LA CONSTRUCCIÓN DE DEMOCRACIAS PARITARIAS EN AMÉRICA LATINA

Régimen electoral de género, actores críticos y representación descriptiva de las mujeres (1990-2022)

Flavia Freidenberg y Karolina Gilas (eds.)

INE
Instituto Nacional Electoral

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
unam

La construcción de democracias paritarias en América Latina

Régimen electoral de género, actores críticos y representación descriptiva de las mujeres (1990-2022)

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Consejero Presidente
Dr. Lorenzo Córdova Vianello

Consejeras y Consejeros Electorales
Norma Irene De la Cruz Magaña
Dr. Uuc-kib Espadas Ancona
Dra. Adriana Margarita Favela Herrera
Mtro. José Martín Fernando Faz Mora
Carla Astrid Humphrey Jordan
Dr. Ciro Murayama Rendón
Mtra. Dania Paola Ravel Cuevas
Mtro. Jaime Rivera Velázquez
Dr. José Roberto Ruiz Saldaña
Mtra. Beatriz Claudia Zavala Pérez

Secretario Ejecutivo
Lic. Edmundo Jacobo Molina

Titular del Órgano Interno de Control
Lic. Jesús George Zamora

Director Ejecutivo de Capacitación Electoral
y Educación Cívica
Mtro. Roberto Heycher Cardiel Soto

UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector
Enrique Luis Graue Wiechers

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
JURÍDICAS

Directora
Mónica González Contró

Secretario Académico
Mauricio Padrón Innamorato

Secretario Técnico
Raúl Márquez Romero

Jefa del Departamento de Publicaciones
Wendy Vanesa Rocha Cacho

La construcción de democracias paritarias en América Latina. Régimen electoral de género, actores críticos y representación descriptiva de las mujeres (1990-2022)

Primera edición, 2022

D. R. © 2022, Universidad Nacional
Autónoma de México
Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510,
Ciudad de México
Instituto de Investigaciones Jurídicas
Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad
Universitaria, Coyoacán, 04510,
Ciudad de México

D. R. © Instituto Nacional Electoral
Viaducto Tlalpan núm. 100, esquina
Periférico Sur, col. Arenal Tepepan, Tlalpan,
14610, Ciudad de México

ISBN impreso INE: en trámite
ISBN electrónico INE: en trámite
ISBN impreso UNAM: en trámite
ISBN electrónico UNAM: en trámite

Los contenidos son responsabilidad de las
y los autores y no necesariamente
representan el punto de vista del INE

Impreso en México / *Printed in Mexico*
Distribución gratuita. Prohibida su venta

La construcción de democracias paritarias en América Latina

Régimen electoral de género, actores críticos y representación descriptiva de las mujeres (1990-2022)

Flavia Freidenberg y Karolina Gilas (eds.)

INE
Instituto Nacional Electoral

IIDH
Instituto Interamericano
de Derechos Humanos

Este libro fue financiado con recursos de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico (DGAPA) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), mediante el proyecto “Reformas electorales y democracia en América Latina”, dirigido por Flavia Freidenberg y adscrito al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, con el apoyo del Programa UNAM-DGAPA-PAPIIT IN301020.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN 11

AGRADECIMIENTOS 15

La construcción de democracias paritarias: reglas de juego,
actores críticos y resultados (in)esperados
Flavia Freidenberg 19

PARTE I
LOS CASOS EXITOSOS. RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO PARITARIO,
ACTORES CRÍTICOS ARTICULADOS Y ALTA REPRESENTACIÓN
DESCRIPTIVA DE LAS MUJERES

Bolivia: reglas fuertes, coalición amigable al género
y alta representación descriptiva de las mujeres
Ximena V. Molina Figueroa 65

México: reglas fuertes, control activo de los actores
críticos y alta representación descriptiva de las mujeres
Flavia Freidenberg y Karolina Gilas 91

Costa Rica: régimen electoral de género fuerte, movimiento amplio
de mujeres fuerte, autoridades electorales aliadas y alta representación
descriptiva de las mujeres
Karolina Gilas y Axel Hernández Ibáñez 117

Argentina: reglas fuertes, obstáculos partidistas
y representación política no paritaria
Ximena V. Molina Figueroa 137

Ecuador: progresividad paritaria, movimientos de mujeres activos
y alta representación descriptiva de las mujeres
Flavia Freidenberg y Karen Garzón-Sherdek 165

PARTE II

LOS CASOS HÍBRIDOS. PARIDAD CON VÁLVULAS DE ESCAPE, PARTIDOS *GATEKEEPERS* Y TRAMPAS INSTITUCIONALES

Perú: reglas fuertes, sistema electoral poco amigable
y baja representación descriptiva de las mujeres
Cristhian Jaramillo Huaman 197

Honduras: paridad en las primarias, triple candado institucional
y baja representación descriptiva de las mujeres
Flavia Freidenberg 225

Panamá: paridad en las primarias, esfuerzos de reformas inconclusos,
gatekeepers y baja representación descriptiva de las mujeres
Flavia Freidenberg 251

Paraguay: cuota débil en las internas, resistencias partidarias
y baja representación de mujeres en el Congreso
Ximena León Patiño 273

PARTE III

LOS CASOS INCONCLUSOS. RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO DÉBIL, RESISTENCIAS PARTIDISTAS Y BAJA REPRESENTACIÓN DESCRIPTIVA DE LAS MUJERES

Chile: horizonte paritario, movilización articulada de actores
críticos y baja representación descriptiva de las mujeres
Ximena León Patiño 291

Brasil: reglas débiles, candidaturas *laranjas*
y baja representación descriptiva de las mujeres
Mauricio Morales Betancourt 313

El Salvador: reglas débiles, fuerte activismo de la "tríada institucional"
y baja representación descriptiva de las mujeres
Flavia Freidenberg y Luisa Solano 343

Colombia: régimen electoral de género débil, resistencias partidistas y baja representación descriptiva de las mujeres
Ximena León Patiño 369

República Dominicana: reglas débiles, partidos esquivos, escasa articulación social y baja representación descriptiva de las mujeres
Cristhian Jaramillo Huaman 391

Uruguay: reglas débiles, bajo compromiso partidista y baja representación descriptiva de las mujeres
Mariana Huesca y Karolina Gilas 413

PARTE IV
LOS CASOS ATÍPICOS. SIN REGLAS FORMALES O CON REGLAS LAXAS Y DIFERENTES NIVELES DE REPRESENTACIÓN DE LAS MUJERES

Guatemala: sin reglas pero con cierta representación de las mujeres
Karolina Gilas 437

Nicaragua: con paridad y representación de mujeres pero sin democracia
Karolina Gilas 457

Venezuela: con paridad en los reglamentos, pero sin leyes, representación ni democracia
Betilde Muñoz-Pogossian 475

CONCLUSIONES
Las piezas de la paridad: las reglas y los actores críticos
Karolina Gilas 501

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS 517

ANEXOS

Anexo I. Aprobación de tratados internacionales sobre igualdad política de las mujeres en América Latina 605
Anexo II. Porcentajes de exigencia en América Latina 607

GLOSARIO 623

LISTADO DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS 635

ACERCA DE LAS Y LOS AUTORES 643

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

PRESENTACIÓN

Para América Latina el proceso de transición a la democracia no solo significó la construcción de un andamiaje institucional que garantizara equidad en la competencia electoral, también implicó la posibilidad de impulsar un proceso de configuración de disposiciones legales, administrativas y jurisdiccionales que favorecieran la participación de las mujeres en la vida pública y especialmente en los órganos legislativos.

La posibilidad que abría la existencia de un régimen democrático para que las organizaciones de la sociedad, actores y partidos políticos impulsaran acciones afirmativas que contribuyeran a la paridad tuvo un ritmo diferenciado en cada nación. Una revisión somera de lo que ha sucedido en materia de paridad en los países latinoamericanos a lo largo de las últimas décadas muestra cómo la paridad ha avanzado de manera diferenciada de un país a otro. Los logros en materia de representación política de Bolivia, Argentina y México no son los mismos que los de Brasil, Chile o Colombia, y menos aún son comparables con los resultados alcanzados en Venezuela y Nicaragua.

Detectar estas diferencias fue lo que, en plena pandemia generada por el COVID-19, motivó a un grupo de personas de la academia, la investigación y la docencia universitaria –incluyendo alumnas y alumnos de licenciatura y de posgrado vinculados al Observatorio de reformas políticas en América Latina y al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México– a llevar a cabo la investigación en perspectiva comparada que sustenta este libro.

Se trata de una investigación original que aporta herramientas teóricas, datos comparativos, conceptos específicos y un robusto glosario al final del texto, que ayudan a interpretar lo que sucede en materia de paridad en esta región del mundo. Además, gracias a ese enfoque comparado, se facilita que las y los lectores puedan visualizar tanto los factores que favorecen como los que obstaculizan la construcción de democracias paritarias en el continente.

Una de las aportaciones de esta investigación es la clasificación de las experiencias latinoamericanas. Para las y los colaboradores de esta obra, los tres factores clave que han favorecido la representación política de las mujeres en el continente son los siguientes: 1) un *régimen electoral de género fuerte*, entendido como el conjunto de disposiciones normativas que inciden en la efectividad del andamiaje de impulso a la paridad –como las cuotas de género,

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

el carácter obligatorio o no de estas y la posibilidad de aplicar sanciones ante el incumplimiento–; 2) el activismo de las organizaciones sociales y movimientos feministas que generan un elevado contexto de exigencia, partidos y actores políticos clave, y 3) el compromiso de las autoridades electorales con la paridad y la inclusión. De acuerdo con la investigación, la existencia e interacción de estos factores en cada nación es lo que aumenta o disminuye la efectividad de las medidas asumidas tendentes a implementar la paridad.

Tomando como marco de referencia estos factores clave, las experiencias de los 17 países estudiados fueron clasificadas en cuatro grupos. En el primero de ellos se agruparon los cinco casos que se consideran exitosos –Bolivia, México, Costa Rica, Argentina y Ecuador– en los cuales se conjugaron un régimen electoral fuerte y la activa participación de organizaciones y actores políticos e institucionales clave; con estas bases se logró una alta representación política de las mujeres. En el segundo grupo se incluyeron las experiencias denominadas "casos híbridos" –Perú, Honduras, Panamá y Paraguay–, en las que las reglas del juego para la paridad no están consolidadas y propician el oportunismo y la simulación de partidos políticos.

En el tercer grupo se incorporaron las llamadas experiencias inconclusas –Chile, Brasil, El Salvador, Colombia, República Dominicana y Uruguay– debido a la debilidad de las disposiciones normativas o al incipiente diseño normativo que no contribuye a superar los déficits de cultura cívica que obstaculizan la participación y representación política de las mujeres en dichas naciones. Y en el cuarto grupo, denominado "casos atípicos", se consideraron aquellos países –Guatemala, Nicaragua y Venezuela– en los que destaca la ausencia de reglas para impulsar la paridad, la laxitud de estas o incluso la falta misma de condiciones para la recreación de la democracia.

Indudablemente este libro contribuirá al debate público sobre las medidas que se ha comprobado que son exitosas para impulsar la paridad de género en el contexto de América Latina. Los datos y conceptos teóricos plasmados a lo largo de estas páginas seguramente servirán para otras y otros académicos que quieran profundizar más en algún caso específico; para que legisladoras y legisladores comprometidos con la agenda de género identifiquen referentes contextuales que les sean útiles en sus procesos legislativos y para que personas interesadas en el tema de la paridad, ya sea desde la academia, la sociedad civil o los medios de comunicación, enriquezcan sus planteamientos y contribuyan a visibilizar los factores que efectivamente inciden, o bien que obstaculizan, el éxito de la paridad en la representación política.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

En cualquier caso, *La construcción de democracias paritarias en América Latina. Régimen electoral de género, actores críticos y representación descriptiva de las mujeres (1990-2022)* nos recuerda que para fortalecer la paridad es necesario, en primer lugar, defender y consolidar la democracia. Sin ello, sin la existencia de una democracia representativa que asegure el marco institucional y normativo para la igualdad de derechos y las instituciones que permitan su ejercicio, no existen posibilidades de materializar los anhelos de paridad. Si la paridad solamente avanza y se consolida en regímenes democráticos, es aún más importante que las personas comprometidas con la igualdad asuman la defensa de los sistemas democráticos como una estación necesaria en la larga lucha que, más pronto que tarde, abrirá la puerta de la paridad en todo. Si olvidamos este vínculo de la paridad con la existencia de sistemas democráticos, un día podríamos perder no solo la igualdad de derechos y la equidad de la competencia electoral sino las bases que hemos ya construido para llegar a la igualdad sustantiva.

Lorenzo Córdova Vianello
Consejero Presidente del Instituto Nacional Electoral

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

AGRADECIMIENTOS

Esta obra presenta los resultados de una investigación original realizada en torno a los factores institucionales y no institucionales que han contribuido a incrementar la representación descriptiva de las mujeres en las instituciones legislativas de América Latina (CEPAL, 2022). Las más de 45 reformas político-electorales impulsadas en relación con el régimen electoral de género en 17 países de la región y la evidencia de las diferencias existentes respecto a los resultados de esa representación en los poderes legislativos nos llevaron a reflexionar sobre la necesidad de identificar –desde un cuerpo teórico innovador común– las semejanzas y diferencias de los esfuerzos reformistas realizados en las últimas décadas en los países de la región.

¿Por qué unos países tienen más legisladoras que otros? ¿Qué factores explican que en unos legislativos haya una presencia mayor al 40% de mujeres mientras en otros 10 países no alcanza ni el 20%? Estas preguntas de investigación son el eje de este estudio exploratorio, comparativo y diacrónico de casos nacionales que centra su explicación en el modo en que las variables político-institucionales inciden sobre los resultados de la representación política de las mujeres en las legislaturas nacionales en el período 1991-2022. El hecho de que la representación política se haya incrementado de manera tan significativa no es necesariamente una mejoría, más bien da cuenta del papel que las reformas electorales tienen sobre los comportamientos políticos y sus dinámicas institucionales. En otras palabras, las reglas importan. Y las reformas también.

Este estudio evidencia el peso de las explicaciones político-institucionales y, en particular, la creación y fortalecimiento de un conjunto de reglas formales que pueden ser denominadas *régimen electoral de género*, caracterizado por la aprobación en los marcos normativos de mecanismos de acción afirmativa (cuotas) y/o por la incorporación constitucional del principio de paridad de género en el registro de candidaturas que exige a los partidos incluir mujeres en las candidaturas a cargos de representación popular. La presente investigación, que se nutre del neoinstitucionalismo feminista y ha sido realizada durante más de un año y medio en pleno contexto pandémico, corrobora la hipótesis de que cuanto más fuerte sea el régimen electoral de género, mayor resultará la representación política de las mujeres. El estudio identifica los elementos que fortalecen el régimen electoral de género, el papel de los actores críticos y las coaliciones amigables respecto a la presión reformista en los países, así

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

como también señala los obstáculos que persisten para la construcción de las democracias paritarias con igualdad sustantiva. Es una investigación de política comparada destinada a quienes deben (y deseen) impulsar reformas políticas; a quienes quieren estudiarlas y también a nuestros y nuestras estudiantes que requieren una formación rigurosa a fin de conocer los diversos contextos para inocular el conocimiento parroquialista.

Esta investigación es resultado de una colaboración entre el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (#ObservatorioReformas), el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Secretaría de Fortalecimiento Democrático de la Organización de los Estados Americanos. El Observatorio es una iniciativa de innovación académica, de investigación y formación que busca contribuir al fortalecimiento de los procesos democráticos de la región, al sostenimiento de la democracia como la mejor opción para garantizar la convivencia pacífica, el pluralismo, la inclusión de las diversidades y el desarrollo. Este espacio de trabajo colaborativo y de exigencia académica ha sido fundamental para el desarrollo de los esfuerzos necesarios para este proyecto, por lo que las y los autores queremos expresar nuestra gratitud a dichas instituciones y a sus autoridades.

La investigación ha podido ser desarrollada gracias al apoyo del proyecto "Reformas electorales y democracia en América Latina" del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica, dirigido por Flavia Freidenberg y adscrito al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México durante el período 2020-2021 [IN301020]. Como editoras de este volumen colectivo nos sentimos muy agradecidas por la confianza que nuestra Universidad nos ha brindado para poder desarrollar estas actividades e integrar un equipo plural y diverso de personas interesadas en la generación de conocimiento comparado. Los y las investigadoras y las y los estudiantes de licenciatura, maestría y doctorado vinculados al Observatorio que han escrito los capítulos de casos nacionales son quienes han estado a cargo de la sistematización de la información, así como de la elaboración y análisis de las bases de datos necesarias para la discusión teórica y empírica que sustentan este proyecto. Estamos muy orgullosas del trabajo realizado por cada uno de ellas y de ellos; agradecidas por su compromiso, entrega y responsabilidad para participar de manera activa en esta investigación, y muy emocionadas por haber podido desarrollar esta obra con nuestros y nuestras estudiantes. Este tipo de productos son los que dan sentido a nuestra vocación, orientada a formar a nuevas generaciones de investigadoras e investigadores,

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

preocupados por generar conocimiento riguroso, comparado y transferible a quienes toman decisiones públicas.

La expectativa es que este libro incentive a más personas, ya sea de la academia, de las instituciones electorales, de los partidos políticos y de la sociedad civil, a generar insumos e interpretaciones sobre los obstáculos que enfrentan las mujeres en América Latina para acceder, ejercer y permanecer en los cargos públicos, y a encontrar las áreas de oportunidad y las propuestas para superarlas. El objetivo también es generar diálogos transversales de las experiencias comparadas entre las comunidades nacionales para que más personas se interesen en transformar las situaciones de exclusión y discriminación que viven sus países, a partir de conocer lo que ha ocurrido en los países vecinos. En ese sentido, agradecemos el interés de las y los miembros del Comité Editorial del Instituto Nacional Electoral, a sus Consejeras y Consejeros y a toda la institución en su conjunto, por publicar esta propuesta y ayudarnos a generar la conversación pública necesaria para continuar fortaleciendo los regímenes electorales de género y la representación política de las mujeres en la región. También queremos agradecer al Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos y al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México por hacer sinergias en el desarrollo de este producto editorial. Estamos convencidas que la colaboración interinstitucional es un activo para el desarrollo de investigaciones como las que recoge esta obra.

Esta investigación es deudora de la labor incansable de cada una de las mujeres que, a lo largo de las décadas, han luchado por el reconocimiento de los derechos de todas y por que tengamos la oportunidad de moldear tanto nuestro destino personal como el destino colectivo de nuestras sociedades. Sin su trabajo cotidiano, su buen hacer, su sororidad y compromiso constante respecto a la necesidad de exigir esos derechos para todas las latinoamericanas, no se habría podido avanzar como se ha hecho en las últimas décadas. Tanto esfuerzo no ha sido en vano y no nos cansaremos hasta que todas las mujeres latinoamericanas vivan en democracias paritarias con igualdad sustantiva.

Esta obra es resultado del diálogo constante entre investigadores, investigadoras y estudiantes, que trabajan de manera colaborativa, horizontal y profesional en torno al Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1977-2022) y al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. La metodología principal de nuestras enseñanzas (y aprendizajes) supone la implementación de una pedagogía activa e incluyente que permita la creación y el

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

desarrollo de conocimiento de calidad, riguroso y comparado sobre los problemas sociopolíticos reales de América Latina y el Caribe. Estamos muy orgullosas de los trabajos del Observatorio y también estamos convencidas de que más que un mero repositorio de información, este es un espacio ideal de intercambio intergeneracional e interdisciplinar, donde las y los investigadores y las y los estudiantes aprenden política comparada, desarrollan investigaciones rigurosas y se integran a una comunidad académica vibrante, plural y diversa, comprometida con el fortalecimiento de la democracia haciendo lo mejor que podemos hacer: investigando.

Todos estos aprendizajes se plasman hoy en esta obra con la intención de incentivar la conversación pública, difundir el conocimiento y generar diálogos transversales y plurales sobre los avances y los retos de representación política de las mujeres. Nuestro compromiso es académico y profesional pero también supone un esfuerzo de investigación-acción, orientado a responder a las preguntas básicas que suponen la evaluación de las democracias de la región. Este es un impulso desarrollado bajo el espíritu, la misión y la visión de la Red de Politólogas, de la cual somos parte, con la intención de contribuir en la generación y transferencia de conocimiento sobre los problemas nacionales para impulsar la construcción de democracias paritarias con igualdad sustantiva de América Latina. #NoSinMujeres

Ciudad de México, 1 de septiembre de 2022.

