.5	33	22.2 [22/99]*	93	699	792
Venezuela	50.7 [2021]	3	50	22.2 [37/167]*	95	568	663
A nivel regional	635.7	3.2	35.7	18.6	5,695	24,963	30,668

Los datos de representación descriptiva son desde la (re)instalación democrática de la tercera ola.

\*La primera cifra se refiere a la cantidad de mujeres electas, y la segunda, a la cantidad total de escaños en la Cámara.

\*\*Honduras y Panamá exigen paridad para los procesos de selección de candidaturas y no para las elecciones generales. De igual manera, las exigencias en Paraguay, si bien no son de paridad en sentido estricto, aplican únicamente en las elecciones internas. Esta es la razón por la que no aparecen los datos.

Fuente: Elaboración propia al 31 de enero de 2022.



## VII. APRENDIZAJES COMPARADOS: PROPUESTAS DE REFORMAS PARA CONTINUAR REDUCIENDO LA BRECHA DE GÉNERO

La experiencia latinoamericana da cuenta de una serie de aprendizajes respecto a la construcción de democracias paritarias con igualdad sustantiva. El primer aprendizaje de la experiencia comparada evaluada es que las reglas importan. La implementación de medidas de acción afirmativa y/o de principios constitucionales como el de la paridad de género en el registro de las candidaturas a cargos de representación popular han sido exitosos (Krook, 2010; Franceschet *et al.*, 2012; Jones *et al.*, 2012; Piscopo, 2015; Schwindt-Bayer, 2018; Freidenberg, 2020; entre otros). Esta investigación corrobora esas premisas y evidencia de manera empírica que cuanto más fuerte es el régimen electoral de género, mayor será la representación descriptiva de las mujeres en las instituciones legislativas. De ahí que resulte primordial que los países que aún no cuentan con representación paritaria en sus instituciones procuren aprobar reglas que exijan más mujeres en el registro de las candidaturas, revisen el modo en que el sistema electoral afecta a esas reglas formales o que –en su caso– fortalezcan las que tienen.

Un segundo aprendizaje que enseña la política comparada es que no todos los diseños del régimen electoral de género son iguales y que hay una serie de componentes que mejoran definitivamente la representación política de las mujeres. Aun cuando el derecho a votar y ser votadas está reconocido constitucionalmente y se haya avanzado en la dimensión formal de la representación política, las mujeres no compiten en las mismas condiciones que los hombres.<sup>61</sup> La evaluación de la representación formal sugiere que el diseño ideal es aquel que cuenta con: paridad vertical (50%) en el registro de candidaturas a las elecciones generales para todos los cargos, paridad horizontal –para distritos uninominales– y paridad transversal, exigiendo que se ubique a las mujeres en el encabezamiento de las listas; mandato de posición para que sea en alternancia y secuencialidad (y evite remitir a las mujeres a candidaturas que son simbólicas); las fórmulas deben estar integradas de manera completa (titulares y suplentes, donde se elijan las dos partes como una única candidatura) de un

---

61 Esos diversos obstáculos no son exclusivos de América Latina (Schwindt-Bayer, 2018; Caminotti, 2016; Bareiro y Soto, 2015a; Ríos Tobar, 2008) sino que han sido identificados en diferentes contextos regionales y experiencias nacionales (Krook y Norris, 2014; Krook, 2010; Caul, 1999; Dahlerup, 1993; Lovenduski y Norris, 1993; entre otros).

mismo género,<sup>62</sup> con reglas claras respecto a las candidaturas titulares y suplentes y establecer el principio de competitividad, para que la autoridad electoral pueda registrar cuáles son los distritos donde los partidos “siempre pierden” (distritos perdedores) y evitar que las mujeres sean ubicadas en ellos.

El gran debate público tiene que ir orientado a fortalecer los regímenes electorales de género de los países que aún enfrentan resistencias, tienen reglas débiles o válvulas de escape que permiten que no se cumpla con lo que exige la ley. La gran apuesta, en consonancia con las reformas comprometidas en la construcción de las democracias paritarias, debería ser exigir paridad no solo en el registro de candidaturas a los cargos de representación popular en distritos plurinominales (paridad vertical), entre distritos uninominales (paridad horizontal) y en los encabezamientos de las listas (paridad transversal), sino además en los procesos de selección de candidaturas al interior de los partidos, en la integración de los gabinetes del Poder Ejecutivo (gabinetes paritarios) y los órganos del Poder Judicial.<sup>63</sup>

Un tercer aprendizaje está en que las leyes solas no mejoran la representación descriptiva de las mujeres. La experiencia comparada latinoamericana ha enseñado cómo las numerosas lagunas legales y la supervisión laxa han creado oportunidades para que las élites partidistas violen las exigencias del régimen electoral de género (Freidenberg, 2020; Piscopo, 2015). Estas manipulaciones, que ocurren incluso en países que han conseguido mejorar la representación descriptiva de las mujeres, permiten a las élites violar la letra y/o el espíritu de la ley (Piscopo, 2015; Franceschet y Piscopo, 2014; Lázaro, 2008). En ese escenario se ve al Estado –puntualmente a las autoridades electorales del nivel de jueces y funcionarios– como actores clave que pueden cambiar las condiciones de manipulación y el comportamiento evasivo que las élites partidistas realizan de las reglas (Alanis Figueroa, 2017; Piscopo, 2015; Lázaro, 2008). La justicia electoral puede atajar las prácticas que no son ilegales o no están regladas, pero que los actores políticos ejercen, aceptan y legitiman cuando compiten

---

62 Las combinaciones de las fórmulas completas entre titulares y suplentes sería la siguiente: mujeres/mujeres u hombres/hombres o, en su caso, hombres/mujeres. Este es el ejemplo de México con la intención de evitar que los hombres suplentes presionen para que las mujeres titulares renuncien.

63 La experiencia mexicana de la Paridad en todo (2019) pone en la agenda la necesidad de pasar de exigir la paridad solo en las candidaturas (como ha sido en la mayoría de los países de la región) a posicionarla en todas las dimensiones de funcionamiento del Estado y en todos los niveles institucionales donde este actúe solo (Freidenberg y Gilas en este volumen).

Flavia Freidenberg y Karolina Gilas (eds.)

en la arena política y, muchas veces, llevan a cabo para no cumplir con lo que establecen las reglas formales para proteger los derechos de las mujeres.

Un cuarto aprendizaje está en que, a pesar de la importancia de la justicia electoral en materia de ampliación de derechos, en algunas ocasiones las autoridades electorales han supuesto limitaciones respecto a las interpretaciones realizadas en torno a los vacíos de la ley o, en su caso, han otorgado licencias a los partidos para no cumplir con lo que la norma exige (y, por lo tanto, permiten las válvulas de escape) (Venezuela; Ecuador). En esa línea, la creación de observatorios de participación política de las mujeres constituye una muy buena práctica. Los observatorios son iniciativas interinstitucionales, en donde redes de mujeres políticas, activistas de la sociedad civil, académicas, funcionarias, juezas y jueces y juezas electorales trabajan juntos para monitorear la aplicación de las reglas electorales de género, impulsar buenas prácticas para la protección de los derechos políticos de las mujeres y articular reacciones a las resistencias que impulsan los partidos para no cumplir con lo que exigen las leyes.<sup>64</sup>

El fortalecimiento del régimen electoral de género está relacionado con el trabajo sororo y colaborativo, que genera puentes (algunas veces en lo público y otras veces en lo oculto) y van construyendo entramados de redes (formales e informales) con el objetivo de detectar las simulaciones de los partidos, generar data que ayude a identificar y superar los obstáculos que enfrentan las mujeres. Este quinto aprendizaje ha sido fundamental. El movimiento amplio de mujeres, el movimiento feminista, las mujeres políticas y las redes de mujeres diversas han sido actores claves en la movilización política en torno a la ampliación de los derechos de las mujeres, de la mano de las autoridades electorales. En la mayoría de los casos nacionales donde se ha avanzado en la ampliación de los derechos de las mujeres es porque su movimiento ha podido superar las limitaciones que le supone la disciplina partidaria y las diferencias ideológicas,

---

<sup>64</sup> Diversas experiencias ejemplifican el carácter central del papel que tienen los observatorios en la promoción de los derechos político-electorales de las mujeres en los últimos años. En México, se encuentra el Observatorio para la Participación Política de las Mujeres en México, que tiene alcance nacional y que es resultado de la cooperación interinstitucional. En Bolivia, durante 2017 el Tribunal Supremo Electoral creó el Observatorio de Paridad Democrática, apoyado con financiamiento español y sueco. En Honduras, fue diseñado el Observatorio de Violencia Política en Razón de Género, mientras que en Panamá el Foro Nacional de Mujeres de los Partidos Políticos ha participado de manera activa desde 1983 en los procesos de reformas electorales junto con el Tribunal Electoral. Estas experiencias son fundamentales para construir espacios de diálogo e interacción entre los diferentes actores interesados en la construcción de democracias paritarias con igualdad sustantiva.