Flavia Freidenberg
Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM
Red de Politólogas #NoSinMujeres

Karolina Gilas
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM
Red de Politólogas #NoSinMujeres

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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.[1]

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

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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 facilitaran 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.[2]

Los resultados de esos esfuerzos por incrementar la representación política descriptiva de las mujeres en los legislativos nacionales han sido sustantivos.[3] 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,[4] 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

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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*

---

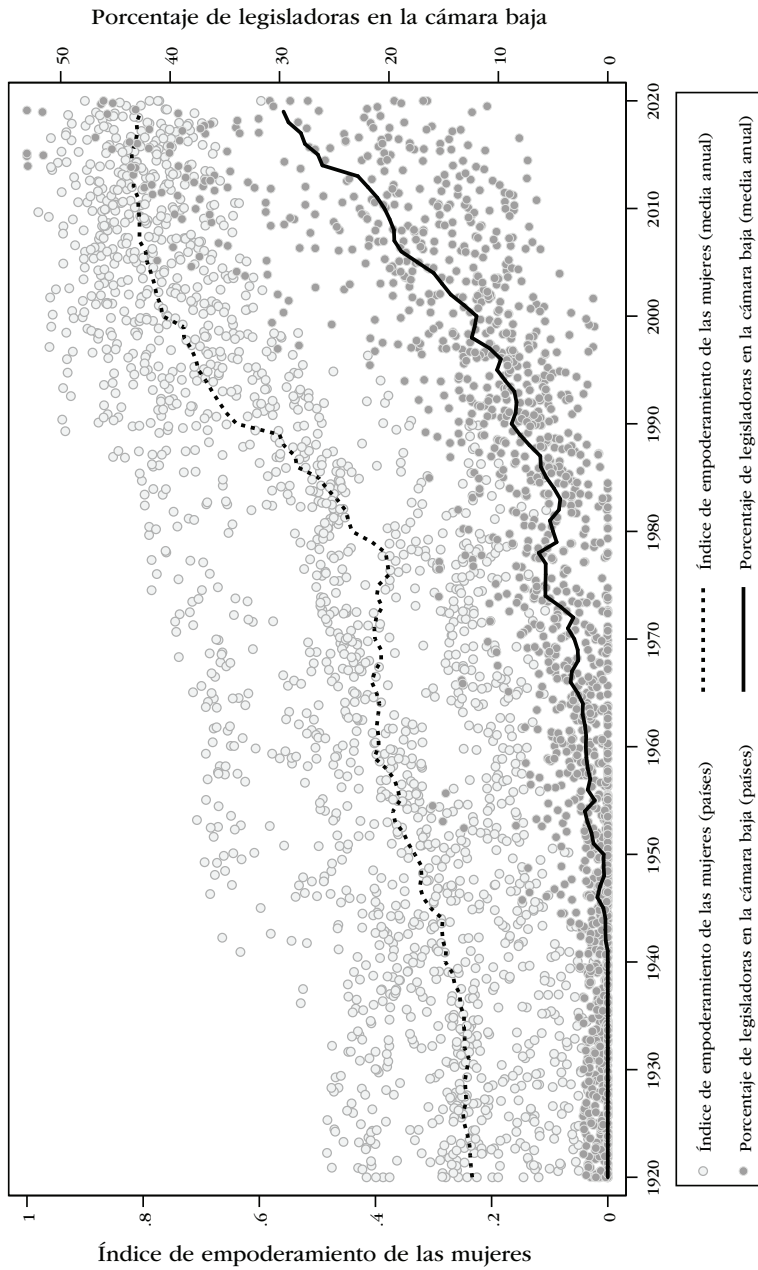
en el Buró Político del Partido Comunista de Cuba (PCC) y ninguna de las seis posiciones de secretariado, así como siete de los 33 espacios en el Consejo de Ministros (UIP, 2022; Gobierno de Cuba, 2022; PCC, 2021).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Gráfica I

Evolución del nivel de empoderamiento de las mujeres y representación descriptiva de las legisladoras en la Cámara Baja en América Latina (1920-2020)



Fuente: Freidenberg y Saavedra Herrera (2020).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

electoral de género (Freidenberg, 2020a; Caminotti y Freidenberg, 2016).[5] 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.[6] 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.[7]

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).[8] 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

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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.[9]

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.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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.[10] 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).[11]

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 puzle que cuenta con importantes interconexiones entre dichas dimensiones.[12] 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).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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.[13]

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).[14] 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.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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).[15] 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.[16]

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).[17] 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 7º, 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).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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 precondición 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.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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.[18]

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.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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; Lázzaro, 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

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

género).[19] 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;[20] Panamá en 1997; Venezuela en 1998;[21] 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).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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*,[22] 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).[23]

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).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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).[24] 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

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

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

y luego la paridad con alternancia en 2020);[25] 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).[26] 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).[27] 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.[28]

---

25 En Perú, en 2019, la Ley Nº 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 Nº150625-147, 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).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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 Echauri, 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).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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),[29] 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).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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.[30]

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.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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. *Enforcement*: 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).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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,[31] 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).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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…

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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)[32] 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).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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.[33]

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.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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).[34]

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

34 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).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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,[35] Chile,[36] Honduras,[37] El Salvador,[38] o Perú, este último antes de 2020)[39] 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,[40] Chile,[41] México,[42] Honduras,[43] República Dominicana,[44]

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 Nº 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).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Colombia,[45] Ecuador,[46] Panamá, Perú[47] 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.[48]

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,[49] El Salvador,[50] Honduras,[51] Ecuador,[52] 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).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

resulta muy difícil que se pueda sancionar y que los partidos tengan incentivos para atender lo que dice la norma.[53] 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),[54] 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).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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.[55] 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 Echauri, 1998).[56] 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).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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).[57]

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).[58] 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).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

igualdad formal como una manera de garantizar el acceso a todos los derechos (Bareiro y Soto, 2015a; Bareiro y Echauri, 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;[59] 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; Zaremberg, 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 movilizadores 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).[60]

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).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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…

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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
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)instauración 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.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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.[61] 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).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

mismo género,[62] 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.[63]

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; Lázzaro, 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; Lázzaro, 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).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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.[64]

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,

64 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.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

y las mujeres han podido articular respuestas en torno a causas que les permiten trabajar conjuntamente.[65]

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;[66] 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).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

"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.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Parte I

Los casos exitosos. Régimen electoral de género paritario, actores críticos articulados y alta representación descriptiva de las mujeres

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

BOLIVIA: REGLAS FUERTES, COALICIÓN AMIGABLE AL GÉNERO Y ALTA REPRESENTACIÓN DESCRIPTIVA DE LAS MUJERES

Ximena V. Molina Figueroa

I. INTRODUCCIÓN

Bolivia fue el segundo país de América Latina en aprobar la paridad de género en el registro de las candidaturas a cargos de elección popular.[1] En 2021 formó parte de los cinco países del mundo con mayor representación política de mujeres en el Poder Legislativo nacional, pues contaba con 46.9% de diputadas en la Cámara Baja (61 de 130) y 56% de representación de mujeres en el Senado (20 de 36) (Coordinadora de la Mujer, 2020a). Resulta paradójico que, a pesar de este relevante avance en la ampliación de los derechos político-electorales de las mujeres, el país andino también se ha caracterizado por sus altos índices de violencia política en razón de género, particularmente en el ámbito subnacional (Albaine, 2010: 111).[2]

Desde la instauración de la democracia en 1982, Bolivia ha realizado múltiples reformas electorales (Choque Aldana, 2013: 138; Observatorio de

1 El primer país en aprobar la paridad en la región para las candidaturas a cargos legislativos nacionales fue Ecuador, al llegar en 2008 a la paridad tras las reformas progresivas aprobadas en 2000 (Freidenberg y Garzón-Sherdek, en este volumen).

2 Bolivia fue el primer país del mundo en aprobar una norma (2012) que castiga la violencia política en razón de género, dados los altos índices de este fenómeno, que fue reglamentada años después (2016) y que aún cuenta con algunos elementos que la hacen poco eficiente para desincentivar la violencia política en razón de género.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Reformas Políticas en América Latina, 1977-2022).[3] Estos cambios en su normativa han generado momentos de oportunidad para la introducción de cuotas y, más tarde, del mandato de paridad en el registro de las candidaturas a cargos legislativos nacionales. Estas modificaciones son producto de que las organizaciones de mujeres, las militantes de los partidos políticos y las parlamentarias lograran formar, en cada coyuntura de reforma, alianzas que a través de cabildeo y campañas de concientización abrieron el camino a la participación femenina en los espacios de representación legislativa (Albaine, 2010: 111; Archenti y Tula, 2014a: 50).

En ese sentido, el régimen electoral de género en Bolivia se ha caracterizado por su constante cambio y también porque sus reformas han surgido en el contexto de las coyunturas determinantes del sistema político (Choque Aldana, 2013: 128-129). Cabe resaltar que las seis normas que han configurado este régimen electoral de género –a través de la aprobación de cuotas y de la paridad– han tenido un camino caracterizado por altibajos, pues el incremento de la fortaleza del régimen electoral de género no fue lineal.[4] A pesar de ello, en 2021 Bolivia cuenta con un régimen electoral de género fuerte (5 puntos según el Índice de Fortaleza del Régimen Electoral de Género [IFREG], el máximo posible) y el nivel alto de representación femenina en su Legislativo nacional da cuenta de ello.

En el ámbito internacional, Bolivia firmó desde 1989 la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y el Protocolo Facultativo que la acompaña. El país también fue parte de la Conferencia de Beijing en 1995, la cual influyó en la posibilidad de la aprobación de la primera ley de cuotas (Baldez y Brañez, 2005: 141; Choque Aldana, 2013: 127; Archenti y Tula, 2014a: 48; Sánchez y Uriona, 2014: 30). Esto fue un factor relevante en el fortalecimiento del régimen electoral de género, debido a que la preparación rumbo a la Conferencia definió para las mujeres bolivianas

3 Los datos del Observatorio de Reformas Políticas (www.reformaspoliticas.org) en América Latina dan cuenta de que el sistema electoral de la Cámara Baja en Bolivia ha sufrido un total de cinco reformas hasta el año 2022.

4 Por ejemplo, el Índice de Fortaleza de Régimen Electoral de Género aplicado a la Ley 1779 de 1997 (la primera ley de cuotas) alcanza un valor de 3; la siguiente legislación de 1999 (Ley de Partidos Políticos) apenas obtuvo 2 puntos. Posteriormente, la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas aprobada en 2004 (la primera en exigir la paridad) fue evaluada con 4 puntos. Posteriormente la ley para integrar la Asamblea Constituyente bajó su nivel de fortaleza a 2.5. La Ley 4021 del Régimen Electoral Transitorio aprobada en 2009 alcanzó 4 puntos y, finalmente, las leyes del Órgano Electoral (018) y del Régimen Electoral (026) tuvieron un valor de 5 puntos (tabla I).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

una nueva manera de colocar, desde otras instancias y fuera del orden gubernamental, la agenda de derechos frente al Estado (Sánchez y Uriona, 2014: 30).[5]

El caso de Bolivia muestra que, aun cuando se ha incrementado de manera significativa el número de legisladoras, quedan pendientes otros avances importantes a nivel subnacional y en los cargos ejecutivos.[6] Por ejemplo, Bolivia es uno de los 85 países –de 153 naciones integrantes– del Ranking Global de la Brecha de Género en los cuales nunca ha ocupado la presidencia una mujer, nunca ha habido gobernadoras (Elías *et al.*, 2021) y apenas 8.5% de las alcaldías han sido ocupadas por mujeres. En suma, si bien las dos últimas legislaturas han sido paritarias, desde 1985 hasta 2021 solo han resultado electas 244 diputadas frente a 1,170 diputados y 62 senadoras frente a 260 senadores. Según el Índice Global de la Brecha de Género, en Bolivia existe una brecha del 72.2% en cuanto a la división de recursos y oportunidades, desigualdad en la participación económica, desempeño laboral, acceso a liderazgo político, acceso a educación y calidad de vida.

En 2021, la Asamblea Legislativa Plurinacional se compone de 61 mujeres en los 130 escaños de la Cámara Baja (46.9%) y de 20 senadoras de los 36 curules que componen la Cámara Alta (55.5%). Es la primera vez que el Senado alcanza (y de hecho supera) la paridad de género (Coordinadora de la Mujer, 2020c; Coordinadora de la Mujer, 2020d). ¿Cuáles han sido las mejoras en la normativa que han permitido a Bolivia posicionarse como uno de los países con mayores niveles de representación política de las mujeres a nivel legislativo? ¿En qué contexto fueron posibles tantos cambios en materia político-electoral al grado de haber pasado por seis reformas al régimen electoral de género? ¿Cuáles han sido las consecuencias no deseadas del incremento de la representación descriptiva de las mujeres bolivianas en el Legislativo nacional? y ¿Cuáles son las áreas de oportunidad para que las mujeres bolivianas ejerzan plenamente sus derechos político-electorales?

5 Asimismo, Bolivia forma parte de otros instrumentos internacionales como la Convención Belém do Pará y el Consenso de Quito (ver Anexo 1).

6 Salvador Romero Ballivián menciona al respecto: "Efectivamente, Bolivia ha logrado consolidar una fuerte presencia femenina en espacios de decisión gracias a un conjunto de normas que establecen la paridad y alternancia de género en las candidaturas y una actitud proactiva del Tribunal Supremo Electoral (TSE), que se mostró comprometido para que se respete la letra y el espíritu de la legislación. Pese a los avances, hay desafíos pendientes. Primero, faltan disposiciones que impulsen la presencia de mujeres en candidaturas ejecutivas locales, un problema común en América Latina y que recién se aborda" (Romero Ballivián, 2021).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Este capítulo describe la evolución del régimen electoral de género en Bolivia y los efectos que ha tenido sobre la representación política de las mujeres en el Poder Legislativo nacional. El análisis utiliza la herramienta metodológica de Freidenberg y Caminotti (2016) para medir qué tan fuerte es el régimen electoral de género boliviano, a partir de la evaluación de las diferentes normativas que se han aprobado, como la Ley de cuotas de 1997; la Ley de Partidos Políticos de 1999; la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas aprobada en 2004, la cual introduce la paridad por primera vez (aunque con reservas); la Ley 4021 del Régimen Electoral Transitorio aprobada en 2009 y, finalmente, se analizan las leyes del Órgano Electoral (018) y del Régimen Electoral (026), ambas sancionadas en 2010. Además, se analiza en qué medida estas reglas impactaron sobre los niveles de representación política de las mujeres, se identifican una serie de buenas prácticas que pueden ser consideradas por otros países que aún tienen regímenes electorales débiles y se sugiere un conjunto de reformas posibles para fortalecer los derechos político-electorales de las mujeres en Bolivia.

II. LA EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO EN BOLIVIA: LA LARGA LUCHA POR LA PARIDAD

El proceso de transición a la democracia explica en gran medida por qué este país fue de los primeros en aprobar la paridad (Choque Aldana, 2013: 124; Sánchez y Uriona, 2014: 29). La participación constante y activa de las mujeres en el proceso de reinstauración del régimen democrático, así como en la lucha por el reconocimiento de derechos y libertades civiles a través de agrupaciones políticas obreras, indígenas y campesinas han permitido que ellas sean parte de los procesos de cambio del sistema político boliviano (Arnold y Spedding, 2007; Rousseau, 2011b: 11; Choque Aldana, 2013: 125-126; Sánchez y Uriona, 2014: 29-31). A su vez, este involucramiento las ha socializado políticamente, por lo que ellas han aprovechado las distintas oportunidades de reforma para introducir principios, mandatos y sanciones relacionadas con el régimen electoral de género (Rousseau, 2011b: 11-12; Choque Aldana, 2013: 125; Sánchez y Uriona, 2014: 29).

La Ley de Participación Popular aprobada en 1995 es el antecedente normativo de la primera ley que introdujo un porcentaje de exigencia de candidaturas femeninas para cargos de representación popular. Aunque esta legislación no estableció una cuota obligatoria de mujeres en las listas a cargos

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

de elección, sí estableció un principio de igualdad de representación entre hombres y mujeres. Esta normativa generó expectativas altas sobre el futuro de la participación de las mujeres, las cuales no fueron cumplidas. Además, esto sucedió cuando Argentina tenía poco tiempo de haber aprobado la Ley de Cupos de 1991 (Molina Figueroa en este volumen) y en momentos en que se estaban realizando las conferencias para la Plataforma de Acción de Beijing (1995). Este contexto favoreció cierto consenso acerca de la insuficiencia de esa reforma para ampliar la participación de las mujeres bolivianas (Choque Aldana, 2013: 126-127; Sánchez y Uriona, 2014: 31).

La Subsecretaría de Asuntos de Género del Ministerio de Desarrollo Humano, en conjunto con feministas y mujeres organizadas de diferentes movimientos, impulsó el Foro de Mujeres Políticas (Baldez y Brañez, 2005: 141, Choque Aldana, 2013: 127; Sánchez y Uriona, 2014: 31). Dos características importantes de este foro de discusión para la aprobación de la primera reforma al régimen electoral de género fueron la existencia, por un lado, de una agenda clara: la introducción de cuotas y, por otro lado, la disposición para seguir una estrategia conjunta por parte de la sociedad civil organizada, mujeres militantes de partidos políticos,[7] instituciones gubernamentales y aliados estratégicos (Choque Aldana, 2013: 128).

En 1997, de cara a las elecciones generales y después de múltiples campañas de concientización y de cabildeo con los partidos políticos, se aprobó la primera norma del régimen electoral de género en Bolivia. La Ley 1779 de Reforma y Complementación al Régimen Electoral (también conocida como Ley de Cuotas) estableció el mandato de incorporar un mínimo de 30% de mujeres en las listas plurinominales a la Cámara Baja, "de titulares y suplentes distribuidas de modo que de cada tres candidatos al menos uno fuera mujer" (art. 5, apartado c). A su vez, la ley estableció que, en las listas de candidaturas para los distritos uninominales, los partidos debían "garantizar la efectiva participación de las mujeres" (art. 5, apartado d), además de señalar que, para el caso de las listas de candidaturas al Senado, al menos una de cada cuatro candidaturas debía ser del género femenino (art. 5, Ley 1779). En 1999 se promulgó la segunda reforma al régimen electoral de género: la Ley de Partidos Políticos (Ley 1983), que introdujo en su artículo 18 las mismas normas que aquellas estipuladas en la Ley 1779, aprobada dos años antesa. En ese sentido,

7 Las militantes provenían principalmente del Movimiento Nacionalista Revolucionario, el Movimiento de Izquierda Revolucionaria y Acción Democrática Nacionalista (Choque Aldana, 2013: 128).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

esta segunda reforma no modificó de manera sustancial el régimen electoral de género.

La primera ley de cuotas fue aplicada en las elecciones de 2002. Las críticas a esta norma se basaron en que no había distinción entre las candidaturas de suplentes y de titulares, por lo que el porcentaje de mujeres que presentaron los partidos fue contabilizado para la totalidad de las candidaturas presentadas (entre titulares y suplencias). Además, los efectos de esta primera ley se verían afectados por el sistema electoral mixto (Albaine, 2009: 2; Choque Aldana, 2013: 129), pues el mandato de la cuota aplicaba de manera obligatoria únicamente para las listas plurinominales. En las circunscripciones uninominales, las cuales tienen primacía en la distribución de escaños, no se establecía un mínimo de candidaturas femeninas.[8] Estos dos factores hicieron que el número de mujeres parlamentarias no incrementara en la proporción que exigía la cuota (tabla III).

En 2003, la legitimidad de los partidos políticos tradicionales estaba en crisis (Baldez y Brañez, 2005: 145-146; Choque Aldana, 2013: 131; Sánchez y Uriona, 2014: 29). La Guerra del Gas tuvo un saldo de 67 personas muertas y orilló al entonces presidente, Carlos Mesa, a impulsar la Agenda de Octubre, la cual incluía la modificación de la Ley de Hidrocarburos y la instauración de una Asamblea Constituyente. En esta coyuntura política, se discutió la mejor vía para "desmonopolizar la representación" (Choque Aldana, 2013: 131), por lo que en 2004 se creó la Ley 2771 de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas. El objetivo de esta norma era abrir la puerta a la participación de grupos y organizaciones que pretendían alcanzar espacios de representación sin ser un partido político (Rousseau, 2011b: 11; Choque Aldana, 2013: 131).

La Ley 2771 de 2004 es la tercera reforma al régimen electoral de género, pues estableció por primera vez el mandato de paridad en las candidaturas. Además, incorporó la obligación de que las y los candidatos estuvieran acomodados en alternancia a lo largo de la lista. Una característica relevante de esta ley es que la paridad solo era aplicable a las agrupaciones políticas no partidistas. Por ello, los partidos políticos "continuaron rigiéndose por las cuotas de 30%

8 "Cada partido presentaba candidaturas individuales para las circunscripciones uninominales y una lista para la circunscripción departamental, pero el total de diputaciones que obtenía [...] debía ser proporcional al número de votos válidos logrados por su candidato presidencial. Como los diputados electos en circunscripciones uninominales tenían primacía, los de la circunscripción departamental plurinominal [...] completaban o rellenaban el total de diputaciones que correspondía a cada partido" (Choque Aldana, 2013: 130).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

y 25%" (Choque Aldana, 2013: 130). Esta normativa fue aplicada en las elecciones generales de 2005.

En marzo de 2006 el entonces presidente, Evo Morales, promulgó la Ley 3364 de Convocatoria a la Asamblea Constituyente, la cual es la cuarta reforma al régimen electoral de género (Choque Aldana, 2013: 131). En esta normativa se aumentó la cuota mínima de mujeres en las listas de candidaturas de los partidos políticos al 40%. Esto tuvo como consecuencia que, de manera implícita, se redujera el porcentaje de exigencia a las agrupaciones políticas (Choque Aldana, 2013: 131). Esta normativa se aplicó por primera vez a los listados de las candidaturas tanto plurinominales como uninominales,[9] y tuvo un alcance tanto a titulares como a suplentes (arts. 15 y 16). Ambas medidas se aplicaron únicamente en el proceso constituyente. Los resultados fueron positivos, pues la Asamblea se compuso de 255 asambleístas, de las cuales 88 eran mujeres. Por segunda vez hubo una representación del 34% femenina en el Poder Legislativo boliviano (Choque Aldana, 2013: 132; Sánchez y Uriona, 2014: 42).

El proceso constituyente también fue una coyuntura importante para que las mujeres indígenas y no indígenas, urbanas y campesinas, militantes y activistas formaran un pacto de género implícito[10] a partir del cual discutieron y plantearon una serie de demandas para llevar a la Asamblea (Choque Aldana, 2013: 133; Sánchez y Uriona, 2014: 31). El alcance de las estrategias de ampliación de los derechos de las mujeres fue positivo, sin embargo, la paridad no pudo introducirse de manera explícita en la nueva Constitución de 2009 (Choque Aldana, 2013: 134; Sánchez y Uriona, 2014: 40). El artículo 11 de la nueva norma fundamental se refiere a la democracia "en equivalencia de condiciones" y este sería el punto de partida para que las leyes electorales

9 De los 255 representantes de la Asamblea Constituyente, 210 fueron electos en circunscripciones uninominales (la ley correspondiente hace referencia a estas en el artículo 15 como circunscripciones "territoriales"). Para seleccionar esos 210, tres representantes fueron electos en cada uno de los 70 departamentos aprobados por la Corte Nacional Electoral. Cada organización debía presentar una lista de binomios hombre-mujer, mujer-hombre. "El binomio ganador de la circunscripción uninominal ingresaría a la Asamblea y el tercer asambleísta, sería la segunda fuerza política" (Coordinadora de la Mujer, 2011: 37). El resto de los escaños (45) corresponden a la elección de cinco asambleístas por cada departamento (de los cuales dos eran para la primera mayoría, uno para la segunda y otro para la cuarta) (Coordinadora de la Mujer, 2011: 37).

10 "La campaña por las cuotas sembró la certeza de que las mujeres podían trabajar conjuntamente en función de agendas comunes y un 'pacto de género' tácito entre organizaciones de activistas y dirigentes políticas. Pero ese pacto debía construirse intersubjetivamente, con esfuerzo y visión estratégica; no derivaba naturalmente de la condición compartida de sujeto subalterno ni era una mera complicidad episódica o confluencia calculada" (Choque Aldana, 2013: 132).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

establecieran la paridad en el registro de las candidaturas. Lo mismo sucedió en el artículo 147, el cual estableció la garantía de "igualdad" de participación entre hombres y mujeres para la composición de las cámaras legislativas (Choque Aldana, 2013: 135; Coordinadora de la Mujer, 2020b).

En 2009 hubo elecciones generales. Uno de los artículos transitorios de la Constitución, recién promulgada ese mismo año, ordenó la creación y aprobación de una ley electoral de cara a dicho proceso. La paridad se fortaleció sustantivamente en la Ley 4021 del Régimen Electoral Transitorio (Albaine, 2010: 112). Esta quinta reforma al régimen electoral de género hizo explícita la paridad y la alternancia para las candidaturas de ambas cámaras legislativas y fortaleció también la regulación para que estos principios se aplicaran a la fórmula completa (Choque Aldana, 2013: 136). Estas medidas se plasmaron en la Ley 026 del Régimen Electoral y la 018 del Órgano Electoral, aprobadas en 2010. Estas son las últimas reformas que, en 2021, atienden a la necesidad de representación descriptiva de las mujeres. Ambas normativas (018 y 026) introdujeron por primera vez el mandato de que al menos la mitad de las candidaturas de las circunscripciones uninominales fueran de mujeres (art. 11 de la Ley 026)[11] y que las listas plurinominales, en las que se renovaba un número de escaños impar, debían ser encabezadas por candidatas (art. 59 de la Ley 026).

En 2014, el Tribunal Supremo Electoral publicó el Reglamento de Elecciones Generales, el cual, con base en el artículo 126 de la Ley 026, estableció que, además de cumplir con los criterios de paridad y alternancia, los partidos políticos también debían dar prioridad en la lista a las mujeres en los distritos donde se elegía un número impar de escaños.[12] Esto significó que la mitad de las planillas presentadas debían estar encabezadas por mujeres, lo cual contribuyó a alcanzar la paridad (Albaine, 2018: 280). También en 2020 el TSE publicó el Reglamento para el registro de candidaturas (TSE-RSP-ADM Nº043/2020), en el cual, además de los criterios de paridad y alternancia, se especifica cómo debe

11 El artículo 11 dice lo siguiente: "La democracia intercultural boliviana garantiza la equidad de género y la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Las autoridades electorales competentes están obligadas a su cumplimiento conforme los siguientes criterios básicos [...]. b) En los casos de elección de una sola candidatura en una circunscripción, la igualdad, paridad y alternancia de género se expresará en titulares y suplentes. En el total de dichas circunscripciones por lo menos cincuenta por ciento (50%) de las candidaturas titulares pertenecerán a mujeres" (Ley 026).

12 Las listas de candidaturas de los departamentos de Santa Cruz, Cochabamba, Chuquisaca y Beni debían estar encabezadas por mujeres, mientras que La Paz, Potosí, Oruro, Tarija y Pando podían comenzar con hombre o mujer (art. 29, apartado c1 y c2, del Reglamento de Elecciones del TSE).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

ser la paridad en el encabezamiento de las listas plurinominales al Senado, así como en las diputaciones plurinominales de la Cámara Baja (art. 10). Esto significa que Bolivia tiene un régimen de género con paridad vertical (integración de listas), paridad horizontal (candidaturas uninominales) y paridad transversal (encabezamiento de listas).

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

El incremento en la fortaleza del régimen electoral de género de Bolivia ha necesitado de una coalición de actores amigables y de coyunturas favorables a la ampliación de los derechos político-electorales de las mujeres. Lo anterior significa que ha sido la movilización estratégica de las mujeres políticas, las asociaciones, las activistas y las redes que todas ellas han generado en momentos clave lo que ha configurado un conjunto de reglas fuertes y capaces de lograr avances en la representación descriptiva de la población femenina del Estado plurinacional de Bolivia.

La evaluación integral del IFREG da cuenta del proceso de fortalecimiento del régimen electoral de género entre 1997 y 2010 (año de la última reforma). Llama la atención que el aumento de la fortaleza no ha sido gradual. Es decir, al aplicar el índice, los datos muestran el modo en que el régimen de género ha tenido momentos de debilidad seguidos de mayor fortaleza. Por ejemplo, en 1997 el IFREG era de 3; luego pasó a 2 en 1999 y a 2.5 con la reforma de 2006. Con el cambio de normativa electoral en 2009, el nivel de fortaleza subió a 4 hasta que finalmente llegó a 5 en 2010 (ver tabla I).

El caso boliviano es único porque, aunque el IFREG aún no lo recoge, se combinan en este régimen electoral de género la paridad vertical,[13] la paridad horizontal[14] y la paridad transversal.[15] Esto ha impactado en el nivel de representación descriptiva de las mujeres a nivel legislativo nacional, pues el Estado plurinacional alcanzó por primera vez en su historia la integración paritaria de la Cámara Baja, en 2014, y del Senado, en 2020. El nivel de representación descriptiva en la Cámara de Diputados convirtió a este país en el primero con

13 En la presente investigación la *paridad vertical* significa que en las listas plurinominales deben estar integradas por 50% de cada uno de los géneros.

14 La *paridad horizontal* significa que el total de las candidaturas en distritos uninominales deben distribuirse de manera paritaria entre géneros.

15 Se entiende por *paridad transversal* que el total de encabezamientos de las listas de candidaturas se distribuyan de manera paritaria entre géneros.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

mayor representación política de las mujeres de América Latina (CEPAL, 2022) y el segundo del mundo (UIP, 2014).

III.1. EL PORCENTAJE DE EXIGENCIA

Este elemento del régimen electoral de género permite conocer cuál es el número mínimo de mujeres y hombres que deben registrarse en las candidaturas. Bolivia ha tenido una evolución compleja en ese sentido, pues la Ley 1779 aprobada en 1997 y, posteriormente, la Ley 1983 de Partidos Políticos de 1999 establecieron que al menos 30% de las candidaturas plurinominales debían destinarse a mujeres (art. 5, apartado c, y 19, numeral IV, respectivamente).[16] Tiempo después, la Ley 2771 de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas aprobada en 2004 estableció que las organizaciones políticas –que no eran partidos– debían postular al menos 50% de mujeres en la totalidad de las candidaturas inscritas.[17] Esto presentó un problema de desigualdad importante, porque mientras la ley no regulaba la paridad en las postulaciones que hicieran los partidos políticos, sí lo hacía la norma que regulaba las candidaturas propuestas por los movimientos políticos (Choque Aldana, 2013: 130).

Posteriormente, en 2006 se llevó a cabo la convocatoria para integrar la Asamblea Constituyente. Todas las organizaciones participantes en los comicios presentaron tres candidaturas por circunscripción territorial y otras cinco por circunscripción departamental. Aunque el porcentaje de exigencia no era explícito, la ley estableció que en las listas uninominales debía haber una mujer en el segundo o primer lugar de la lista (33.3%). Mientras que, en las listas plurinominales, de las cinco candidaturas, las organizaciones debían presentar al menos dos candidatas mujeres en alternancia (40%). Por ello, la literatura ha

16 El artículo 5, apartado c, de la Ley 1779 de 1997 establece que "[...] de candidatos a diputados plurinominales por cada departamento, en estricto orden de prelación de Titulares y Suplentes. Estas listas incorporarán un mínimo de 30% de mujeres distribuidas de modo que de cada tres candidatos al menos uno sea mujer".
El artículo 19, numeral IV, de la Ley 1983 establece que son deberes de los partidos políticos: "Promover la igualdad de oportunidades de sus militantes, hombres y mujeres; con el fin de reducir las desigualdades de hecho, los partidos políticos establecen una cuota del treinta por ciento para las mujeres en todos los niveles de dirección partidaria y en las candidaturas para cargos de representación ciudadana".

17 "Las Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas, establecerán una cuota no menor al cincuenta por ciento (50%) para las mujeres, en todas las candidaturas para los cargos de representación popular, con la debida alternancia" (art. 8 de la Ley 2771 de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas, 2004).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

clasificado que esta ley estableció que el porcentaje de exigencia era del 40% (Choque Aldana, 2013: 131).

Una vez redactada la nueva Constitución Política de Bolivia, la Ley 4021 del Régimen Electoral Transitorio de 2009 estableció, por primera vez, de manera homogénea para partidos y agrupaciones políticas, la exigencia de la paridad en el registro de las candidaturas al Poder Legislativo nacional (art. 9).[18] La Ley 026 del Órgano Electoral y la Ley 018 del Régimen Electoral también confirmaron un porcentaje mínimo de 50% de exigencia de candidaturas femeninas para dichos cargos.[19] Con esta nueva normativa se consolidó la paridad vertical y horizontal en el registro de candidaturas el legislativo nacional de Bolivia.

El sistema electoral mixto para la integración de la Cámara de Diputados en Bolivia se presentó durante muchos años como un obstáculo para la representación política de las mujeres debido a que las exigencias del porcentaje de inclusión femenina (cuota) no aplicaba a las candidaturas uninominales, solo para las listas de circunscripciones plurinominales. La Ley 4021 del Régimen Electoral Transitorio (2009), además de esa característica, también hizo explícito que las listas de candidaturas de los pueblos indígenas originarios campesinos serían nominados de acuerdo a sus propias normas y procedimientos (art. 9, numeral I), lo cual les eximió de cumplir con el porcentaje de exigencia de candidatas.

Fue hasta 2010 que la Ley del Régimen Electoral (026) hizo explícito por primera vez que las organizaciones políticas deben presentar por lo menos 50% de mujeres titulares en las circunscripciones uninominales. En ese sentido, Bolivia fue el primer país de la región en incorporar la paridad horizontal en

18 El artículo 9 de la Ley del Régimen Electoral Transitorio ordena que: "Las listas de candidatas y candidatos a Senadoras y Senadores, Diputadas y Diputados titulares y suplentes [...] deberán respetar la igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres de tal manera que exista un candidato titular varón y enseguida una candidata titular mujer, una candidata suplente mujer y un candidato suplente varón, o viceversa. En el caso de las diputaciones uninominales la alternancia se expresa en titulares y suplentes de cada circunscripción".

19 El artículo 11 de la Ley 026 sostiene que:"La democracia intercultural boliviana garantiza la equidad de género y la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Las autoridades electorales competentes están obligadas a su cumplimiento conforme a los siguientes criterios básicos: a) las listas de candidatas y candidatos a Senadoras y Senadores, Diputadas y Diputados [...] titulares y suplentes respetarán la paridad y alternancia de género entre mujeres y hombres, de tal manera que exista una candidata titular mujer, y, a continuación un candidato titular hombre [...]. En los casos de elección de una sola candidatura en una sola circunscripción, la igualdad, paridad y alternancia de género se expresarán en titulares y suplentes. En el total de dichas circunscripciones por lo menos el cincuenta por ciento (50%) de las candidaturas titulares pertenecen a mujeres."

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

sus candidaturas (además de la vertical que ya tenía en las listas). En suma, en el apartado C del artículo 11, la ley estipula que, si bien las naciones indígenas originarias campesinas pueden nominar a sus candidatos y candidatas de acuerdo a sus propios procedimientos, también mandata el respeto al principio de equivalencia de condiciones y todo lo que conlleva en el artículo 11. Esto significa que independientemente del método de selección de las candidaturas de las naciones indígenas originarias campesinas, la paridad y la alternancia deben ser cumplidas.

III.2. EL MANDATO DE POSICIÓN

Este elemento del régimen electoral de género identifica si la normativa establece los lugares precisos de los puestos a registrar en los cuales deben estar las candidaturas femeninas. La primera ley de cuotas de Bolivia (1779 de 1997) fue muy clara al respecto. En las listas plurinominales del Senado, los partidos políticos debían incorporar una candidatura femenina por cada tres candidatos hombres. En las listas plurinominales para la Cámara Baja, cada organización partidista debía incorporar una mujer por cada dos candidaturas de varones.[20] Todas las reformas desde 2004 establecieron el principio de alternancia, es decir que las organizaciones políticas debían integrar la lista plurinominal de manera que, después de un candidato hombre siempre hubiera una candidata mujer, o viceversa.

III.3. LA FÓRMULA DE LA CANDIDATURA

Este elemento del régimen electoral de género identifica si el porcentaje de exigencia de candidaturas femeninas aplica a las candidaturas de titulares, a las de suplentes o ambas. El IFREG clasifica como *completa* la normativa que establece de manera clara que la integración de las listas, tanto para titulares como para suplentes, debe cumplir con el porcentaje de exigencia que prevé la ley. El índice clasifica como *restringida* la normativa que permite a las organizaciones de los partidos la posibilidad de aplicar esa exigencia al total de las

20 El artículo 5 establece que: "b) De candidatos a Senadores Titulares y Suplentes, en los que en cada Departamento al menos uno de cada cuatro candidatos, será mujer. c) De candidatos a Diputados plurinominales por cada departamento, en estricto orden de prelación de Titulares y Suplentes. Estas listas incorporarán un mínimo de 30% de mujeres distribuidas de modo que de cada tres candidatos al menos uno sea mujer".

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

candidaturas presentadas. Las reformas en Bolivia fueron ambiguas al respecto hasta que se promulgó la nueva Constitución en 2009 y las posteriores regulaciones en 2010 (leyes 026 y 018).

La Ley de Cuotas y la Ley de Partidos Políticos se limitaron a exigir un porcentaje mínimo de candidaturas femeninas, sin aclarar de manera explícita si este aplicaba tanto a las candidaturas de titulares como a las de suplentes. En las elecciones de 2002 llevadas a cabo con esta normativa, la mayoría de los partidos políticos aplicaron la cuota en la totalidad de las candidaturas, por lo cual el número de mujeres en la lista de suplentes tuvo su primer incremento importante aunque no hubo un alcance amplio en las candidaturas titulares (Albaine, 2009: 7; Choque Aldana, 2013).[21] La Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas y la Ley para Integrar la Asamblea Constituyente continuaron con la ambigüedad, pues se limitaron a exigir un porcentaje de candidaturas femeninas para cargos de elección popular sin claridad respecto de las titularidades y suplencias (art. 8 de la Ley 2771 de 2004).

La Ley del Régimen Electoral Transitorio fue la que estableció por primera vez de manera explícita que los criterios de paridad y alternancia aplicaban "a todas las candidaturas para los cargos de elección popular" (art. 9), lo cual se tradujo en listas paritarias tanto de titulares como de suplentes. Las reformas al régimen electoral de género posteriores (Ley 026 y Ley 018) fortalecieron el camino para el alcance de la paridad, aunque sin que este pueda clasificarse como *completo*. Esto se debe a que el alcance de dicha normativa (Ley 026) establece en el artículo 11 que el género de la suplencia será distinto al del titular. En ese sentido, la normativa mandata que cuando "exista una candidata titular mujer y, a continuación, un candidato titular hombre; estas deberán estar acompañadas de un candidato suplente hombre y, a continuación, una candidata suplente mujer, de manera sucesiva". Si bien esto significó que el porcentaje de exigencia aplicaba tanto a la lista de titulares como a la de suplentes, los partidos tenían la posibilidad de sustituir por un varón a una mujer electa que renunciara (o fuera obligada a serlo).

En 2014 el Reglamento de elecciones generales del Tribunal Supremo Electoral ordenó que, en caso de renuncia o inhabilitación de una candidatura al Senado o a la Cámara de Diputados, la sustitución debía respetar los criterios de paridad y alternancia (art. 31, IV). En 2020, el Reglamento para la inscripción y registro de candidaturas del Tribunal Supremo Electoral también ordena

21 En las elecciones de 1997, el porcentaje de candidatas suplentes pasó de 3.7% a 25.92% (Albaine, 2009: 7).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

que "la sustitución de candidaturas deberá respetar los criterios de paridad y alternancia" (art. 8). En ese sentido, esta dimensión del régimen electoral de género en Bolivia es fuerte.

III.4. LAS SANCIONES

El Índice de Fortaleza del Régimen Electoral de Género identifica las sanciones por incumplimiento de la cuota o paridad. En la aplicación del índice se clasifican las penalidades de acuerdo con el nivel de fortaleza: ausente, débil y fuerte. La primera se refiere a que no se regula la falta; la segunda significa que existen mecanismos que penalizan al partido, pero la organización puede competir. Finalmente, la normativa se clasifica como *fuerte* cuando la sanción por incumplimiento es la negación de participación de la lista en los comicios. La trayectoria del régimen electoral de género boliviano se ha mantenido fuerte en ese sentido, pues siempre ha establecido mecanismos de sanción por incumplimiento. Sin embargo, llama la atención que los partidos políticos continúan presentando listas que no cumplen cabalmente los criterios de género.[22]

La Ley de Cuotas estableció que, si las listas plurinominales no cumplían con el porcentaje mínimo de candidaturas femeninas, los partidos tendrían un plazo de 24 horas para corregir los registros (art. 5, numeral 3). Las posteriores Ley de Partidos Políticos, la Ley de Agrupaciones Ciudadanas, la Ley del Régimen Electoral Transitorio y la de la Convocatoria a la Asamblea Constituyente no establecieron ningún mecanismo de sanción para las organizaciones que incumplieran el porcentaje de exigencia. Finalmente, la Ley del Régimen Electoral 026, vigente en 2021, sí establece de nuevo una sanción: los partidos políticos que no cumplan con la paridad "tienen un plazo de 72 horas para enmendar, si después de eso las organizaciones incumplen, se rechazará la admisión de la lista completa" (art. 107).

22 De hecho, la Coordinadora de la Mujer en Bolivia (2020f) documentó que en las elecciones de 2020, solamente una organización política (de nueve) cumplió a cabalidad los criterios de paridad y alternancia: "De acuerdo con un análisis exhaustivo realizado por #Protagonistas: Paridad-Poder-Juventudes de las listas de los nueve partidos y alianzas políticas publicadas por el TSE el 11 de agosto y el 15 de septiembre, se pudo constatar que ocho de ellos incumplen al menos un criterio de paridad y alternancia de todos los que deben aplicar según normativa electoral; solo el MAS-IPSP [Movimiento al Socialismo-Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos] cumple con todos para los cinco cargos del Legislativo: senadurías, diputaciones plurinominales, diputaciones uninominales, diputaciones indígenas y representaciones supraestatales" (Coordinadora de la Mujer, 2020f).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

III.5. LAS VÁLVULAS DE ESCAPE

El índice de Caminotti y Freidenberg (2016) sostiene que, si la normativa contempla algunas excepciones al cumplimiento legal de la cuota o de la paridad, entonces el régimen electoral de género es más débil. En algunos países, por ejemplo México, durante un período importante del proceso de implementación de las cuotas de género, se establecía que, de llevarse a cabo elecciones primarias o cualquier proceso democrático, el porcentaje mínimo de mujeres podría ser incumplido. La normativa que ha configurado el régimen electoral de género en Bolivia se ha mantenido estable y fuerte en ese sentido. Ninguna de las reformas desde 1997 hasta la de 2010 establecieron la existencia de excepciones a la aplicación de la norma.

IV. EL SISTEMA ELECTORAL LEGISLATIVO

La forma de traducción de los votos de la ciudadanía en la distribución de escaños de representantes ha sufrido diversos cambios desde hace tres décadas (Choque Aldana, 2013). Las coyunturas políticas generaron que el sistema electoral vigente desde la dictadura fuera reformado en cuatro ocasiones (1994, 1996, 2004 y 2010). La primera reforma electoral data de 1994 y con ella el Poder Legislativo en Bolivia pasó de ser exclusivamente proporcional a mixto, con 68 distritos uninominales y nueve departamentales (antes había un distrito único). En 1996 se presentó el segundo cambio. Con esta reforma no fue modificada la fórmula electoral ni la distritación, pero la normativa agregó una barrera para que los partidos políticos que no alcanzaran 3% de los votos válidos en los comicios no pudieran acceder a los escaños plurinominales de la Cámara Baja (Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, 1977-2022).

En 2006 se aprobó la tercera reforma electoral con la Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente de Bolivia. Esa normativa fue utilizada por única ocasión para llevar a cabo el proceso de redactar y aprobar una nueva Constitución. En esa ocasión se eligieron 255 constituyentes. Del total, 210 fueron electos y electas en 70 circunscripciones uninominales. En cada una de esas circunscripciones se eligieron tres representantes por primera mayoría y uno por segunda mayoría. Respecto al resto de constituyentes (45), se eligieron cinco por cada circunscripción plurinominal, asignando dos para la primera mayoría, uno para la segunda fuerza, otro para la tercera y uno más para la cuarta (art. 14 de la Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Tabla I

Régimen electoral de género en Bolivia

Norma	Año/Ley	Tamaño (mínimo, intermedio o paridad)	%	Mandato de posición	#	*Enforcement* (ausente, débil o fuerte)	Tipo de *enforcement*	Alcance (restringido o amplio)	Válvula de escape (presente o ausente)
Bolivia I	1997 [Ley 1779]	Mínimo	Senadurías 25 Diputaciones 30	Fuerte	Senado 1/4 Diputaciones 1/3	Fuerte	Plazo de 24 horas para enmendar	Restringido	Ausente
IFREG= 3		0		1		1		0	1
Bolivia II	1999 [Ley 1983]	Mínimo	30	Ausente	-	Ausente	-	Restringido	Ausente
IFREG= 2		1		0		0		0	1
Bolivia III	2006 [Ley 3364]	Intermedio	40	Fuerte	1/1	Ausente	-	Restringido	Ausente
IFREG= 2.5		0.5		1		0		0	1
Bolivia IV	2009 [Ley 4021]	Paridad	50	Fuerte	1/1	Ausente	-	Restringido	Ausente
IFREG= 3		1		1		0		0	1
Bolivia V	2010 [leyes 026 y 018]	Paridad	50	Fuerte	1/1	Fuerte	Plazo de 72 horas para enmendar	Amplio	Ausente
IFREG= 5		1		1		1		1	1

Fuente: Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1977-2022).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

La Constitución de Bolivia, promulgada y adoptada en 2009, estableció el sistema electoral para integrar la Asamblea Plurinacional de Bolivia, que fue detallado en 2010 por la Ley 026 del Régimen Electoral y la Ley 018 del Órgano Electoral. El Poder Legislativo boliviano se divide en dos cámaras: una de diputaciones y otra de senadurías. La Cámara Alta se elige a través de un sistema electoral con el principio de representación proporcional (art. 54 de la Ley 026). Las candidaturas al Senado se presentan en una lista única encabezada por el candidato o candidata a la Presidencia. La asignación de escaños se realiza contabilizando los votos acumulados en cada departamento para la Presidencia. En cada una de las nueve circunscripciones departamentales se eligen cuatro senadurías titulares y cuatro suplentes.