y las mujeres han podido articular respuestas en torno a causas que les permiten trabajar conjuntamente.<sup>65</sup>

Finalmente, un sexto aprendizaje tiene que ver con continuar impulsando estrategias integrales para la igualdad sustantiva (Freidenberg, 2020a), lo que supone construir *nuevos pactos políticos* que permitan identificar los compromisos e impulsen una agenda efectiva en materia de derechos políticos, diálogo constructivo y la transversalización de género en las políticas y las instituciones públicas. Una serie de mecanismos de innovación democrática pueden contribuir en esta tarea como las reformas a los mecanismos de selección de candidaturas de los partidos;<sup>66</sup> la aprobación de protocolos para financiar de manera transparente campañas de las mujeres candidatas, con métodos claros de distribución de recursos para hacer campaña electoral; la distribución de fondos públicos destinados de manera directa a las candidatas para actividades del cuidado doméstico; el acceso a los medios de comunicación como aporte indirecto para las mujeres candidatas; la concesión de dinero directo a las candidatas mujeres registradas ante la autoridad electoral; la firma de protocolos de entendimiento de los partidos con los bancos para dar créditos a las candidatas que les permitan contar con autonomía económica, entre otros. Estas estrategias, acciones y pactos podrían retomar los términos de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1979), que da pistas respecto a cómo se debe continuar trabajando para reducir las desigualdades de género en los países de la región.

---

65 Los movimientos de mujeres en Venezuela consiguieron articular 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) (Muñoz-Pogossian en este volumen). Un caso similar ha sido el mexicano (Freidenberg y Gilas en este volumen), donde se ha evidenciado la capacidad de plataformas plurales y diversas (como Mujeres en Plural) que han conseguido movilizar a las mujeres más allá de sus diferencias.

66 La propuesta tiene que ver con desgenizar, regenerar y democratizar las organizaciones partidistas. Eso supone incorporar primarias paritarias, con doble papeleta, donde cada militante (hombre y mujer) voten por una persona y que las más votadas integren las listas por orden de prelación (Freidenberg y Brown Araúz, 2019).

## VIII. PLAN DEL LIBRO

El libro comienza con una caja de herramientas teóricas, conceptuales y metodológicas que estructura la investigación y que permite llenar el vacío existente en la investigación empírica comparada contemporánea respecto a la relación entre la representación formal y la representación descriptiva de las mujeres en 18 países de América Latina. En este primer capítulo se plantea el modo en que se define y estudia la representación formal, cómo se la mide a través de una herramienta metodológica como el Índice de Fortaleza del Régimen Electoral de Género” (Freidenberg, 2020a; Caminotti y Freidenberg, 2016) y los resultados sobre la representación descriptiva de las mujeres en el período 1990-2021.

La obra está estructurada en cinco partes que permiten ordenar las diferentes experiencias nacionales con relación al régimen electoral de género y sus resultados. La primera parte, denominada “Los casos exitosos. Régimen electoral de género paritario, actores críticos articulados y alta representación descriptiva de las mujeres”, integra un primer grupo de estudios de caso sobre los países que han ido aprobando regímenes electorales de género fuertes (paritarios) y que, a través de la evolución normativa e interpretativa, han llegado a desarrollar regímenes que han podido elevar la representación descriptiva de las mujeres en las tres últimas décadas. Entre los casos estudiados en este grupo están Bolivia, México, Costa Rica, Argentina y Ecuador. En todos estos países ha sido clave el papel de los denominados *actores críticos* (Schwindt-Bayer, 2010), a través de *coaliciones amigables al género* (Caminotti, 2016), donde el movimiento amplio de mujeres, junto a las activistas, las mujeres partidistas y las autoridades electorales han podido contribuir en el monitoreo, control de aplicación e interpretación de las normas.

En la segunda parte, “Los casos híbridos. Paridad con válvulas de escape, partidos *gatekeepers* y trampas institucionales”, se incorporan los países que teniendo paridad formal no consiguen representación paritaria, ya que en ellos persisten las válvulas de escape, candados institucionales, fuertes resistencias partidarias y/o sistemas electorales poco amigables a la elección de las mujeres en igualdad de condiciones con los hombres. En este grupo se encuentran los casos de Perú, Honduras, Panamá y Paraguay. Si bien en Perú las reformas electorales recientes (2019 y 2020) han mejorado drásticamente el régimen electoral de género, el sistema electoral poco amigable (voto preferencial) ha producido que la representación política de las mujeres no alcance la paridad propuesta. En el caso de Paraguay, aunque no cuenta con paridad, tiene

“parecidos de familia” con Honduras y Panamá porque la aplicación de las reglas del régimen electoral de género tiene lugar en las elecciones internas (o primarias), y porque las dirigencias partidistas continúan ejerciendo el poder de manera patriarcal, convirtiéndose en “guardianes” (*gatekeepers*) de la representación política.