La Cámara Baja se integra por un sistema electoral mixto, en el cual 70 escaños corresponden a los distritos electorales uninominales, 53 escaños son plurinominales y siete corresponden a las circunscripciones especiales indígenas originarias campesinas.[23] Los escaños de los distritos uninominales y las circunscripciones especiales se eligen por el principio de mayoría relativa. Las diputaciones plurinominales son electas con base en las listas de cada circunscripción departamental, encabezadas por la candidatura a la Presidencia. Las organizaciones políticas que alcancen menos del 3% de la votación válida no pueden acceder a espacios de representación en la Cámara Baja.

El sistema electoral de Bolivia tiene dos particularidades importantes. Primero, la existencia de siete escaños reservados a la población indígena originaria campesina. Segundo, los escaños plurinominales se distribuyen con el método D'Hont[24] pero de manera que el total de diputaciones que se le asignan a cada organización sea proporcional a la votación válida obtenida

23 Los escaños se distribuyen de la siguiente manera: La Paz (15 uninominales, 13 plurinominales y una circunscripción especial); Santa Cruz (13 uninominales, 11 plurinominales y una circunscripción especial); Cochamba (10 uninominales, ocho plurinominales y una circunscripción especial); Potosí (ocho uninominales y seis plurinominales); Chuquisaca (seis uninominales y cinco plurinominales); Oruro (cinco uninominales, tres plurinominales y una circunscripción especial), Tarija (cinco uninominales, tres plurinominales y una circunscripción especial); Beni (cinco uninominales, tres plurinominales y una circunscripción especial); Pando (tres uninominales, una plurinominal y una circunscripción especial) (art. 57, Ley 026).

24 El método de D'Hont consiste en la aplicación de una fórmula electoral para la distribución de escaños legislativos. Generalmente es utilizado en los sistemas electorales de representación proporcional. El criterio de distribución se basa en el promedio mayor, es decir, "en la división .de los votos obtenidos por cada lista tantas veces como escaños asigna el distrito" (Espinoza, 2021).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

por el partido político para su candidatura presidencial (art. 59 de la Ley 026). Si el número de diputaciones electas en circunscripciones uninominales fuera mayor al que corresponde a la organización política, "la diferencia será cubierta restando escaños plurinominales a las organizaciones políticas que tengan los cocientes más bajos en votación en la distribución por divisores en estricto orden ascendente del menor al mayor" (art. 57, inciso C, de la Ley 026). En ese sentido, se puede decir que los plurinominales "completan o rellenan el cupo obtenido según la fórmula" (Choque Aldana, 2013: 144).

Los requisitos para pertenecer al servicio público en Bolivia están regulados por el artículo 234 de la Constitución. Esta normativa es aplicable a las y los candidatos a legisladores de la Asamblea Plurinacional de Bolivia. Los requisitos son: contar con nacionalidad boliviana, ser mayor de edad, haber cumplido con los deberes militares, no tener expediente disciplinario como funcionario, ni sentencia condenatoria en materia penal, estar inscrito al padrón electoral y hablar al menos dos idiomas oficiales del país.[25] Además, la Ley 026 estipula que para acceder a una candidatura se debe ser postulado o postulada por una organización política o un pueblo indígena originario campesino.

25 Bolivia tiene 36 idiomas oficiales. De acuerdo a su Constitución "son idiomas oficiales del Estado el castellano y todos los idiomas de las naciones y pueblos indígenas originario campesinos, que son el aymara, araona, baure, bésiro, canichana, cavineño, cayubaba, chácobo, chimán, ese ejja, guaraní, guarasu'we, guarayu, itonama, leco, machajuyai-kallawaya, machineri, maropa, mojeño-trinitaro, mojeño-ignaciano, moré, mosetén, movima, pacawara, puquina, quechua, sironó, tacana, tapiete, toromona, uru-chipaya, weenhayek, yaminawa, yuki, yuracaré y zamuco" (art. 5 de la Constitución Política del Estado de Bolivia).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Tabla II

Sistema electoral legislativo boliviano (1996-2021)

1. Constitución Política del Estado de Bolivia, Ley del Régimen Electoral, Ley del Órgano Electoral	
Requisitos de las candidaturas a la Asamblea Legislativa Plurinacional	
Residencia	Haber residido de forma permanente al menos los dos años inmediatamente anteriores a la elección
Edad	18 años cumplidos al momento de la elección
Relación con los partidos políticos	Ser postulado o postulada por alguna organización política o, cuando corresponda, por una nación o pueblo indígena originario campesino
Mandato	5 años
Renovación del mandato	Inmediata, una vez
Tamaño de la Cámara	Alta: 36 Baja: 130
2. Sistema electoral: Diputaciones	
Principio de representación	Mixto: Representación proporcional, mayoría relativa y circunscripciones especiales
Distritos	9 circunscripciones plurinominales, 70 circunscripciones uninominales, 7 circunscripciones especiales indígenas originarias campesinas
Estructura de voto	Lista única con la candidatura a la Presidencia en las circunscripciones plurinominales, candidaturas uninominales en las 70 circunscripciones uninominales y las 7 circunscripciones especiales
Fórmula electoral	Método D'Hondt y mayoría relativa
2. Sistema electoral: Senadurías	
Principio de representación	Proporcional
Distritos	9 cuatrinominales
Estructura de voto	Lista cerrada y bloqueada que se presenta con la candidatura a la Presidencia
Fórmula electoral	Método D'Hondt

Fuente: Elaboración con base en Alcántara Sáez y Freidenberg (2006) y actualizaciones tomando como base la normativa de Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1977-2022).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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

Desde la aprobación de la primera ley de cuotas, los partidos políticos bolivianos buscaron múltiples maneras de evadir la exigencia de incorporar mujeres como candidatas (Choque Aldana, 2013: 150). En algunas ocasiones, los candidatos varones fueron presentados en las listas con nombres feminizados, "se cambiaba a Carlos por Carla o Víctor por Victoria y se dijeron víctimas involuntarias de errores de transcripción" (Choque Aldana, 2013: 150). En otros casos procuraban cumplir la cuota marginando a las mujeres, al colocarlas en las listas de suplentes (Albaine, 2009: 2). A pesar de estas prácticas patriarcales, las reformas al régimen electoral de género han mostrado ser efectivas para elevar la representación descriptiva de las mujeres bolivianas.

El régimen electoral de género se ha fortalecido, pues con cada cambio sustantivo en la ley se ha reducido el margen para las malas prácticas de los partidos políticos. Este incremento paulatino (aunque dinámico en algunas dimensiones) de la fortaleza del régimen electoral de género ha tenido efectos positivos en el grado de representación descriptiva de las mujeres en el Legislativo nacional. La primera ley que estableció un porcentaje mínimo de exigencia de mujeres candidatas se aprobó en marzo de 1997, pero no fue aplicada en las elecciones generales del mismo año (realizadas en junio). Es por ello que apenas los resultados de las elecciones generales de 2002 dan cuenta del efecto positivo de la Ley 1779 y la 1983 de Partidos Políticos, pues sí se aplicaron en ese proceso. A pesar de las debilidades que presentaba la normativa (como el alcance restringido y que en los distritos uninominales estaban exentos de cumplir la cuota), el entonces Congreso Nacional pasó de tener nueve diputadas a 24 (18.5%) y de una senadora a cuatro (14.8%).

La Ley de Agrupaciones Ciudadanas, que estableció el mandato de paridad, por primera vez fue aplicada a las elecciones de 2005, pero, debido a que no regulaba las listas de candidaturas de los partidos políticos, sus efectos no fueron sustantivos. Inclusive, en esas elecciones el número de mujeres senadoras decreció de nuevo a una representante (3.7%). Más tarde, la Ley de Convocatoria a la Asamblea Constituyente (2006) fue clara respecto de la cantidad y lugar en el cual tanto los partidos como las agrupaciones políticas ciudadanas e indígenas debían colocar las candidaturas femeninas. Los efectos de esta norma fueron positivos pues el número de mujeres asambleístas alcanzó 34%, una cifra que no se había vislumbrado ni en la Cámara Baja.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

La Ley del Régimen Electoral Transitorio de 2009 tuvo efectos positivos pero insuficientes. En la Cámara Alta por primera vez hubo 11 senadoras, es decir, 42% del total. A pesar de este importante avance, los efectos positivos de la normativa transitoria solamente se vislumbraron en el Senado, pues para la Cámara Baja las listas con paridad y mandato de posición fuerte aplicaban exclusivamente a los escaños plurinominales, es decir, a 53 escaños del total de 130, y solo se alcanzó 22.9% de representación descriptiva de mujeres en esa legislatura.

El régimen electoral de género actual en Bolivia se rige por las leyes 026 y 018. Este régimen tiene un nivel alto de fortaleza de acuerdo con el IFREG y sus efectos han sido destacadamente positivos. Los resultados de la normativa vigente sobre la representación política de las mujeres se constatan en las dos elecciones en las cuales se ha aplicado (2014 y 2020), pues en la Cámara de Diputados se alcanzó el 53.1 y el 47% de representación femenina, respectivamente. En el Senado las mujeres electas representaron el 47.2 y el 55.5% en cada legislatura.

Tabla III

Composición por sexo de la Cámara Baja de Bolivia (1985-2025)

Cámara Baja	Hombres	Mujeres	Total hombres y mujeres	Porcentaje de mujeres
1985-1989	126	4	130	3.1
1989-1993	118	12	130	9.2
1993-1997	116	14	130	10.8
1997-2002	121	9	130	6.9
2002-2005	106	24	130	18.55
2005-2009	108	22	130	16.9
2009-2014	101	29	130	22.3
2014-2019	61	69	130	53.1
2020-2025[26]	69	61	130	46.9
Totales	926	244	1170	

Fuente: Elaboración propia con base en Unión Interparlamentaria (2021).

26 La Ley del Régimen Excepcional canceló los resultados electorales de 2019 por un presunto fraude. En ese sentido, en 2020 se repitió la elección para renovar el Poder Ejecutivo y el Legislativo.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Tabla IV

Composición por sexo de la Cámara Alta de Bolivia (1985-2025)

Cámara Alta	Hombres	Mujeres	Total hombres y mujeres	Porcentaje de mujeres
1985-1989	25	2	27	7.4
1989-1993	26	1	27	3.7
1993-1997	26	1	27	3.7
1997-2002	26	1	27	3.7
2002-2005	23	4	27	14.8
2005-2009	26	1	27	3.7
2009-2014	15	11	36	41.7
2014-2019[27]	19	17	36	47.2
2020-2025	16	20	36	55.5
Totales	198	62	260	

Fuente: Elaboración propia con base en Unión Interparlamentaria (2021).

Tabla V

Composición de la Asamblea Constituyente

Cámara única	Hombres	Mujeres	Total hombres y mujeres	Porcentaje de mujeres
2006-2009	167	88	255	34

Fuente: Elaboración propia con base en Sánchez y Uriona (2014).

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

A pesar de la fortaleza del régimen electoral de género vigente (2021), aún quedan áreas de oportunidad para su mejora, tanto en sus reglas formales como en las prácticas y arreglos informales. El incremento de mujeres en espacios de representación ha tenido una grave consecuencia no deseada: la violencia contra las mujeres políticas. Bolivia es el primer país en América Latina en aprobar una legislación que sanciona la violencia política en razón de género (Brockmann Quiroga, 2017: 264). Esta reglamentación surgió después de que, en el año 2000, varias concejalas electas fueron presionadas a través de insultos,

27 La Ley del Régimen Excepcional canceló los resultados electorales de 2019 por un presunto fraude. En ese sentido, en 2020 se repitió la elección del Ejecutivo y Legislativo.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

violencia física y violencia económica para renunciar a sus cargos. Después de movilizaciones y cabildeo, en 2012 se aprobó la Ley 243 contra el Acoso y la Violencia Política contra las Mujeres. A pesar del avance innovador que implica esta normativa, tiene al menos dos problemas institucionales: por un lado, que no existe un sistema de información integral de los casos por violencia política (cuántos han sido atendidos), y, por otro lado, que no existe coordinación institucional para su efectiva atención (Coordinadora de la Mujer, 2020e).[28] Además no existe una fiscalía o tribunal que atienda la violencia política en razón de género, por lo cual las candidatas se encuentran sin un ámbito jurisdiccional para defender sus derechos políticos.

El régimen de género boliviano también resulta deficiente en la implementación efectiva de las normas de paridad y alternancia debido a que los partidos políticos siguen reproduciendo prácticas generizadas en detrimento de los derechos político-electorales de las mujeres. La Coordinadora de la Mujer (2020f) documentó que ninguna de las organizaciones políticas que participaron en las elecciones de 2020 cumplieron a cabalidad los criterios de paridad y alternancia. La misma organización presionó al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) de Bolivia para que cumpliera su papel de manera estricta y efectiva. A pesar de que el TSE se comprometió a no permitir que participaran partidos y agrupaciones que no cumpliesen los principios de la Ley 026, a unos días de los comicios varias listas seguían sin cumplir la paridad y la alternancia de manera íntegra (Coordinadora de la Mujer, 2020f). Por otro lado, el cronograma electoral establece poco tiempo entre la sustitución de candidatas y las elecciones, lo cual se ha convertido en una excusa de los partidos políticos para no sumar mujeres.[29]

En cuanto a las prácticas internas de los partidos políticos, cabe resaltar que estos tienden a estar poco institucionalizados y a tener poca capacidad de movilización, lo cual ha tenido como consecuencia –entre otras– que no

28 Esto es particularmente innovador porque este tipo de violencia no había sido reconocida formalmente, pues es producto de la reciente contradicción entre la implementación de mecanismos de inclusión de mujeres en la política y las prácticas y estereotipos culturales excluyentes (Valle, 2017: 120).

29 Brockmann Quiroga señala que "los grandes retos se deben a problemas operativos como, por ejemplo, el del cronograma de habilitación e inhabilitación de candidaturas porque tiene plazos demasiado cercanos a las elecciones, de tal forma que en la anterior elección se ha podido observar que, por ejemplo, cuatro escaños que estaban sin una definición clara respecto de quienes iban a ser las mujeres si eran habilitadas o no. Entonces hay que ver que frente a una habilitación tardía llegando al día de las elecciones como se logra suplir ese espacio que corresponde a una mujer" (2021).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

recluten ni formen a militantes mujeres.[30] El partido político con más capacidad e institucionalidad –Movimiento al Socialismo– ha incorporado efectivamente a las mujeres, sin embargo, lo ha hecho a condición de disciplina absoluta.[31] En ese sentido, también resulta urgente el desmantelamiento de la cultura patriarcal (Coordinadora de la Mujer, 2020e; Brockmann Quiroga, 2021).

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

Con base en el análisis de las fortalezas y debilidades del régimen electoral de género boliviano se articulan dos propuestas para fortalecerlo y contribuir a garantizar el pleno ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres. La primera es respecto de la sustitución de candidatas. La homogeneización del género en las fórmulas de las candidaturas sería un primer paso, pues la ley vigente establece que a una candidatura titular femenina le corresponde una suplencia masculina y viceversa. El segundo aspecto sería la creación de un cronograma electoral amigable a la sustitución de las candidaturas femeninas.

Estos elementos son fundamentales para consolidar la democracia paritaria y para eliminar la posibilidad de ejercer presión (a través de la violencia política) para que las mujeres electas renuncien a los espacios de toma de decisión y sean sustituidas por varones. Otra opción viable es la creación de un régimen de sustituciones sensible a la igualdad de género. Algunos países (como Argentina) no presentan fórmulas del mismo género (al igual que Bolivia), pero los reglamentos de sustitución y la legislación electoral ordenan que

30 Brockmann Quiroga explica que "los partidos políticos simplemente tienen existencia formal pero no tienen capacidad de movilizar cuadros, formar cuadros, y asegurar una existencia sostenida más allá de los eventos electorales [...] esto hace que muchos partidos se encuentren en una debilidad estructural para construir institucionalidad, organicidad y, por ende, dar espacios y liderazgos a las mujeres" (2021).

31 Brockman Quiroga enfatizó: "el partido predominante sí ha cumplido con la paridad y además tiene todas las facilidades para poder cumplir con todos los requerimientos porque es un partido de masas [...]. El otro tema tiene que ver con las condiciones que imponen los dirigentes masculinos a las mujeres una vez que son electas o inclusive antes de que son [sic] electas… las obligan a jurar, siempre son sospechosas de que se conviertan en libre pensantes y no sigan las líneas disciplinarias del partido. El Movimiento al Socialismo ha hecho de una gran parte de las mujeres verdaderos [sic] soldadas e instrumentos disciplinadores de la verticalidad del partido dentro de la organización y muchas de las personas que se salen de la vida partidaria son censuradas, comenzando por las mujeres" (2021).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

cuando una mujer candidata o electa renuncia, o es destituida de su cargo, debe ser sustituida por alguien del mismo género.

La segunda propuesta de reforma es el fortalecimiento del sistema de prevención y atención a la violencia política en razón de género a través de la armonización de la normativa. La Coordinadora de la Mujer, así como literatura comparada (Brockmann Quiroga, 2017: 278), insisten en la necesidad de tener un registro sistematizado de los casos en los que se presente este tipo de violencia: cuántos casos anuales son, de qué tipo y cómo se atendieron. Además, la Coordinadora de la Mujer menciona la Ley contra el Acoso y Violencia Política es "aislada, contradictoria y no concordante con el conjunto de códigos y normas" (Brockmann Quiroga, 2017: 280); entre estos, el Código Penal boliviano, así como la Ley de Partidos Políticos y la Ley de Agrupaciones Ciudadanas.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

MÉXICO: REGLAS FUERTES, CONTROL ACTIVO DE LOS ACTORES CRÍTICOS Y ALTA REPRESENTACIÓN DESCRIPTIVA DE LAS MUJERES

Flavia Freidenberg y Karolina Gilas

I. INTRODUCCIÓN

México es uno de los países que más esfuerzos ha realizado para mejorar la representación de las mujeres en sus instituciones políticas en las últimas décadas. En 2021, el país ocupaba uno de los primeros lugares en representación legislativa nacional de América Latina (con un 48.2% de mujeres en el Congreso de Diputados) junto a Cuba y Bolivia; con este último, además, ostenta ser uno de los países con mayor cantidad de mujeres legisladoras en el mundo (UIP, 2021). Si bien el derecho al voto fue alcanzado en 1953, las mujeres tuvieron que sortear muchos obstáculos para ser votadas.[1] El impulso a la protección de los derechos político-electorales de las mujeres ha ocurrido gracias al esfuerzo de una coalición de actores críticos, entre los que se encuentran colectivas feministas, mujeres políticas, redes de mujeres, autoridades electorales y la cooperación internacional, quienes han ido fortaleciendo el régimen electoral de género y, con ello, han contribuido a incrementar la representación política de las mujeres.

1 Aunque el voto a nivel municipal se alcanzó en 1947 durante el gobierno del presidente Miguel Alemán, el reconocimiento al derecho al sufragio a nivel nacional tuvo lugar hasta 1953. A partir de que las ciudadanas pudieran ejercer el voto, la representación de las mujeres mexicanas no sobrepasó el 4.9% en la Cámara Baja durante la década de 1950 y fue recién en la década de 1960 que consiguieron elegir a dos senadoras (3.4% del total de escaños) (Zaremberg, 2009).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

A diferencia de otros países de la región, el caso mexicano destaca por una combinación de elementos institucionales, de agencia y de acción colectiva: un andamiaje normativo fuerte e innovador que ha ido eliminando los candados, ha enfrentado las resistencias partidistas e incluye la introducción de la paridad de género como principio constitucional; la nacionalización de la gobernanza electoral que contribuyó a la armonización de la legislación de manera multinivel (nacional, es tatal y local); un sistema electoral mixto-segmentado, que facilita la elección de mujeres, y una coalición amigable al género muy activa, integrada por una gran diversidad de actores críticos que monitorean.

Aun cuando ha habido avances significativos en las últimas décadas, México está en el lugar 34 de los 156 países integrantes del Ranking Global de la Brecha de Género en los que una mujer nunca ha ocupado la Presidencia; ha tenido solo nueve gobernadoras y únicamente el 20% de las presidencias municipales y el 26% de las sindicaturas han sido ocupadas por mujeres. La experiencia muestra que el camino para generar condiciones de igualdad entre hombres y mujeres ha estado lleno de espinas. Si bien las dos últimas legislaturas son paritarias, desde 1988 solo han resultado electas 1,598 diputadas frente a 4,402 hombres, de un total de 6,000 escaños legislativos en disputa, lo que constituye apenas un 26.63% de la representación femenina en la historia reciente del Congreso mexicano. Según el Índice Global de la Brecha de Género, en México existe una brecha de 75.4 puntos porcentuales por cuanto la división de los recursos, de oportunidades, desigualdad en la participación económica, desempeño laboral, acceso a liderazgo político, acceso a educación y calidad de vida, lo cual se traduce en 59 años para alcanzar igualdad de género en tales rubros (WEF, 2021).

Las mujeres mexicanas han enfrentado (y enfrentan) fuertes obstáculos institucionales, político-partidistas, actitudinales y económicos cuando quieren hacer política, e incluso se han enfrentado a situaciones de violencia política en razón de género, aun cuando las reformas realizadas han mejorado sustantivamente su representación descriptiva. El país ha avanzado en el ámbito legislativo y en la integración colegiada de los ayuntamientos, pero todavía existen rezagos en los tres niveles de gobierno, en las actitudes estereotipadas y misóginas que cruzan la política y en el modo en que la violencia política de género se manifiesta contra las mujeres políticas.

Este capítulo describe la evolución del régimen electoral de género en México y evalúa cómo las reglas formales que establecen el modo en que se registran las candidaturas ha incidido, junto al sistema electoral, sobre la

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

representación descriptiva de las mujeres en el Poder Legislativo mexicano. El análisis utiliza la herramienta metodológica del Índice de Fortaleza del Régimen Electoral de Género (IFREG), diseñada por Caminotti y Freidenberg (2016), para medir qué tan fuerte ha sido la legislación que regula la integración por género en las candidaturas a los cargos de representación legislativa nacional hasta la actualidad; identificar los obstáculos y problemas que presisten en la aplicación de las normas formales, y realizar una serie de propuestas de reformas que contribuyan tanto a fortalecer el régimen electoral de género como a mejorar la representación descriptiva de las mujeres mexicanas.

II. LA EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO MEXICANO: UN CAMINO LLENO DE ESPINAS

México impulsó medidas para incrementar la representación descriptiva de las mujeres desde la década de 1990. En 1993, la legislación sugería la promoción de una mayor participación de las mujeres en los partidos, pero solo recomendaba (no obligaba) a las dirigencias de los partidos ubicar mujeres en las candidaturas (fracción 3 del artículo 175 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales [COFIPE]). La reforma de 1996 tampoco obligó a los partidos a incluir mujeres y únicamente recomendó que no se presentaran candidaturas con más del 70% de personas del mismo género. Ante la ausencia de regulaciones específicas y sanciones, los partidos ponían a las mujeres en lo que la literatura ha denominado como *candidaturas simbólicas*, es decir, como suplentes o en los últimos lugares de las listas de representación proporcional, lo que permitía cumplir de manera formal, aunque no efectiva, lo que sugería la norma en cuanto a la representación descriptiva de las mujeres.

La obligación del uso de las cuotas de género en el registro de las candidaturas se incorporó en 2002 en la legislación mexicana, cuando se aprobó la exigencia del 30% para las candidaturas a los distritos plurinominales en la elección de los cargos legislativos a nivel federal, con mandatos de posición en las listas de representación proporcional (uno de tres) y también la exigencia de otro 30% en los distritos uninominales, salvo que las candidaturas fueran seleccionadas a través de procesos democráticos, lo que suponía en la práctica una válvula de escape legal para el no cumplimiento de la norma (Baldez, 2004).

A partir de 2003, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) abrió las puertas a las demandas relacionadas con la vida interna de

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

los partidos políticos (González y Báez, 2010), lo que permitió a las y los militantes inconformes con la aplicación de las medidas de acción afirmativas promover recursos tanto para exigir su implementación adecuada como para intentar evitarla.[2] En esta época, el TEPJF generó algunos de los criterios más relevantes en relación con el régimen electoral de género, como la aprobación de la sustitución de candidaturas en las listas ya registradas cuando estas no habían cumplido con la medida afirmativa (SUP-JDC-155/2004), la obligación de las autoridades electorales de verificar el cumplimiento de las cuotas (SUP-JRC-336/2004, SUP-JRC-170/2006) o la aplicación efectiva de las reglas de alternancia en las listas (SUP-JDC-1130/2006). De esa manera, el TEPJF comenzó a llenar las lagunas normativas que las y los legisladores iban dejando pendientes (Freidenberg y Gilas, 2021).

Con la reforma de 2008, que estableció la postulación de al menos el 40% de candidaturas propietarias de un mismo género, también se añadió un obstáculo: la posibilidad de exceptuar a los partidos del cumplimiento de la cuota en candidaturas de mayoría relativa si el método de selección aplicable era democrático, es decir, conforme a lo estipulado en sus estatutos. Derivado de este diseño, las dirigencias partidistas podrían argumentar, como ocurrió en 2009, que por utilizar métodos democráticos de selección de candidaturas –el voto directo de simpatizantes, militantes o delegados en convenciones– no les era aplicable lo dispuesto en la ley en materia de la cuota de género. Tras el escándalo de las *Juanitas* de 2009,[3] en la elección de 2011-2012 se exigió que la fórmula completa (personas propietarias y suplentes) fuera integrada por mujeres, y se rechazó la posibilidad de que hubiera excepciones de cumplimiento de la cuota en función del método de selección de candidaturas.[4]

2 En 1996 se creó un sistema de medios de impugnación, lo que supuso contar con una serie de juicios y recursos destinados a la protección de derechos de los diversos actores con la intención de garantizar la legalidad de las elecciones. El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano se pensó como un mecanismo para que la ciudadanía pudiera impugnar las decisiones de la autoridad.

3 Ocho mujeres electas por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Partido del Trabajo (PT) solicitaron licencia y la consiguieron para ceder sus escaños en la Cámara de Diputados federal a sus suplentes hombres.

4 El TEPJF declaró la inconstitucionalidad de la regla de excepción incluida en el artículo 219.2, numeral 2, del COFIPE, que señalaba que los partidos podían incumplir con la cuota cuando sus candidaturas fueran seleccionadas mediante un procedimiento democrático, y sentenció que la fórmula completa (personas propietarias y suplentes) debía ser integrada por personas

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

La reforma constitucional y legal de 2014 inició la cuarta etapa del régimen electoral de género en México, incorporando en la Constitución el principio de paridad para la integración de las postulaciones a los cargos legislativos federales y estatales, tanto en las candidaturas postuladas por el principio de mayoría relativa (paridad horizontal) como por el de representación proporcional (paridad vertical). Siguiendo la recomendación del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW/C/MEX/CO/7-8) y de diversas propuestas promovidas por las mujeres feministas, la nueva Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) incorporó la exigencia de la paridad de género en las candidaturas a la Cámara de Diputados y al Senado, así como a los congresos estatales, en la elección de legisladores y legisladoras por ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional), estableció la obligación de registrar candidaturas suplentes del mismo género, y ratificó la eliminación de la excepción al cumplimiento de la regla de género por el uso de un método competitivo de selección de candidaturas.[5]

La reforma constitucional constituyó un pilar fundamental para la transformación de la participación política de las mujeres en igualdad de condiciones que los hombres al elevar a rango constitucional el principio de paridad de género. Aunque en ese momento se estableció como un piso mínimo solo para la postulación de candidaturas a legislaturas federales y locales, las autoridades jurisdiccionales y administrativas electorales, así como algunos congresos locales, implementaron medidas y disposiciones con la finalidad de extender su aplicación a otros cargos de elección popular y garantizar así la existencia de condiciones para que las mujeres ejercieran plena y efectivamente sus derechos humanos, políticos y electorales.

La LGIPE conservó la regla de la alternancia de género en listas cerradas y bloqueadas para el principio de representación proporcional e incorporó la

---

del mismo género para garantizar que, si llegaran a presentarse vacantes, las y los propietarios deberían ser sustituidos por personas del mismo género. El TEPJF emitió en 2011 una de las sentencias más importantes (SUP-JDC-12624/2011 y acumulados), donde resolvió que la totalidad de las solicitudes de registro de candidaturas a cargos de elección popular en el Congreso de la Unión, tanto por el principio de mayoría relativa como de representación proporcional, deberían integrarse con al menos el 40% de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad (Alcocer, 2013).

5 En el artículo 41, base I, de la Constitución, se incluyó la obligación de los partidos políticos de garantizar la paridad de género en sus candidaturas a legislaturas federales y locales, y se estableció que en las listas de candidaturas por el principio de representación proporcional se deben alternar las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

prohibición de que las candidaturas de un mismo género estuvieran asignadas a distritos perdedores. De esta manera, se buscó evitar que las mujeres tuvieran meras candidaturas simbólicas, aunque su implementación requirió de interpretación y reglas específicas de distribución de distritos (como la de los tercios) para determinar los distritos y entidades con votación baja, votación media y votación alta por cada partido político (INE/CG299/2018). La aplicación de este criterio tuvo un resultado bastante heterogéneo en función de las particularidades en su aplicación (Gilas y Christiansson, 2018; Palma Cabrera, 2017).

Bajo la nueva legislación, los partidos mantuvieron relativa libertad para determinar los criterios y procedimientos internos que aplicarían para garantizar la paridad en las postulaciones (artículo 3, numerales 3, 4 y 5 de Ley General de Partidos Políticos [LGPP]), sin contradecir o violentar la aplicación de la paridad de género a las candidaturas a cargos de representación popular. En 2015 se incorporó el principio de igualdad entre hombres y mujeres en el acceso y desempeño de cargos públicos para las elecciones celebradas bajo los sistemas normativos internos en las comunidades indígenas (González *et al.*, 2016), eliminando la última excepción a la aplicación del principio de paridad.

En noviembre de 2017, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) estableció nuevas medidas de acción afirmativa para el registro de candidaturas, con la idea de profundizar el alcance del principio de paridad constitucional. Las nuevas medidas exigieron la postulación de mujeres en los encabezados de las listas de candidaturas por el principio de representación proporcional de la Cámara de Diputados y, en el caso del Senado, también por el principio de mayoría relativa. Junto a la exigencia de paridad vertical y horizontal se incluyó la paridad transversal, que obliga a que en las dos fórmulas presentadas por el principio de mayoría relativa para cada entidad se presenten personas de género distinto y a que la mitad de las listas de candidaturas por el principio de mayoría relativa por entidad estén encabezadas por cada género (INE/CG299/2018).[6]

En 2019 el colectivo de Mujeres en Plural, en colaboración con un conjunto de mujeres de diversos partidos y redes de mujeres, impulsó la iniciativa paridad en todo, que estableció la exigencia de integración paritaria de los

6 En cuanto a que los partidos vayan en coaliciones, el INE estableció que, en caso de coaligarse en un número impar de distritos de mayoría relativa, la cifra mayor debería corresponder a candidaturas femeninas. La candidatura que rompe la paridad debe ser para una mujer tanto en el conjunto de distritos coaligados como en aquellos en los que contiende por su cuenta (INE/CG299/2018).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

órganos de las tres ramas y tres niveles de gobierno, así como de los órganos autónomos. La reforma constitucional fue aprobada por el Congreso de la Unión a finales de mayo y fue aceptada por los congresos estatales el 6 de junio de 2019.[7] Como señaló Humphrey (2021), esta reforma implicó un cambio de paradigma: no solamente paridad en la postulación, sino paridad en la integración como principio constitucional y mandato de optimización flexible. De esta manera, México se convierte en el primer país de la región en exigir la paridad no solo en el registro de candidaturas sino en todos los espacios de poder de todos los niveles institucionales, tanto para los cargos de representación popular como para los de designación.

Las últimas acciones en el camino a la paridad de género se dieron por la vía de la autoridad electoral, el 28 de octubre de 2020, cuando el Consejo General del INE aprobó una nueva medida de acción afirmativa en la integración de las candidaturas para la elección de gubernaturas. Aun cuando la norma era clara respecto a la aplicación de la paridad gracias a la reforma de 2014, reforzada por la paridad en todo de 2019, la autoridad debió crear criterios para las elecciones de 15 gubernaturas en 2021, en las cuales los partidos políticos debieron postular mujeres en al menos siete entidades. Esta decisión fue asumida por una petición desde el TEPJF para establecer dichos criterios a solicitud de una aspirante a una gubernatura, en el marco del mandato para alcanzar la paridad sustantiva incluido en la Carta Magna a partir de la reforma de 2019.

El acuerdo estableció que los partidos locales y federales, así como las coaliciones y candidaturas, deberían atender la disposición de postular a mujeres para, por lo menos, la mitad de las gubernaturas en disputa. Los partidos nacionales y locales deberían postular preferentemente como candidata a una persona del género distinto a la registrada en la elección anterior; mientras que los partidos políticos locales de nueva creación deberían optar preferentemente por mujeres como candidatas a las gubernaturas. Asimismo, se estableció que la dictaminación respecto al cumplimiento integral del principio de paridad de

7 La reforma paridad en todo, que pretendió garantizar el acceso de las mujeres a todos los cargos de elección popular, supuso reformar los artículos 2°, 4°, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115 de la Constitución federal, estableciendo que la igualdad entre la mujer y el hombre deberá extenderse a las personas titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo federal y en las entidades federativas, al interior de los partidos políticos y los órganos constitucionales autónomos, en la integración de los ayuntamientos (presidencia municipal, regidurías y sindicaturas), así como al interior del Poder Judicial. Esa reforma aún requiere la emisión de la reglamentación secundaria sobre estos temas (Humphrey, 2021).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

género en las candidaturas a gubernaturas en el Proceso Electoral Local 2020-2021 sería realizado manera exclusiva por el INE. En caso de que los partidos o coaliciones no cumplieran con la disposición, se les daría un plazo de 48 horas para que realizaran la sustitución de acuerdo con el principio de paridad que, de no cumplirse, en el caso de un partido local podría cuasar la negación o la cancelación de la candidatura.

Para los partidos nacionales, en el caso de no presentar candidaturas femeninas, el incumplimiento derivará en un sorteo entre las candidaturas de hombres para determinar quién perderá su postulación hasta satisfacer el requisito de paridad entre los géneros. La legislación también prevé que para cualquier sustitución se deberá respetar la paridad y, en caso de elecciones extraordinarias, se tendrán que postular candidaturas del mismo género que en el proceso ordinario. Cada partido nacional y local tendrá que determinar y hacer públicos los criterios aplicables que garanticen la paridad de género en la selección de sus candidaturas.[8]

En 2021, además, se aprobaron cuotas para la población indígena, de la diversidad sexual, con discapacidad y migrante. El INE estableció que en 21 distritos con la mayor presencia de la población indígena se deberán postular, de manera paritaria, personas indígenas (esa medida incrementa de 13 a 21 el número de los distritos destinados a esa población). Adicionalmente, los partidos deben registrar tres fórmulas integradas por personas afromexicanas en cualquiera de los 300 distritos electorales y una por el principio de representación proporcional en cualquiera de las cinco circunscripciones, ubicando esa fórmula en los primeros 10 lugares de la lista. Para las personas con discapacidad se han reservado candidaturas en seis distritos electorales y dos en los primeros 10 lugares de algunas de las listas de representación proporcional. Las personas de la diversidad sexual deberán ser postuladas en al menos dos distritos electorales y obtener una fórmula dentro de los primeros 10 lugares de la lista de cualquiera de las cinco circunscripciones electorales. Todas estas

8 "Los criterios señalan que se tiene que contemplar cualquier escenario posible como el que se declare desierto el registro de precandidaturas; cuando no existan suficientes precandidaturas de algún género; cuando solo se hayan registrado personas de un género para el cargo y cuando se señale que alguna entidad será reservada para determinado género deberá establecerse cuál será el procedimiento objetivo para realizar dicha reserva. Una vez aprobados los criterios, los partidos contarán con 72 horas para comunicar a los Organismos Públicos Locales, los cuales definirán en un plazo de 10 días la aprobación del proceso de selección para que antes del 31 de enero del 2021 se informe al INE sobre las acciones adoptadas junto con las listas de candidaturas" (Central Electoral, 2020).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

medidas deben cumplir, asimismo, con el principio de la paridad de género (INE/CG572/2020).

Más tarde, derivado de una impugnación del mismo acuerdo presentada ante el TEPJF, la Sala Superior ordenó al INE incluir medidas especiales para la postulación de las personas mexicanas residentes en el extranjero (SUP-RAP-21/2021 y acumulados). En un nuevo acuerdo, el Instituto determinó que los partidos y las coaliciones deberán ajustar sus listas de candidaturas para incluir una fórmula de personas migrantes dentro de los primeros 10 lugares en cada una de las circunscripciones plurinominales (INE/CG160/2021). Con las nuevas medidas implementadas se espera que la integración del próximo Congreso federal resulte no solo paritaria, sino la más plural y diversa en la historia.

La última acción en el proceso de fortalecimiento del régimen electoral de género en México ha sido exigir pasar de la postulación a la integración paritaria. Si bien las reformas constitucionales de paridad en todo de 2019 estaban orientadas en ese sentido, el punto clave se dio la madrugada del 29 de agosto de 2021 cuando la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ordenó modificar la integración de la Cámara de Diputados –que iniciaba su funcionamiento ese mismo día– para lograr la paridad total, pasando por primera vez en la historia de México a estar integrada por 250 mujeres y 250 hombres.[9]

9 El ajuste se realizó ajustando la asignación de las diputaciones plurinominales. En un primer proyecto se revocó la asignación de la diputación federal, por el principio de representación proporcional, a Óscar Daniel Martínez Terrazas (propietario) y Raymundo Bolaños (suplente), del Partido Acción Naciona (PAN), toda vez que no acreditaron pertenecer a la comunidad indígena de San Juan Tetelcingo, en Tepecoacuilco, Guerrero. Por ello, se determinó que esa posición ubicada en la cuarta circunscripción pasara a Ana Laura Valenzuela Sánchez (propietaria) y Mariana Beatriz Sabanero Zarzuela (suplente). Con ello, la integración en las diputaciones se modificó y pasó de tener 248 mujeres y 252 hombres, a 249 féminas y 251 varones, para un total de 500. En un segundo proyecto, se expuso la modificación de posiciones para los partidos PRI, PAN y PRD, en cuanto al género. Sin embargo, tras una larga discusión e incluso un receso de 30 minutos, magistradas y magistrados llegaron al acuerdo de modificar la resolución y ajustar la integración en diputaciones a 250 mujeres y 250 hombres. La modificación afectó especialmente al Partido Verde Ecologista de México, pues postuló 58% hombres. El PVEM cambió a quienes encabezaban la tercera circunscripción, Javier Octavio Herrera y su suplente, y los sustituyeron por Laura Fernández Piña y su suplente (García, 2021).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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

La evolución del régimen electoral de género en México ha sido un camino lleno de espinas que ha necesitado de una coalición de actores críticos bien activa, a través de la movilización estratégica de las mujeres políticas, las asociaciones y redes de mujeres y el activismo en las instituciones administrativas y jurisdiccionales electorales, para ir configurando un conjunto de reglas fuertes y capaces de generar avances en la representación política de las mujeres. No se trató solo de aprobar normas, sino que esas normas necesitaron de un conjunto de actores monitoreando constantemente su aplicación y que, en su caso, exigieran ampliar derechos y dotar de mayores herramientas para su interpretación frente a las resistencias partidistas.

Esa actuación continua es lo que ha hecho que en más de tres décadas se hayan dado una serie de reformas legales y decisiones judiciales que han modificado tanto las reglas como su interpretación, avanzando paulatinamente en la construcción de un régimen fuerte y capaz de generar avances en la representación política de las mujeres. La evaluación integral del IFREG da cuenta del proceso de fortalecimiento del régimen electoral de género entre 1993-2021. Los datos, al aplicar el índice, muestran el modo en que el régimen de género ha ido desde la mayor debilidad (un nivel de 1 en 1993 y 1996), pasando a 4.5 (2011) y llegando a 5 (2014) (tabla I). Además, el caso mexicano es único porque, aunque el IFREG aún no lo recoge, se combinan en este régimen electoral de género la paridad vertical, con exigencia de principio de competitividad para evitar que ubiquen a las mujeres en distritos perdedores, la paridad horizontal para los distritos uninominales y además la paridad transversal en los encabezamientos de las listas plurinominales, lo que ha impactado en el nivel de representación descriptiva de las mujeres en el nivel legislativo nacional, alcanzando por primera vez en la historia la integración paritaria (2018) (tabla II).

III.1. EL PORCENTAJE DE EXIGENCIA

La legislación mexicana federal pasó de recomendar (1993, 1996) a obligar el uso de medidas de acción afirmativa en el registro de candidaturas a los partidos políticos, tanto en los distritos plurinominales como los uninominales (30%, 2002), pasando, a partir de la actuación judicial, a incorporar un horizonte

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

paritario (40%, 2008) para luego exigir que las candidaturas se postulen en cumplimiento con el principio de la paridad de género (arts. 35 y 41, fracción I, de la Constitución; art. 3, Numeral 4 de la LGPP de 2014). Es decir, las postulaciones que los partidos y/o coaliciones realizan deben incluir el 50% de mujeres y 50% de varones tanto en los distritos uninominales (paridad horizontal desde 2015) como en las listas de representación proporcional (paridad vertical desde 2014) así como también en los encabezamientos de las listas en al menos tres distritos de los cinco que se emplean para la elección legislativa por representación proporcional (paridad transversal desde 2017).

III.2. EL MANDATO DE POSICIÓN

El caso mexicano articula un fuerte –y doble– mandato de posición. Por un lado, 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 a 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 LGIPE). En el caso de la lista nacional para la elección del Senado, esta debe encabezarse alternadamente entre mujeres y hombres cada periodo electivo; es decir, si un partido registra en un primer momento su lista con una fórmula de hombres, en la siguiente elección la primera fórmula deberá ser integrada por mujeres (art. 234 de la LGIPE).[10]

Por otro lado, la legislación establece un mandato de posición en la postulación de candidaturas en los distritos uninominales (paridad horizontal). Asimismo, los partidos y/o coaliciones están obligados a distribuir las candidaturas de tal manera que la mayoría de las fórmulas integradas por mujeres o por varones no queden ubicadas en aquellos distritos donde tienen menores posibilidades de ganar (art. 3, Numeral 5 de la LGPP) (principio de competitividad).

10 Artículo 234 de la LGIPE: "1. Las listas de representación proporcional se integrarán por fórmulas de candidatos y candidatas compuestas cada una por una persona propietaria y una suplente del mismo género, y se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad, hasta agotar cada lista. 2. En el caso de las diputaciones, de las cinco listas por circunscripción electoral, al menos dos deberán estar encabezadas por fórmulas de un mismo género, alternándose en cada periodo electivo; 3. Tratándose de las senadurías, la lista deberá encabezarse alternadamente entre mujeres y hombres cada periodo electivo."

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Si bien la legislación no establece un criterio específico para realizar esa distribución, el INE ha optado por una división de los 300 distritos uninominales en tres segmentos: de alta, mediana y baja votación obtenida por cada partido en la elección inmediata anterior. A partir de esta división, se exige que el registro de las candidaturas en cada uno de estos segmentos sea paritario (INE/CG572/2020).[11]

III.3. LA FÓRMULA DE LA CANDIDATURA

Las candidaturas a los cargos legislativos deben ser postuladas en fórmulas. Estas fórmulas se integran por una candidatura propietaria y una suplente, que asume el cargo en el caso de renuncia o pérdida de este por parte de la persona propietaria. En un primer momento, la norma no especificaba criterios para la manera en que debían integrarse, lo que supuso un área de oportunidad para que los partidos ubicaran a las mujeres fundamentalmente como suplentes. Este tipo de prácticas discriminatorias (como la de las *Juanitas*) llevó a que, tras la intervención del TEPJF, se exigiera que la fórmula completa (persona propietaria y suplente) fuera integrada por mujeres (SUP-JDC-12624/2011 y acumulados).

De ese modo, conforme a la legislación, para que una fórmula sea considerada fuerte debe ser integrada por personas de un mismo género, con el objetivo de garantizar el equilibrio en la integración del órgano legislativo en el caso de la renuncia de la persona propietaria.[12] *A posteriori* de esa sentencia histórica, el TEPJF ha emitido criterios sobre la integración de las fórmulas

11 El Acuerdo del INE señala las siguientes reglas para la postulación en los bloques de competitividad: "a) Hasta el 50% en el 20% de los Distritos del bloque de menor competitividad; b) En al menos el 45% de las candidaturas del bloque intermedio; c) En al menos el 50% de las candidaturas del bloque de mayor competitividad" (INE/CG572/2020).