En la tercera parte de la obra, “Los casos inconclusos. Régimen electoral de género débil, resistencias partidistas y baja representación descriptiva de las mujeres”, se analizan los países que mantienen una baja representación de las mujeres, al haber adoptado regímenes electorales de género débiles, y donde los partidos siguen resistiéndose –incluso de manera no simulada– a las políticas de la igualdad. Este grupo está compuesto por Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, República Dominicana y Uruguay. Aun cuando ha habido esfuerzos por aprobar reformas orientadas a mejorar la representación política de las mujeres, estas no han sido paritarias y presentan todavía debilidades respecto al porcentaje de exigencia (como en Brasil, Colombia y El Salvador, países que continúan con 30%; Uruguay, 33%; Chile y Dominicana, 40%); la ausencia o laxitud del mandato de posición (como en Brasil, El Salvador, Dominicana y Chile) y con sistemas electorales con voto preferencial o listas abiertas que limitan la capacidad del régimen electoral de género sobre la cantidad de mujeres electas (como en Brasil, Dominicana y El Salvador). En estos países existen aún muchas áreas de oportunidad para fortalecer el régimen electoral de género y contribuir a una mayor representación descriptiva de las mujeres.

En la cuarta y última parte, titulada “Los casos atípicos. Sin reglas formales, o con reglas laxas y diferentes niveles de representación de las mujeres”, se analizan tres casos que se caracterizan por sus diferencias sustantivas entre sí y con el resto de los esfuerzos realizados en la región. Guatemala es el único país sin reglas formales, donde nunca se ha aprobado ningún tipo de régimen electoral de género y, a pesar de ello, cuenta con una incipiente representación descriptiva de las mujeres. Están también dos países cuyos procesos políticos actuales no pueden ser considerados democráticos, pero que han tenido trayectorias institucionales y políticas que han adoptado estrategias distintas respecto de la igualdad política de género: Venezuela, que ha aprobado paridad en sus reglamentos, permite laxitud en el uso de las reglas y tiene muy bajos niveles de representación descriptiva de las mujeres en su Asamblea Legislativa y, finalmente, Nicaragua, que ha adoptado la paridad de género recientemente y ha conseguido tener una Asamblea Legislativa paritaria.

Flavia Freidenberg y Karolina Gilas (eds.)

El conjunto de colaboraciones de esta obra se cierra con una serie de conclusiones sobre los aprendizajes y los retos pendientes en la construcción de las democracias paritarias con igualdad sustantiva. Si bien el incremento de la representación descriptiva es un fin en sí mismo –por el cual vale la pena luchar–; una mayor representación descriptiva no necesariamente supone más representación sustantiva y/o simbólica (Freidenberg *et al.*, 2022). Es más, la construcción de democracias paritarias con igualdad sustantiva abarca mucho más que la representación política y supone superar las fronteras que puedan generar las visiones conservadoras y/o feministas. Tras reconocer los avances que se han dado en las últimas décadas, evitando cualquier visión esencialista y conscientes de las áreas de oportunidad que se abren para mejorar las condiciones de participación y representación política de las mujeres en la región, el libro analiza los desafíos que ha supuesto una mayor participación de mujeres en las relaciones interpartidistas, en la dinámica política y en el funcionamiento de las instituciones democráticas.

El reto político, social y académico que queda pendiente no es menor. Una vez que las mujeres están en los escaños las evaluaciones que se hacen de ellas suelen ser diferentes a las que se hacen de los hombres –de quienes no se espera que representen una determinada ideología o determinados intereses por ser hombres– y además reproducen estereotipos y dobles raseros que dan cuenta de que se suele esperar que las mujeres solo representen un determinado tipo de agenda –progresista y feminista– cuando ejercen un cargo del poder. Las expectativas no solo les asignan una carga adicional, sino que le restan valor al principio de pluralismo y diversidad de la representación (Freidenberg *et al.*, 2022). Esta discusión en sí misma es muy relevante, pero –en lo acalorado del debate– resulta necesario recordar que las mujeres tienen derecho a ocupar posiciones de poder, no solo por los cambios que pueden o deben materializar, sino por el mero hecho de ser ciudadanas. La presencia de las mujeres en los espacios de representación tiene un valor intrínseco que por sí mismo contribuye al fortalecimiento de las democracias.