12 Artículo 232 de la LGIPE: "[…] 2. Las candidaturas a diputaciones tanto locales como federales y a senadurías a elegirse por el principio de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional, se registrarán por fórmulas de candidatas y candidatos compuestas cada una por una persona propietaria y una suplente del mismo género, y serán consideradas, fórmulas y candidatas o candidatos, separadamente, salvo para efectos de la votación. 3. Los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad entre los géneros en la postulación de candidaturas a los cargos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión, los Congresos de las Entidades Federativas, las planillas de Ayuntamientos y de las Alcaldías. 4. El Instituto y los Organismos Públicos Locales, en el ámbito de sus competencias, deberán rechazar el registro del número de candidaturas de un género que no garantice el principio de paridad, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas. En caso de que no sean sustituidas no se aceptarán dichos registros".

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

en los que establece que las mujeres pueden ser registradas como suplentes de los propietarios varones, pero no viceversa (SUP-REC-7/2018). Esto para ampliar las posibilidades de acceso efectivo a los cargos por parte de las mujeres.

III.4. LAS SANCIONES

El régimen electoral de género establece sanciones fuertes por el incumplimiento de las normas que determinan el modo en que se registran candidaturas. Si bien en la actualidad la legislación faculta al INE a llevar a cabo una revisión exhaustiva de los registros presentados por los partidos y/o coaliciones y, en caso de detectar cualquier irregularidad, le otorga a los partidos un plazo de 48 horas para realizar los ajustes indicados por la autoridad, inicialmente las reglas no eran tan claras ni tampoco había mucha voluntad de los organismos electorales para hacer cumplir las normas. Por ejemplo, en 2002, la ley establecía que en caso de no cumplir con las exigencias de las medidas de acción afirmativa bastaba con pagar una multa.

A partir de una sentencia de Sala Superior (SUP-JDC-12624/2011 y acumulados), el sistema reforzó el mecanismo de sanción, dado que se prohibió el registro de candidaturas que no cumplían con las normas y eso se ha mantenido estable en la evolución del sistema. En la actualidad se establece que (después de haber otorgado al partido político la primera oportunidad de realizar las correcciones a las listas en un plazo de 48 horas) el INE debe amonestar públicamente al partido responsable y otorgarle un último plazo de 24 horas para realizar los ajustes requeridos. Si el partido incumple con la medida dictada por el INE, el Instituto tiene la obligación de negar el registro de las candidaturas correspondientes.[13]

13 Artículo 235 de la LGIPE: "1. Hecho el cierre del registro de candidaturas, si un partido político o coalición no cumple con lo establecido en los artículos 233 y 234, el Consejo General del Instituto o del Organismo Público Local, en el ámbito de sus competencias, le requerirá en primera instancia para que en el plazo de cuarenta y ocho horas, contadas a partir de la notificación, rectifique la solicitud de registro de candidaturas y le apercibirá de que, en caso de no hacerlo, le hará una amonestación pública. 2. Transcurrido el plazo a que se refiere el párrafo anterior, el partido político o coalición que no realice la sustitución de candidaturas, será acreedor a una amonestación pública y el Consejo General del Instituto o del Organismo Público Local, en el ámbito de sus competencias, le requerirá, de nueva cuenta, para que en un plazo de veinticuatro horas, contadas a partir de la notificación, haga la corrección. En caso de incumplimiento se sancionará con la negativa del registro de las candidaturas correspondientes".

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

III.5. LAS VÁLVULAS DE ESCAPE

Los partidos políticos mexicanos aprovecharon las lagunas que dejaba la norma para no postular mujeres, argumentando que los mecanismos competitivos de selección de candidaturas los eximían de cumplir el régimen electoral de género; también se resistieron a las leyes igualitarias al postular mujeres como suplentes, o bien posicionándolas en distritos en los que no tenían posibilidad de ser electas o en los últimos lugares de las listas. Aun cuando la legislación establecía una serie de exigencias (porcentajes de mujeres, mandato de posición y estructura de la fórmula), los partidos encontraron maneras para no cumplir. Las resistencias de los partidos políticos a postular mujeres encontraron diferentes *válvulas de escape*, es decir, formas de evitar el cumplimiento de las cuotas sin violar la ley.

Esto cambió en 2011 cuando la Sala Superior eliminó la posibilidad de que se usara el argumento de la democracia interna (el modo competitivo en que se elegían las candidaturas) como una vía para no cumplir con las cuotas. También se evitó cuando se obligó a presentar fórmulas completas de un género e impidió que los partidos pusieran a las mujeres únicamente como suplentes y, en 2015, se creó el principio de competitividad y la exigencia de que no se las colocara en distritos perdedores. Cada una de estas medidas vino de la mano de la actuación de la justicia electoral, que fue la que llenó los vacíos que dejaron las y los legisladores (Freidenberg y Gilas, 2021). De esta manera, la legislación vigente no prevé ningún mecanismo que permitiría a los partidos y/o coaliciones evitar el cumplimiento de la paridad en cualquiera de sus dimensiones y niveles institucionales de competencia.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Tabla I

Régimen electoral de género en México

Norma	Año/Ley	Tamaño (mínimo, intermedio o paridad)	%	Mandato de posición	#	*Enforcement* (ausente, débil o fuerte)	Tipo de *enforcement*	Alcance (restringido o amplio)	Válvula de escape (presente o ausente)
México I	2002 [COFIPE]	Mínimo	30	Débil	1/3	Débil	Multa	Restringido	Presente
IFREG= 1		0		0.5		0.5		0	0
México II	2011 [Sentencia SUP-JDC12624/2011]	Intermedio	40	Fuerte	2/5	Fuerte	Prohibición de registro	Amplio	Ausente
IFREG= 4.5		0.5		1		1		1	1
México III	2014 [Reforma constitucional]	Paridad	50	Fuerte	1/1	Fuerte	Prohibición de registro	Amplio	Ausente
IFREG= 5		1		1		1		1	1
México IV	2017 INE/CG508/2017	Paridad	50	Fuerte	1/1 Encabezado de listas (paridad transversal y principio de competitividad)	Fuerte	Prohibición de registro	Amplio	Ausente
IFREG= 5		1		1		1		1	1

Fuente: Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1977-2022).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

IV. EL SISTEMA ELECTORAL LEGISLATIVO

México cuenta con un congreso bicameral y para la elección de ambas cámaras desarrolló un sistema mixto que combina los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, aunque los periodos de ejercicio y la aplicación de los principios operan diferente para cada una. La configuración del sistema electoral mixto fue un proceso largo que inició con las reformas de 1977, que establecieron por primera vez la combinación de los escaños de mayoría relativa (300) y de representación proporcional (100). Las reformas subsecuentes fueron modificando la cantidad de los escaños de representación proporcional y la mecánica de su asignación, hasta que la reforma de 1996 estableció la forma vigente hasta la actualidad que tiene el sistema electoral legislativo (Becerra *et al.*, 2000).

Del total de 500 escaños que componen la Cámara de Diputados, las dos terceras partes (300 escaños) se eligen por el principio de mayoría relativa. Los 200 escaños restantes se eligen bajo el principio de representación proporcional; los partidos deben presentar listas cerradas y bloqueadas con 40 candidaturas en las cinco circunscripciones en las que está dividido el territorio del país. El Senado cuenta con 96 integrantes electos por mayoría relativa (dos escaños para la primera minoría y uno para la segunda en cada una de las entidades federativas) y 32 por la representación proporcional, en una sola lista nacional (cerrada y bloqueada) (Alcántara Sáez y Freidenberg, 2006).

Las postulaciones de las candidaturas se realizan en las fórmulas integradas por una persona propietaria y una suplente. Las personas suplentes asumen el cargo en el caso de ausencia permanente o temporal de la persona propietaria y, si la propietaria regresa a su cargo, deben regresar a su posición de suplencia. El acceso a los escaños de representación proporcional para ambas cámaras requiere un mínimo de 3% de la votación válida emitida,[14] y la fórmula de distribución adoptada para ambos casos es el cociente de Hare. A pesar de la existencia de un sistema mixto, la ciudadanía dispone de una sola boleta y, en este sentido, vota directamente para las candidaturas presentadas por la vía de mayoría relativa. Para la definición de los escaños de las listas de representación proporcional (impresas en el reverso de la boleta) simplemente se toma en cuenta la suma de los votos emitidos a favor de cada partido político.

14 La votación válida emitida es la que se obtiene al restar de la votación total emitida los votos nulos y los votos emitidos a favor de candidatos no registrados (Gilas *et al.*, 2016: 29).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

En la Cámara de Diputados, los partidos políticos no pueden tener más de 300 escaños por ambos principios, tampoco un porcentaje de escaños que supere por más de ocho puntos su porcentaje de votación nacional emitida. En el caso de que algún partido rebase cualquiera de estos dos límites, su participación en la asignación de los escaños de representación proporcional se verá afectada (no los recibirá o recibirá solamente la cantidad necesaria para no rebasar los límites establecidos). Para el Senado no existen límites a la sobrerrepresentación.

El sistema mixto establecido con la reforma de 1996 para el Congreso federal resultó ser muy estable, pues no se han producido reformas que hubiesen afectado, de manera sustancial, las reglas para su integración. Las únicas dos modificaciones que sufrió a partir de entonces fueron el reconocimiento de las candidaturas independientes en 2012 y la modificación del umbral mínimo, que aumentó en 2014 (Gilas *et al.*, 2016: 18).

Tabla II

Sistema electoral para renovar el Legislativo mexicano

1. Ley Electoral. Requisitos de las candidaturas	
Exigencia de ciudadanía	Nacionalidad mexicana
Edad	25 años para senadurías y 21 para diputaciones
Relación con los partidos	Participación a través de partidos y candidaturas independientes
Mandato	Diputados: tres años Senadores: seis años
Renovación del mandato	Diputados: reelección inmediata por un máximo de 3 periodos adicionales Senadores: reelección inmediata por un periodo
Elecciones	Concurrentes
2. Sistema electoral: Diputaciones	
Tamaño de la Cámara Baja	500 diputados: 300 por mayoría relativa y 200 por representación proporcional
Principio de representación	Segmentado: mayoritario + proporcional
Distrito	300 distritos uninominales + 5 circunscripciones plurinominales de 40 escaños c/u
Estructura del voto	Candidatos en distritos uninominales + Lista cerrada y bloqueada
Cuota	Paridad (2014)
Fórmula electoral	Mayoritario: Mayoría relativa Proporcional: Cociente de Hare y resto mayor
Umbral	3% de la votación válida emitida

Continúa…

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

3. Sistema electoral: Senadurías	
Tamaño de la Cámara Alta	128 en total: 96 por mayoría y 32 por proporcional
Principio de representación	Segmentado: mayoría relativa y primera minoría + proporcional
Distrito	96 senadores elegidos en distritos trinominales + 32 en una lista nacional
Estructura del voto	Candidatos uninominales + Lista cerrada y bloqueada
Fórmula electoral	Mayoría relativa y primera minoría + Cociente de Hare y restos mayores
Umbral	3% de la votación válida emitida

Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa electoral.

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

El caso mexicano ejemplifica dos elementos fundamentales que la política comparada ha elaborado alrededor del análisis y la interpretación de las medidas afirmativas y del principio de paridad de género: 1) que las medidas afirmativas pueden ser altamente efectivas para incrementar el número de mujeres que acceden a los espacios de representación y 2) que su efectividad depende de la fortaleza del régimen electoral de género. La evolución del régimen electoral de género en México es, precisamente, un ejemplo claro de cómo las reformas innovadoras, la interpretación de las reglas orientadas a reducir las brechas de género y el hecho de que esas reglas no estén solas (sino monitoreadas por actores críticos) resultan fundamentales para el fortalecimiento y el éxito de las medidas.

La cuota de género no había sido efectiva en sus etapas iniciales, en especial cuando estaba articulada como una mera recomendación y el resto de normas relacionadas con todas las dimensiones del régimen electoral de género eran débiles. Solo a partir de las reformas que perfeccionaron el diseño del régimen fue que empezó a generarse un incremento en el número de mujeres legisladoras en ambas cámaras del Congreso. Tras la aprobación de la paridad de género en la reforma de 2014 y los ajustes realizados hacia el proceso electoral 2017-2018, el Congreso mexicano se convirtió en uno de los legislativos paritarios de América Latina (junto a Cuba y Bolivia) y el primero de los 37 países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Las resistencias de los partidos a postular mujeres y la existencia de válvulas de escape que les permitían evitar el cumplimiento de las cuotas sin violar la ley directamente hacían inefectivas las medidas adoptadas. Por años los partidos postularon a las mujeres como suplentes, en los distritos sin posibilidades de ser electas y en los últimos lugares de las listas. Las autoridades electorales se convirtieron en los actores clave para revertir estas tendencias y para lograr la implementación efectiva de las cuotas y, más adelante, de la paridad. Las interpretaciones del INE (antes Instituto Federal Electoral) y del TEPJF se han vuelto cada vez más firmes a favor de la inclusión de las mujeres en la vida política del país (Alanis Figueroa, 2017). En especial, fue importante el compromiso adoptado por el Tribunal, pues propició un importante desarrollo jurisprudencial en torno a la constitucionalidad de las cuotas y a la introducción de reglas relativas a su implementación para su fortalecimiento (Hevia Rocha, 2020; González Oropeza *et al.*, 2016; Peña Molina, 2014; Palma y Chimal, 2012), mediante el cierre de lagunas interpretativas y el reconocimiento del interés legítimo como oportunidad para que los individuos y/o grupos pudieran reclamar por el cumplimiento de los derechos.

Si bien no todas las decisiones de las autoridades favorecieron siempre los derechos de las mujeres, el balance del desarrollo jurisprudencial y del impulso hacia la adopción de las medidas adicionales resulta positivo (Freidenberg y Gilas, 2021). La dinámica generada a partir de las demandas de las mujeres políticas y del movimiento feminista, el compromiso igualitario de las autoridades electorales y el impulso reformador de las mujeres que llegaban al Congreso permitió una evolución y perfeccionamiento del régimen electoral de género. En años recientes, este impulso fue llevado más allá de las reglas del régimen electoral de género para adoptar la paridad en todo y, con ello, apuntar hacia la transformación más profunda de las relaciones generizadas de poder dentro del Estado mexicano.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Tabla III

Composición por sexo de la Cámara Baja de México (1988-2024)

Periodo legislativo	Hombres	Mujeres	Total de hombres y mujeres	Porcentaje de mujeres
1988-1991	441	59	500	11.8
1991-1994	463	37	500	7.4
1994-1997	425	75	500	15
1997-2000	414	86	500	17.2
2000-2003	417	83	500	16.6
2003-2006	385	115	500	23
2006-2009	386	114	500	22.8
2009-2012	358	142	500	28.4
2012-2015	315	185	500	37
2015-2018	287	213	500	42.6
2018-2021	259	241	500	48.2
2021-2024	250	250	500	50
Totales	4,400	1,600	6,000	26.66

Fuente: Elaboración a partir de datos oficiales.

Tabla IV

Composición por sexo de la Cámara Alta de México (1988-2024)

Periodo legislativo	Hombres	Mujeres	Total de hombres y mujeres	Porcentaje de mujeres
1988-1994	53	9	64	14
1994-2000	112	16	128	12.5
2000-2006	108	20	128	15.6
2006-2012	106	22	128	17.2
2012-2018	86	42	128	32.8
2018-2024	65	63	128	49.2
Totales	530	172	704	24.4

Fuente: Elaboración a partir de datos oficiales.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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

Durante una buena parte de su vigencia, el régimen electoral de género mexicano presentaba numerosas deficiencias y debilidades que fueron, paulatinamente, subsanadas por las decisiones de las autoridades electorales, las presiones del movimiento de mujeres y los ajustes legislativos. Si bien el régimen electoral de género vigente es en la actualidad muy robusto, el análisis de su evolución en las últimas décadas evidencia diferentes debilidades y problemáticas derivadas de un diseño normativo deficiente.

Como se explicó, en la primera etapa del desarrollo del régimen electoral de género la medida afirmativa no era obligatoria, sino que se trataba de una indicación o recomendación para los partidos políticos. Ese diseño no tuvo un impacto positivo en la representación de las mujeres, pues los partidos, lejanos al compromiso con la igualdad de genero, no se veían obligados a cumplir con esa medida. Si bien se esperaría que los partidos estuvieran comprometidos sin necesidad de ser legalmente obligados, en la práctica debió aprobarse por ley una medida de acción afirmativa para que las dirigencias entendieran que las mujeres debían ser candidatas (como los hombres) a los cargos de representación popular.

Cuando en 2002 se estableció la obligatoriedad de la cuota del 30%, la redacción poco precisa de las normas –que hablaban del registro de la totalidad de las candidaturas– permitía a los partidos preferir la postulación de las mujeres como suplentes de los candidatos propietarios varones, restando efectividad a la cuota. Esta posibilidad, junto con la válvula de escape que permitía a los partidos no cumplir con la cuota si celebraban elecciones democráticas internas, tuvo como consecuencia que, durante años, las postulaciones de las mujeres se realizaran de manera casi exclusiva por la vía plurinominal y de forma simbólica.

A partir de la reforma electoral de 2008, la cuota se convirtió en obligatoria para las candidaturas propietarias, al exigir que el 40% de estas fueron asignadas a las mujeres. Sin embargo, el impacto de este importante avance se vio mermado por la preservación de la válvula de escape que, nuevamente, mantenía la aplicación efectiva de la cuota limitada a la integración de las listas de representación proporcional y también por que se podía incumplir la cuota si se hacían elecciones internas para la definición de las candidaturas. Su aplicación plena y efectiva tuvo lugar apenas en las elecciones de 2012 cuando,

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

a partir de la decisión del TEPJF, se declaró inconstitucional la existencia de la válvula de escape. El incremento significativo de la representación femenina –que subió de 28.4 a 37% en la Cámara de Diputados y de 17.2 a 32.8% en el Senado– en estas elecciones ilustra la importancia del diseño del régimen electoral de género y evidencia cómo las normas débiles o que mantienen las válvulas de escape impiden que las cuotas logren el impacto esperado.

La reforma de 2014, que reconoció el principio de la paridad para las postulaciones y lo complementó con otras normas fuertes (fórmula de un mismo género, eliminación de las válvulas de escape, paridad vertical, horizontal y transversal), implicó un cambio sustantivo en el acceso de las mujeres a los espacios de representación y, como evidencia este caso de análisis, el fortalecimiento del régimen electoral de género contribuye a contrarrestar las simulaciones partidistas y a mejorar las condiciones de representación en igualdad de condiciones que exige la democracia paritaria. Aun así, existen dinámicas perversas en las que aunque "las mujeres están llegando a las instituciones, están llegando sin poder. Hay un grupo de personas, generalmente hombres, que son los que tienen la última palabra no importando que hoy las Cámaras son paritarias. Lo mismo pasa por el gabinete: resumimos que tenemos un gabinete paritario pero las decisiones las siguen tomando los hombres" (Tagle, 2021).

Los problemas más relevantes que persisten tienen que ver con la instrumentación de la paridad en todo en 2019 y también con la persistencia de resistencias culturales y actitudinales respecto al papel de las mujeres en la política. Cómo sostiene Zavala (2021), esto tiene que ver con "cuestiones normativas, que son más atendibles en el corto plazo, y otros con cuestiones sociales y culturales, que suponen transformaciones más a largo plazo de las estructuras institucionales y sociales orientadas a normalizar la presencia de las mujeres en la política". En relación con la dimensión normativa, aún hay resistencias en la armonización legislativa del mandato constitucional de la paridad en todo en las entidades federativas. Si bien todavía falta que algunos estados realicen las reformas que permitan cumplir con la paridad en todo, la mayoría ha incorporado la exigencia de paridad en el registro de las candidaturas a todos los cargos de elección popular y también en la integración de los gabinetes y cargos públicos. El problema está en que, incluso cuando se ha incorporado en la norma, todavía no se lleva a la práctica en los términos que esta exige y además –al generarse vacíos respecto a lo que dice la ley en cuanto a la integración– los Organismos Públicos Locales no cuentan con las atribuciones para

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

realizar los ajustes necesarios que permitirían que fueran paritarios los órganos legislativos, los ayuntamientos y cualquier otra institución.[15]

Respecto a la dimensión cultural y social, el problema para el funcionamiento del andamiaje institucional electoral mexicano está en que sigue habiendo prácticas y sesgos que atribuyen a las mujeres menores condiciones de idoneidad para ejercer cargos públicos. "Los méritos de las mujeres siguen estando cuestionados. Suelen decir que ellas son parientes, amantes, esposas o apadrinadas de un hombre y que por eso están ahí. Seguimos invisibilizando a las mujeres en la estructura social y por eso seguimos considerando que todo aquello que las impulsa para tener el acceso a la política no puede sobreponerse a las decisiones de la ciudadanía en las urnas" (Zavala, 2021).

En ese escenario, otro de los problemas que se ha visibilizado en los últimos años tiene que ver con la violencia política en razón de género. Como sostiene Humphrey (2021), "este es el principal flagelo que impide el ejercicio pleno de los derechos políticos y electorales de las mujeres. Si bien ya tenemos un marco jurídico robusto, los cambios no se logran por decreto. Su implementación y puesta en marcha ha evidenciado que falta mucho por hacer".[16] A pesar de los esfuerzos de armonización de la normativa electoral para construir la paridad en materia de violencia política en razón de género, aún persiste cierto margen de maniobra (posibilidad de simular, rechazar, ralentizar) por parte de los partidos y un cierto comportamiento estratégico de las élites partidistas para no cumplir con lo que dicen las normas.

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

Las reformas constitucionales y legales de los últimos años han establecido en México uno de los regímenes electorales de género más fuertes y altamente

15 "Seguimos pensando que la paridad es solo para la postulación y, en realidad, la paridad en todo significa que se cumpla en la integración. El real problema va a estar cuando la integración no resulte paritaria. ¿Qué va a pasar cuando esto ocurra y no esté contemplado aún en la ley? La paridad en todo supone que debe darse esa integración paritaria, significa el ejercicio de las mujeres de todos los cargos colegiados y de decisión y que ellas tomen las decisiones" (Zavala, 2021).

16 En ese sentido, "otra de las dificultades a la que nos hemos enfrentado al verificar la existencia de antecedentes sobre la violencia política contra las mujeres en razón de género es el contar con resoluciones firmes, que determinen la responsabilidad sobre actos que caigan en los supuestos legales establecidos al respecto" (Humphrey, 2021).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

efectivos de la región. Sin embargo, la efectividad de las normas sigue dependiendo de la actuación de las autoridades electorales y del compromiso que estas muestren con la paridad de género, lo que conlleva el riesgo de que, en un momento, algunas decisiones debiliten, en lugar de fortalecer, el régimen electoral de género (como ya ocurrió en el pasado). Por ello, se considera importante fortalecer la legislación electoral en algunos aspectos muy puntuales.

En primer lugar, en el pasado se ha observado cómo algunas decisiones de las autoridades, encaminadas a lograr una mayor representación de las personas pertenecientes a grupos históricamente excluidos (por ejemplo, personas con discapacidad) han evidenciado un conflicto existente entre sus intereses y el cumplimiento con la paridad de género. Para que no vuelva a ocurrir, se sugiere adoptar como un principio de interpretación de las normas y actuación de las autoridades que los ajustes necesarios a la hora del registro de las postulaciones o de la asignación de escaños tomen en cuenta la necesidad de armonización de los derechos de diversos grupos, sin que esta armonización resulte perjudicial para la paridad. Según Humphrey (2021), "en el ámbito de los órganos colegiados que se conforman tanto por el principio de mayoría relativa como representación proporcional (Congreso de la Unión, congresos locales y ayuntamientos), si con la postulación paritaria no se logra la integración paritaria, es necesario establecer reglas para conseguirla con la asignación de representación proporcional".

En segundo lugar, la práctica política de registro de las candidaturas en México evidencia una larga costumbre de postular a las mujeres en los distritos en los que tienen pocas posibilidades de éxito electoral. Si bien con la adopción de la norma de "distritos perdedores" se ha pretendido atender esta situación, las primeras experiencias evidenciaron que el no postular a las mujeres donde van a perder no significa postularlas donde van a ganar. A lo largo de los últimos años, las autoridades electorales han generado otros mecanismos específicos para el análisis de los bloques de competitividad, encaminados a lograr las postulaciones paritarias en todos los segmentos (de alto, medio y bajo porcentaje de votos). Para evitar posibles cambios de criterio y afianzar la efectividad de la norma, se considera importante modificarla para obligar a la postulación paritaria en los tres bloques de competitividad y a extenderla a otros cargos electivos (no solo los legislativos).[17]

17 Según la entrevista realizada a Humphrey, "las reglas para la paridad deben integrarse en los cargos unipersonales de los tres niveles de gobierno. Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver la impugnación relacionada con los

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Adicionalmente, más allá de que las reglas que regulan las postulaciones, la normatividad y la práctica política tienen aún muchas áreas de oportunidad para garantizar la auténtica paridad de género en el ejercicio de la política, la recomendación para el caso mexicano, más que crear nuevas normas, sería simplemente mantener el diseño de régimen electoral de género existente, manteniéndose alertas los actores críticos respecto al cumplimiento de las normas. En esta línea, continúa pendiente transformar en la ley las medidas de acción afirmativa que fueron impulsadas por el INE para atender las desventajas de los grupos que históricamente no han tenido las mismas oportunidades, como la población indígena, las personas con discapacidad, afromexicanas, de la diversidad sexual, mexicanas y mexicanos residentes en el extranjero, juventudes, personas de la tercera edad y pueblos indígenas (Humphrey, 2021).

El cambio pendiente tiene que ver con las condiciones de la competencia real tanto en relación con la vida interna de los partidos como en las campañas electorales, más allá de lo que señalen las reglas formales. Las mujeres aún enfrentan desigualdades en el acceso a los recursos para las campañas, tanto financieros y de tiempo aire como en lo que se refiere a los apoyos partidistas. Si bien el INE ha adoptado mecanismos de monitoreo y lineamientos que obligan a los partidos a una distribución más equitativa de los recursos, una reforma electoral en este sentido podría fortalecer el mandato de la autoridad para verificar y exigir su cumplimiento. De este modo, las propuestas de reformas estarían orientadas a desgenerizar a los partidos; mejorar las condiciones de acceso al dinero público tanto para hacer campaña como destinarlo de manera directa a las mujeres para el cuidado de los asuntos del hogar (pagar apoyo para el cuidado de personas mayores, hijos, otros), como ocurre en Canadá (Canada Election Act, 2000); otorgar financiamiento adicional compensatorio para mujeres que deben dejar de dedicar tiempo a un trabajo formal para hacer política o generar líneas de créditos subsidiado para la actividad política como si fueran microcréditos por parte de los partidos políticos.[18]

---

criterios de postulación paritaria de gubernaturas, ordenó al Congreso de la Unión y a los congresos locales legislar sobre el tema, a fin de lograr la paridad en tales cargos" (Humphrey, 2021).

18 En sistemas de financiamiento donde los subsidios del Estado a las candidaturas llegan después de la elección (y no en el periodo pre-electoral), ya existe la práctica de que los bancos otorguen créditos para pagar gastos de campaña, y lo hacen, al menos hasta muy recientemente, tomando en cuenta los resultados de las encuestas de intención del voto (ver Gilas y Hernández Ibáñez en este volumen). En este caso, se tendría que generar un acuerdo con entidades bancarias y financistas para que apuesten por candidaturas de mujeres, ya sea mediante la organización partidista o de manera directa.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

COSTA RICA: RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO FUERTE, MOVIMIENTO AMPLIO DE MUJERES FUERTE, AUTORIDADES ELECTORALES ALIADAS Y ALTA REPRESENTACIÓN DESCRIPTIVA DE LAS MUJERES

Karolina Gilas y Axel Hernández Ibáñez

I. INTRODUCCIÓN

Costa Rica fue uno de los primeros países de América Latina en sumarse a la aprobación de leyes orientadas a impulsar la participación efectiva de mujeres en cargos de elección popular, en incluir directamente la aprobación de horizonte paritario (40%) y también en aprobar la paridad de género en el registro de candidaturas en la región. El fuerte activismo del movimiento de mujeres y de las autoridades electorales ha sido clave en la ampliación de los derechos político-electorales de las mujeres en el país (Sobrado González, 2016; Torres García, 2013). Según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, en 2022 el porcentaje de mujeres en el órgano legislativo nacional fue de 45.6%, lo que superó el *horizonte paritario* y ubicó a Costa Rica como uno de los países de la región con más alta representación política descriptiva de las mujeres.

El compromiso costarricense con la igualdad está vinculado con la integración de los estándares internacionales de protección de los derechos humanos en el marco legal nacional (Torres García, 2013; Hidalgo, 2009: 68), así como con el fuerte activismo del movimiento amplio de mujeres que ha luchado desde la sociedad por incrementar la protección jurídica de las mujeres. Desde 1980 Costa Rica firmó la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la cual ratificó seis años después, en 1986. Posteriormente la firma del Protocolo Facultativo de la CEDAW fue la clave para el avance de las acciones afirmativas. Costa Rica también firmó y ratificó la convención Belém do Pará en 1994 y 1995 respectivamente.

Otro factor relevante fue el compromiso de las instituciones del Estado, pues muy pronto han comprendido que una democracia sin mujeres no es tal, y que las restricciones o condiciones desiguales en el acceso de las mujeres a los espacios públicos vulneran los principios y valores más profundos de una democracia, como lo sostuvo la Sala Constitucional ya en 1998 (Torres García, 2013: 182). Este compromiso se vio reflejado en la adopción de la primera cuota de género en 1996 y la aprobación de la paridad en 2009.

Este capítulo describe y analiza la evolución del régimen electoral de género costarricense a nivel legislativo y su efectividad para lograr avances en la representación política de las mujeres. A través del análisis de las normas y las interpretaciones sostenidas por las autoridades electorales se identifican las reglas que permiten una implementación efectiva de las cuotas; de igual manera, se da cuenta del activismo del movimiento social de mujeres, de las instituciones dedicadas a promover los derechos de las mujeres (como el Instituto Nacional de las Mujeres [INAMU]) y de la autoridad electoral como piezas claves para las conquistas que se han dado en el país, además se identifican los obstáculos que –aunque pocos– siguen pendientes en el camino al fortalecimiento del régimen electoral de género y en la democracia costarricense para lograr una igualdad de género sustantiva.

II. LA EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO A NIVEL LEGISLATIVO: LA CLAVE ESTÁ EN LA INTERPRETACIÓN DE LAS NORMAS

Costa Rica es un caso muy interesante para comprender los factores que determinan la adopción de las medidas afirmativas que promueven la participación y representación política de las mujeres. Este país fue uno de los primeros de la región en adoptar la cuota de género en 1996 directamente con horizonte paritario (un 40%) y, posteriormente, en exigir la paridad de género en 2009 con una reforma altamente exitosa y que estableció las reglas que siguen vigentes. ¿Cómo fue esa ruta y qué factores impulsaron el compromiso con la igualdad de género?

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

En ambos casos, el reconocimiento del sufragio y la adopción de las cuotas, fue central el papel de los movimientos feministas y de mujeres. Carballo (2020) describe las casi tres décadas de la lucha feminista por el voto de las mujeres, centrada en la articulación de los argumentos a favor de la igualdad de los derechos políticos y en los esfuerzos por incidir en los debates y decisiones al interior de la Asamblea Legislativa. Décadas más tarde, a finales del siglo XX, los esfuerzos de los movimientos feministas y de mujeres lograron la aprobación de una serie de leyes encaminadas a la construcción de la igualdad: Ley N° 7142 de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer (1990),[1] Ley N° 7446 contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia (1995) y la Ley N° 7587 contra la Violencia Doméstica (1996). Estos cambios legislativos estuvieron acompañados de la creación de una defensoría de los derechos humanos de la población en general y de las mujeres, primero al interior del Ministerio de la Justicia (1990) y, más tarde, como los órganos autónomos de la Defensoría de los Habitantes (1992) y la Defensoría de la Mujer (1994) (Torres García, 2011: 49-50).

En este contexto del debate nacional sobre los derechos humanos, la igualdad de género y la necesidad de la adopción de las políticas públicas que fortalecieran la actividad estatal en esta materia, surgió la propuesta de la reforma al Código Electoral (Archenti, 2014: 308-309). La reforma introdujo una cuota de 40% en las postulaciones a todos los cargos de elección popular, así como en las asambleas de todos los niveles de los partidos políticos (Zamora Chavarría, 2009; Sobrado González, 2011: 54, Torres García, 2013: 192). La nueva legislación encargó al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) la vigilancia de la implementación de la cuota. Sin embargo, en este primer momento, la legislación no contenía indicaciones sobre el orden de las candidaturas en las listas, dejando esta decisión a cargo de los partidos políticos.

En el año de aprobación de la cuota (1996) se constituye la Agenda Política de Mujeres Costarricenses, una plataforma plural de colaboración entre las mujeres y sus organizaciones enfocada en la promoción de la participación y representación política de las mujeres. Al año siguiente (1997) surgió el Foro

1 Con un impulso fundamental en la articulación de la propuesta por parte de la Junta Directiva del Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia, más tarde transformado en el Instituto Nacional de las Mujeres (Zamora Chavarría, 2009). La Ley de Promoción de la Igualdad alentaba a los partidos a modificar sus normativas internas para promover la postulación de las mujeres como candidatas a los cargos de elección popular. Sin embargo, como se trataba de una mera recomendación, no se observó un impacto de esta en el actuar de los partidos políticos (Archenti, 2014: 308).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Autónomo de Mujeres. Ambas organizaciones establecieron, entre sus prioridades, dar seguimiento a la implementación de la cuota de género en las elecciones de 1998, así como a la promoción de las políticas públicas a favor de la igualdad (Torres García, 2011: 50-51).

El activismo de las organizaciones feministas y de las mujeres en la vigilancia de la implementación de la cuota fue acompañado por el activismo de la autoridad electoral. El Tribunal Supremo de Elecciones emitió, a lo largo de los años, algunas decisiones emblemáticas que han permitido la aplicación efectiva de las cuotas. Una de las sentencias fundamentales en este sentido fue la Resolución 1863 de 1999, en la que el TSE determinó que la cuota del 40% debería aplicarse a las candidaturas con posibilidades reales de éxito electoral. En su decisión, el Tribunal hizo hincapié en la brecha entre lo señalado por las normas y la realidad de su implementación, señalando que "en la práctica, no se han implementado los mecanismos necesarios que procuren el efectivo cumplimiento de la normativa nacional e internacional. No se ha trascendido a realidades concretas, que garanticen el principio de democracia participativa. Esto convierte en imperiosa la necesidad de asegurar la efectiva aplicación de los dispositivos legales y de evitar que, por vías directas o indirectas, por acciones u omisiones, se avale o tolere la resistencia que han tenido quienes están llamados a respetar y hacer efectivas las cuotas de participación femenina" (Resolución 1863).

En otra resolución relevante, la 2837 de 1999, el TSE no solo reiteró la importancia de colocar a las mujeres en las posiciones efectivas –con posibilidades de victoria electoral–, sino que determinó que la cuota del 40% para las mujeres es el piso mínimo con el que deben cumplir los partidos políticos, mas no un techo, por lo que las mujeres pueden ocupar más lugares en las listas (pero nunca menos).[2] Asimismo, esta resolución complementó la anterior, al señalar los mecanismos que deberían implementar los partidos políticos para dar cumplimiento a la efectividad de la cuota (postulaciones efectivas).[3] Finalmente, señaló también que las asambleas en las que se determinan

2 El mismo criterio fue reiterado también más tarde en la Resolución 2096-E-2005 del 31 de agosto de 2005.

3 En la resolución 2837 el TSE definió cuatro criterios para verificar si las mujeres están colocadas en posiciones efectivas: "El método o criterio histórico: 'El promedio de los resultados obtenidos en las contiendas electorales en que ha participado la agrupación política, daría un aproximado de los puestos con posibilidades reales de ser electos y dentro de ellos, debe ser considerada la participación de las mujeres en los términos y proporciones señaladas'. Puesto elegible: Aquel que se asigna a una persona con posibilidades reales de ser electa, lo cual debe ser considerado

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

las candidaturas deben contar con la presencia de las militantes del género femenino.

Después de las primeras experiencias de la aplicación de la cuota en las elecciones de 1998 y 2002, desde diversos ámbitos empezaron a surgir las propuestas de modificación de la legislación electoral para incluir la igualdad –paridad– en las postulaciones. La primera propuesta en este sentido fue presentada por la Plataforma de Mujeres 12 Puntos en 2002, para después ser retomada por las legisladoras integrantes de la Comisión Especial Permanente de Asuntos de la Mujer de la Asamblea Legislativa en 2003.[4] Si bien en aquel momento ninguna de las iniciativas prosperó, su presentación abrió una nueva etapa en el debate sobre la representación política de las mujeres (Benavides 2019; Benavente y Valdés, 2014).

En los años siguientes, la propuesta de la paridad fue retomada en las discusiones acerca de la reforma electoral sostenidas en la Asamblea Legislativa y entre la opinión pública. Tanto las voces de las organizaciones feministas y de mujeres como de las autoridades estatales apuntaron la necesidad de avanzar hacia la igualdad en las postulaciones. En 2005, la Comisión Interinstitucional y Civil de Seguimiento e Incidencia sobre los Derechos Políticos de las Mujeres[5] articuló una amplia propuesta de políticas públicas requeridas para fortalecer la igualdad de género en Costa Rica, incluyendo, entre otras, la necesidad de adoptar los principios de la paridad y la alternancia (Torres García, 2013: 185-186). Poco después, en 2007, el TSE recomendó a la Asamblea Legislativa

individualmente en la conformación de papeletas de cada provincia. Alternancia: 'El sistema de listas alternas en la conformación de las papeletas: […] es un sistema que permite la elegibilidad proporcional y con ello la efectividad de la cuota femenina'. Mínimo: El 40% es un mínimo que puede incrementarse a favor de esa representación, pero no disminuirse" (Torres García, 2013: 193).

4 Se trata de las diputadas Kyra de la Rosa Alvarado (Partido Liberación Nacional), Gloria Valerín Rodríguez (Partido Unidad Social Cristiana) y Margarita Rosa Peñón Góngora (Partido Acción Ciudadana) (Benavides, 2019).

5 La Comisión, auspiciada por el Instituto Nacional de las Mujeres, fue un espacio de diálogo entre organizaciones de mujeres de la sociedad civil, entidades académicas y partidos políticos. Estuvo integrada inicialmente por el propio INAMU, la Defensoría de la Mujer de la Defensoría de los Habitantes, asesoras de la Comisión Perma-nente de la Condición de la Mujer de la Asamblea Legislativa, asesoras de género de los partidos Liberación Nacional y Acción Ciudadana, la Comisión Permanente de la Mujer de la Asamblea de Trabajadoras y Trabajadores del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos –que se retiró un año después–, la Fundación Arias para la Paz y el Desarrollo Humano, la Agenda Política de Mujeres, el Consejo de los 12 Puntos, el Foro Autónomo de Mujeres y el Centro de Investigación y Estudios de la Mujer de la Universidad de Costa Rica. El INAMU se desempeñó como Secretaría Técnica de la Comisión Interinstitucional (Torres García, 2013: 223).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

la adopción de la paridad y la alternancia de género en las postulaciones a todos los cargos, retomando los criterios que la propia autoridad había emitido en relación con la implementación de la cuota (Archenti, 2014: 309; Picado León, 2008: 16).

La paridad pasó entonces a formar parte del debate acerca de la reforma electoral amplia, que abarcó diversos temas,[6] y que finalmente fue aprobada por la Asamblea Legislativa en 2009. El nuevo Código Electoral –Ley Nº 8765 publicada el 3 de septiembre de 2009– estableció la paridad de género para las postulaciones, al determinar "los principios de la participación política igualitaria, el concepto de paridad y alternancia, la inversión de la contribución estatal en la capacitación paritaria, y las respectivas sanciones si las disposiciones no son cumplidas. Se da el salto cualitativo de la cuota electoral al establecer la paridad –50% de mujeres y 50% de hombres– en las estructuras partidarias y en las papeletas para los puestos de elección popular, así como el mecanismo de alternancia por sexo –mujer-hombre u hombre-mujer– en las nóminas de elección" (Torres García, 2013: 183).

La reforma de 2009 se aplicó por primera vez en las elecciones municipales de 2010, pero a nivel legislativo su implementación se dio hasta los procesos de 2014. Este retraso en la implementación de la paridad obedece a que en el momento de publicación de la reforma, en septiembre de 2009, la mayoría de los partidos políticos ya habían concluido los procesos internos de selección de las candidaturas para la jornada electoral de febrero de 2010 (Torres García, 2013: 204). Por ello tanto el Legislativo, en los artículos transitorios de la reforma, como el TSE consideraron inviable su implementación durante un proceso comicial ya tan avanzado (consulta al TSE 3399-E8-2009).

Después de la aprobación de la reforma, las decisiones de la autoridad electoral permitieron el fortalecimiento de la implementación de la paridad de género. La interpretación inicial del TSE de la paridad no reconocía la obligatoriedad de la paridad horizontal (transversal).[7] En una primera resolución, la 3671-E8-2010 del 13 de mayo de 2010, el TSE consideró que el Código Electoral no incluía provisiones que permitieran establecer la obligatoriedad de la

6 "Las reformas del 2009 [...] fueron integrales y abarcaron el régimen electoral, las funciones y organización del Tribunal Supremo de Elecciones, la gestión electoral, el financiamiento estatal a los partidos políticos, la propaganda electoral, el voto en el extranjero y la participación política de las mujeres" (Torres García, 2013: 183).

7 La paridad horizontal a la que hacen referencia el debate y la jurisprudencia costarricenses en otros contextos normativos y a lo largo de este libro es identificada como *paridad transversal* en la literatura científica.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

paridad horizontal. Más tarde, a raíz de un debate público y un fallo de la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia que anuló esta interpretación (15-005481-0007-CO del 14 de octubre de 2015), el TSE emitió nuevos criterios sobre la obligatoriedad de la paridad horizontal (Resolución 3603-E8-2016). Años después, la Resolución 1724-E8-2019 del TSE suscitó controversias, al excluir de la paridad horizontal (transversal) las postulaciones a los cargos uninominales en los ayuntamientos.

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

A lo largo de las últimas tres décadas, Costa Rica ha adoptado dos distintos regímenes electorales de género. El primero, aprobado en 1996, tuvo un diseño moderado (con una calificación de 3.5 del total de 5 puntos del Índice de Fortaleza de Régimen Electoral de Género [IFREG], de Caminotti y Freidenberg), aunque su implementación se vio fortalecida por el activismo de la autoridad electoral en su interpretación y también por los trabajos del movimiento amplio de mujeres. Con la reforma de 2009, que supuso la introducción de la paridad, el régimen cobró una mayor fuerza, alcanzando la valoración máxima de 5 puntos.

III.1. EL PORCENTAJE DE EXIGENCIA

El porcentaje de exigencia se refiere al tamaño de la medida, es decir, al porcentaje de las candidaturas que están reservadas para la postulación de las mujeres. En el caso de Costa Rica, la primera medida adoptada por la Ley 7653 fue una cuota del 40%, lo que se considera un porcentaje de exigencia alto.[8] El porcentaje fue modificado 13 años después, con la publicación en 2009 de la Ley

8 El Código Electoral de 1996 (Ley 7653) señalaba lo siguiente:
"Artículo 58. Los estatutos de los partidos deberán contener:
[…]
n) El mecanismo que asegure la participación de las mujeres en el porcentaje establecido en el artículo 60 de este Código, tanto en la estructura partidaria como en las papeletas para los puestos de elección popular.
[…]
Artículo 60. En su organización, los partidos comprenderán:
[…]
Las delegaciones de las asambleas distritales, cantonales y provinciales, deberán estar conformadas al menos, por un cuarenta por ciento (40%) de mujeres".

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

N° 8765, que establecía la paridad, es decir, que a partir de esa ley el umbral obligatorio es del 50% de presencia de mujeres para las listas de candidaturas a puestos de elección popular de los partidos políticos.[9] Esta Ley, una de las primeras en la región en introducir el principio de la paridad, sigue vigente y aplica para todas las elecciones en Costa Rica.

III.2. EL MANDATO DE POSICIÓN

En la Ley N° 7653 de 1996 no se tenía especificado los lugares de las listas en los cuales se debía posicionar a las mujeres. Sin embargo, después de las experiencias y la deficiente operación de la cuota en las elecciones de 1998, el Tribunal Supremo de Elecciones emitió dos decisiones clave en las cuales obligó a los partidos políticos a postular a las mujeres en las posiciones efectivas, es decir, con posibilidades reales de alcanzar una victoria electoral (resolución 1863) y determinó cuatro posibilidades en las que se puede interpretar este mandato (Resolución 2837).

Más tarde, la reforma de 2009 (Ley 8765) estableció ya un mandato de posición fuerte, ordenando la alternancia de las candidaturas femeninas y masculinas en las listas, de tal manera que dos personas de un mismo género no se podrían colocar de manera subsecuente. Este mandato de posición fue fortalecido por el TSE en 2019 mediante la Resolución 1724-E8-2019, en la que se estableció que los primeros lugares de las listas (que son las posiciones con mayores posibilidades de éxito electoral y que, además, determinan el orden subsecuente de las candidaturas) también tienen que estar distribuidos de manera paritaria.

---

9 El Código Electoral de 2009 (Ley 8765) señala lo siguiente:
"Artículo 2. Principios de participación política por género
La participación política de hombres y mujeres es un derecho humano reconocido en una sociedad democrática, representativa, participativa e inclusiva, al amparo de los principios de igualdad y no discriminación.
La participación se regirá por el principio de paridad que implica que todas las delegaciones, las nóminas y los demás órganos pares estarán integrados por un cincuenta por ciento (50%) de mujeres y un cincuenta por ciento (50%) de hombres, y en delegaciones, nóminas u órganos impares la diferencia entre el total de hombres y mujeres no podrá ser superior a uno.
Todas las nóminas de elección utilizarán el mecanismo de alternancia por sexo (mujer-hombre u hombre-mujer), en forma tal que dos personas del mismo sexo no puedan estar en forma consecutiva en la nómina".

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

III.3. LA FÓRMULA DE LA CANDIDATURA

La legislación costarricense no prevé la postulación de las candidaturas conformadas por propietarios y suplentes (las suplencias se registran únicamente en el caso de algunos cargos uninominales a nivel municipal). En lugar de eso, los partidos políticos tienen derecho a registrar un excedente de candidaturas en cada distrito y, en caso de la ausencia de un diputado o una diputada, se llama al cargo a la persona que sigue en la lista de candidaturas del distrito respectivo.[10]

Las reglas de paridad y alternancia obligan a la integración completa de las listas de candidaturas, es decir, tanto del número de escaños disponibles en cada distrito como de las candidaturas excedentes (arts. 5° y 7° del Reglamento N° 9-2009 para la inscripción de candidaturas y sorteo de la posición de los partidos políticos en las papeletas; arts. 2° y 3° del Decreto N° 13-2021 de convocatoria a elecciones).

III.4. LAS SANCIONES

El primer diseño del régimen electoral de género costarricense, aprobado en 1996 mediante la Ley 7653, no incorporaba de manera explícita las sanciones por el incumplimiento de la cuota de género. La nueva norma únicamente hacía referencia a la competencia del Tribunal Supremo de Elecciones como el órgano garante de la implementación de esta medida.

Fue precisamente el TSE, en ejercicio de sus funciones y mediante la resolución 1863, el que determinó que no procederá el registro de las listas de candidaturas que incumplan con la cuota de género mandatada por el Código Electoral, fortaleciendo de esta manera la implementación del régimen electoral de género. Más tarde, la Ley 8765, que reformó el Código Electoral para incorporar la paridad de género, introdujo también las medidas específicas de

10 Ley 8765: "Artículo 208. Muerte, renuncia o incapacidad del candidato antes de la elección.
Si después de la inscripción de las candidaturas y antes de la votación para los cargos de diputados, regidores o concejales de distrito, ocurre la renuncia, el fallecimiento o la incapacidad de alguno de los candidatos, su lugar se tendrá como vacante y se llenará ascendiendo, automáticamente, al candidato de la misma lista que esté colocado en el puesto inmediato inferior.
Si tales circunstancias son posteriores a la votación, el Tribunal dispondrá la sustitución llamando a ejercer el cargo, por el resto del período constitucional, a quien en la misma lista obtuvo más votos o a quien siga en la misma lista, según corresponda".

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

sanción en el caso de incumplimiento. La sanción prevista por la legislación es la negativa de registro de las listas de candidaturas que no cumplan con el principio de la paridad y alternancia.[11]

III.5. LAS VÁLVULAS DE ESCAPE

El régimen electoral de género costarricense no ha establecido, en ningún momento, válvulas de escape que permitieran a los partidos políticos incumplir de manera legal con la cuota de género o con el cumplimiento de la paridad. Ni la Ley 7653 ni la 8765 incluyeron ninguna excepción al cumplimiento de la cuota o la paridad. La obligatoriedad de las cuotas fue reiterada por la autoridad electoral en distintas ocasiones, en particular en la resolución 1863. Este es claramente un aspecto positivo, pues las experiencias comparadas evidencian que la existencia de las válvulas de escape puede minar los esfuerzos legislativos por fomentar la representación política de las mujeres, como fue en el caso de México (véase Freidenberg y Gilas en este volumen).

11 Ley 8765: "Artículo 60. Solicitud de inscripción
La Dirección General del Registro Electoral no inscribirá los partidos políticos, los estatutos, ni renovará la inscripción a los partidos políticos que incumplan los principios de igualdad, no discriminación, paridad y el mecanismo de alternancia en la conformación de las estructuras partidarias; tampoco reconocerá la validez de sus acuerdos que violen estos principios."

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Tabla I

Régimen electoral de género en Costa Rica

Norma	Año/Ley	Tamaño (mínimo, intermedio o paridad)	%	Mandato de posición	#	*Enforcement* (ausente, débil o fuerte)	Tipo de *enforcement*	Alcance (restringido o amplio)	Válvula de escape (presente o ausente)
Costa Rica I	1996 [Ley 7653]	Intermedio	40	Ausente	-	Ausente	Ausente	Amplio	Ausente
IFREG= 3.5		0.5		0		1		1	1
Costa Rica II	1999 [Resoluciones 1863 y 2837]	Intermedio	40	Fuerte	Puestos elegibles	Fuerte	Prohibición de registro	Amplio	Ausente
IFREG= 4.5		0.5		1		1		1	1
Costa Rica III	2009 [Ley 8765]	Paridad	50	Fuerte	1/1	Fuerte	Prohibición de registro	Amplio	Ausente
IFREG= 5		1		1		1		1	1

Fuente: Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1977-2022).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

IV. EL SISTEMA ELECTORAL LEGISLATIVO

Costa Rica ha mantenido un régimen democrático estable desde 1949 (fecha de aprobación de la Constitución política vigente). Como su democracia, el sistema político y electoral costarricense también ha sido estable a lo largo de las últimas siete décadas, pues únicamente ha sufrido cambios menores (Alcántara Sáez, 1999). El Poder Legislativo de Costa Rica recae en la Asamblea Legislativa. La Asamblea es un órgano unicameral y está compuesta por 57 diputaciones.[12] Sus integrantes son electos por el periodo de cuatro años en las elecciones generales, coincidentes con las elecciones presidenciales (arts. 106 y 107 de la Constitución). La Constitución prohíbe la reelección inmediata de las y los diputados (art. 107).

Para la elección legislativa, el territorio costarricense se divide en siete provincias con un número variado de escaños a elegir, definido a partir del censo poblacional más reciente. En la provincia más grande, San José, se eligen 19 diputaciones. Le siguen las provincias de Alajuela con 11, Cartago con siete, Heredia con seis, así como Guanacaste, Puntarenas y Limón con 4 cada una. Conforme al Código Electoral (art. 151 de la Ley 8765), en cada distrito los partidos políticos pueden registrar un excedente de 25% de las candidaturas (pero no menos de dos candidaturas).

Las listas de candidaturas que presentan los partidos políticos son cerradas y bloqueadas. Las listas (nóminas) deben ser presentadas ante el Tribunal Supremo de Elecciones y deben respetar los principios de la paridad vertical (al interior de la lista) y horizontal (o la paridad transversal: la mitad de las listas debe estar encabezada por mujeres). Las elecciones legislativas se llevan a cabo bajo el principio de representación proporcional. Para la asignación de los escaños se emplea el sistema de cociente Hare y subcociente. El cociente se obtiene dividiendo el total de votos válidos emitidos entre el número de escaños a repartir, procediendo a asignar a los partidos el número de escaños correspondiente a su votación. Si quedaran escaños por repartir, la distribución de estos se realiza a favor de los partidos en el orden decreciente de la cifra residual de su votación, pero incluyendo también a aquellos partidos

12 El texto original de la Constitución de 1949 determinó el número de diputaciones en 45, señalando que al superar la población el número de 1'350,000 habitantes, se elegiría un nuevo diputado o diputada por cada 30,000 o residuo. La Ley N° 2741 Reforma a la Constitución Política, del 12 de mayo de 1961, estableció un número fijo de diputaciones (57).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

que apenas alcanzaron subcociente (el subcociente depende de la cifra cociente, pues se define como el total de votos válidos para un partido que no la alcanza, pero supera el 50% de esta). Este mismo sistema se aplicará en el caso de que ninguno de los partidos alcance cociente (arts. 201, 203, 204 y 205 del Código Electoral, Ley N° 8765).

Tabla II

Sistema electoral legislativo de Costa Rica

1. Ley Electoral. Requisitos de las candidaturas	
Exigencia de ciudadanía	Nacionalidad costarricense natural o legal con 10 años de ejercicio
Edad	21 años
Relación con los partidos	Postulación exclusivamente a través de los partidos políticos
Mandato	4 años
Renovación del mandato	Prohibición de la reelección inmediata
Elecciones	Concurrentes
2. Sistema electoral: Asamblea Legislativa	
Tamaño de la Cámara Baja	57 diputaciones
Principio de representación	Representación proporcional
Distritación	7 distritos plurinominales (provincias)
Estructura del voto	Lista cerrada y bloqueada
Fórmula electoral	Cociente de Hare y subcocientes
Umbral	No hay

Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa electoral.

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

Costa Rica es otro de los ejemplos de la importancia de la adopción de las medidas afirmativas, de la introducción de la paridad de género y de su adecuado diseño para conseguir mejores resultados en la representación de las mujeres. La adopción de la cuota de género en 1996 y las interpretaciones del Tribunal Supremo de Elecciones permitieron lograr avances importantes, dando ejemplo del impacto que una cuota bien diseñada y efectivamente implementada puede tener sobre el éxito electoral de las mujeres.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

El primer ejercicio de aplicación de la cuota de género en las elecciones generales de 1998 no trajo los resultados deseados. En ese año fueron electas 11 mujeres (19.29%), apenas dos más que en las elecciones pasadas. El bajo impacto obedeció a que el primer diseño de la cuota, introducido por la Ley 7653, no contemplaba un orden de candidaturas que garantizara a las mujeres la postulación en los lugares con posibilidades de éxito. Como consecuencia, "las elecciones nacionales de 1998 demostraron la aplicación ineficaz de la cuota por parte de los partidos políticos, pues la ausencia de una indicación expresa de ubicación en puestos elegibles hizo que se colocara a las mujeres en las suplencias o en posiciones con pocas o nulas posibilidades de elección, y se aplicara la cuota en la sumatoria de todas las mujeres propuestas, sin considerar las papeletas por separado, y cada municipio y provincia también por separado" (Torres García, 2013: 193).

Sin embargo, esta experiencia dio pie a la intervención de la autoridad electoral y a la emisión de nuevos criterios interpretativos que permitieran elevar la efectividad de la cuota. Así, a través de la aplicación de la cuota en las elecciones de 2002 –ya con las interpretaciones sostenidas por el TSE en relación con la postulación de las mujeres en los lugares con posibilidades de éxito– se logró elevar al doble el número de las diputadas en la Asamblea Legislativa costarricense, pasando de 11 a 22 legisladoras (del 19.29% al 38.59%). Esta experiencia exitosa llevó a la academia a declarar las cuotas como un modelo a seguir, un mecanismo *fast-track* que permite incrementos inmediatos de la representación política de las mujeres, en lugar de décadas de paulatinos cambios sociales (Dahlerup y Freidenvall, 2005: 28).

La cuota fortalecida por las interpretaciones del TSE fue implementada dos veces más, en las elecciones de 2006 y 2010, dando pie a cierta estabilidad en la representación femenina en la Asamblea Nacional. Los comicios de 2006 permitieron introducir 25 legisladoras (43.86%) y los de 2020, a 23 de ellas (40.35%). A pesar de un decremento observado en las elecciones de 2010, la proporción de las mujeres en la Asamblea Legislativa se mantuvo por encima del 40%.

En 2009 la reforma al Código Electoral introdujo el principio de la paridad y alternancia de género en las postulaciones. La paridad se aplicó a nivel legislativo por primera vez en las elecciones de 2014 (como ya se explicó, en los comicios anteriores, de 2010, su implementación no fue posible debido a que la reforma fue aprobada cuando el proceso electoral había empezado). El primer ejercicio paritario de nueva cuenta trajo resultados que no cumplieron

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

con las expectativas: el número de las mujeres electas en 2014 disminuyó frente a los comicios anteriores. Solamente 20 mujeres alcanzaron los escaños en la Asamblea Legislativa (35.09%).

Esta disminución obedeció a dos factores: el primero de ellos tuvo que ver con el diseño del mecanismo paritario, y el segundo, con la coyuntura política. El diseño de la paridad adoptado en 2009 obligó a los partidos políticos a asignar la mitad de las candidaturas a las mujeres y la otra mitad a los varones, y a colocarlos en las listas de manera alternada. Sin embargo, la legislación no previó ningún mecanismo relativo a cómo debían encabezarse las listas. En consecuencia, los partidos políticos hicieron que los varones estuvieran en los primeros puestos de las listas, lo que reducía las posibilidades del éxito electoral de las mujeres. De 100 listas de candidaturas presentadas, solamente 22 fueron encabezadas por mujeres (Benavides, 2019: 165-166).

Este problema fue agravado por las particularidades de la coyuntura política de las elecciones de 2014. En estos comicios se dio una mayor fragmentación partidista y fue más común que los partidos alcanzaran solo un escaño por provincia (distrito). De esta manera, las victorias electorales favorecieron a los liderazgos masculinos, afectando negativamente la implementación de la paridad y el equilibrio de género en la integración de la Asamblea Legislativa (Benavides, 2019: 165-166).

Fue hasta los siguientes procesos electorales, en 2018, que la paridad desplegó sus efectos positivos e incrementó la representación política de las mujeres. En estos comicios se aplicó el criterio del TSE, bajo el cual las listas deberían ser encabezadas de manera paritaria. Tomando en cuenta que el número de distritos es impar, el TSE ordenó que por lo menos tres de los siete distritos tendrían que estar encabezados por mujeres (Resolución 1724-E8-2019). Esta interpretación llevó a que ellas ocuparan un mayor número de primeros lugares en las listas: el 42% (frente al 22% de las elecciones previas). Como consecuencia, 26 mujeres fueron electas legisladoras, alcanzando con ello el 45.61% de la representación femenina y colocándose muy cerca del horizonte de la paridad numérica.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Tabla III

Composición por sexo de la Asamblea Legislativa de Costa Rica (1978-2022)

Periodo legislativo	Hombres	Mujeres	Total de hombres y mujeres	Porcentaje de mujeres
1978-1982	52	5	57	8.77
1982-1986	53	4	57	7.02
1986-1990	50	7	57	12.28
1990-1994	49	8	57	14.04
1994-1998	48	9	57	15.79
1998-2002	46	11	57	19.29
2002-2006	35	22	57	38.59
2006-2010	32	25	57	43.86
2010-2014	34	23	57	40.35
2014-2018	37	20	57	35.09
2018-2022	31	26	57	45.61
Totales	767	178	945	18.83

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del TSE.

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

Costa Rica ha logrado, a lo largo de los últimos 25 años, desarrollar un fuerte régimen electoral de género. La implementación de las reglas en los procesos electorales –ya tuvieron lugar seis desde la aprobación de las cuotas en 1996– ha permitido el perfeccionamiento del diseño e implementación del régimen, a través de los cambios legislativos y las interpretaciones sostenidas por el Tribunal Supremo de Elecciones. En términos generales, "los mecanismos de paridad vertical y horizontal establecidos en la normativa y jurisprudencia electoral lograron transformar –para el proceso electoral legislativo de 2018– la composición política de las nóminas partidarias, así como la representación política de la Asamblea, lo que produjo una mayor paridad de género en la fase de postulación electoral y de conformación de la nueva legislatura. De esta manera, los mecanismos de paridad numérica y de posicionamiento en términos de alternancia y liderazgo en las listas lograron nivelar las oportunidades de competencia, así como las oportunidades reales de las mujeres de ser electas a los cargos de representación popular" (Benavides, 2019: 180). Aun así, como

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

en otros contextos de sociedades desiguales, persisten ciertas problemáticas en el diseño e implementación de la paridad.

En primer lugar, una debilidad del régimen electoral de género costarricense reside en la ausencia de ciertas normas en la legislación, en particular, de la paridad horizontal. Si bien Costa Rica cuenta con una autoridad electoral comprometida con la igualdad de género, el escenario en el cual el sostenimiento de las reglas fundamentales para la implementación de la paridad depende de la voluntad o compromiso de quienes integran el TSE no es el idóneo. Las normas de esta importancia deberían estar incluidas en la legislación e, incluso, idealmente, en la Constitución. Con una mayor precisión (y nivel) del desarrollo legislativo se cierran las puertas a las interpretaciones ambiguas o restrictivas, como la resolución 1724-E8-2019, que excluyó de la paridad a los cargos unipersonales a nivel municipal.

En segundo lugar, la implementación de la paridad horizontal (transversal) sigue siendo deficiente y sigue reflejando patrones patriarcales que favorecen los liderazgos masculinos. Los partidos se apegan a las exigencias mínimas establecidas por la ley y el TSE y, cuando pueden, promueven las candidaturas masculinas en mayor medida que las femeninas. Así, por ejemplo, ocurrió con la aplicación de la paridad horizontal, designando a las mujeres en el número mínimo de los primeros lugares de las listas, y evitando asignarles los primeros lugares en los distritos más grandes e importantes del país (Benavides, 2019: 180).

En tercer lugar, la distribución de los recursos para las campañas. Los partidos políticos son instituciones generizadas y uno de los aspectos más difíciles de cambiar en su interior son precisamente las relaciones de género. Las desigualdades entre hombres y mujeres se observan no solamente en el acceso a los cargos o las candidaturas, sino también en el acceso a los recursos de campaña. Las desigualdades en el acceso a los recursos necesarios para conseguir el apoyo ciudadano son claves a la hora de definir las posibilidades del éxito electoral. Si bien la legislación costarricense prevé la obligación de los partidos de ejercer paritariamente los recursos que reciben del Estado para financiar las actividades de capacitación,[13] no existe una norma similar en

13 Ley 8765. "Artículo 52. Estatuto de los partidos políticos
El estatuto de los partidos constituye su ordenamiento fundamental interno y deberá contener al menos lo siguiente:
[…]
p) La forma en la que se distribuye en el periodo electoral y no electoral la contribución estatal de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política. De lo que el partido político disponga

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

lo que concierne a las campañas electorales, agravando las condiciones de desigualdad que las mujeres enfrentan en el ejercicio de la política.

En cuarto lugar, la violencia política en razón de género. Como en todas las democracias del mundo, en Costa Rica las mujeres en la política experimentan la discriminación, obstáculos distintos o mayores que los que encuentran los varones, son valoradas y evaluadas de manera distinta. Con frecuencia se enfrentan a presiones, amenazas y agresiones de diversos tipos. Como documenta Albaine (2015b: 159): "el acoso y la violencia política se expresa [sic] de múltiples formas a través de situaciones de discriminación, violencia verbal, violencia física y/o sexual, generando un ambiente hostil a la participación política de las mujeres. Algunas prácticas mencionadas han sido la persecución en medios, la baja del sueldo, la no devolución del cargo por parte del suplente varón en caso de prórroga por licencia por maternidad, amenazas a familiares, el impedimento para participar en sesiones, difamación sexual, entre otras".

Una parte importante de la violencia que experimentan las mujeres políticas tiene lugar al interior de los partidos políticos y en el ejercicio de sus cargos. El trato diferenciado, la distribución desigual de los recursos y todos los patrones que privilegian el liderazgo masculino desincentivan la participación política de las mujeres y las mantienen como intrusas en el ejercicio del poder público (Torres García, 2013). En particular, los ejercicios de observación realizados durante las elecciones de 2018 registraron ataques con una fuerte carga de violencia sexual y sexista (Carcedo, 2018). Asimismo, entre 2011 y 2018, el TSE resolvió 21 recursos relativos a violencia en el ejercicio del cargo, la mayoría centrados en el ámbito municipal (PNUD, 2019: 33).

En quinto lugar, las experiencias comparadas evidencian que la presencia no necesariamente implica la influencia, por lo que la llegada de las mujeres a las candidaturas y a los cargos no siempre implica cambios al interior de los partidos políticos o los órganos legislativos. Las prácticas patriarcales que persisten y evitan que las mujeres puedan acceder a los cargos de liderazgo al interior de los partidos e instituciones, y que no puedan ejercer la representación en las condiciones de igualdad frente a los varones (Torres García, 2013), son aún obstáculos muy densos que limitan la construcción de las democracias paritarias.

---

para capacitación, deberá establecerse en forma permanente y paritaria tanto a hombres como a mujeres, con el objetivo de capacitar, formar y promover el conocimiento de los derechos humanos, la ideología, la igualdad de géneros, incentivar los liderazgos, la participación política, el empoderamiento, la postulación y el ejercicio de puestos de decisión, entre otros".

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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

Costa Rica cuenta con un régimen electoral de género fuerte y efectivo, que ha generado resultados positivos elevando la representación política de las mujeres al 45.61% de la Asamblea Legislativa. Sin embargo, las reglas siempre son perfectibles y la experiencia de la implementación de la paridad permite visualizar al menos tres ajustes que serían fundamentales para afianzar la construcción de la democracia paritaria en Costa Rica.

El primer y más importante cambio debería ser el reconocimiento de la paridad como un principio constitucional que aplica para la integración de todas las instituciones y órganos del Estado. Una reforma de este calado elevaría la importancia de la paridad y destacaría su valor como una nueva forma de entender y ejercer la democracia, en la que todas las personas, sin importar su género, deben participar en condiciones de igualdad y ejercer el poder en partes iguales.

Esta medida implicaría, además, la necesidad de ajustar las interpretaciones de algunas de las reglas electorales, para que, por ejemplo, las sustituciones de las personas electas a los cargos públicos deban hacerse con las personas del mismo género. Significaría también abrir el debate sobre los mecanismos efectivos para promover la integración paritaria de los Poderes Ejecutivo y Judicial, así como de la presencia de las mujeres en la administración pública, y permitiría fortalecer la participación y representación política de las mujeres a nivel municipal, que sigue siendo un gran pendiente. En pocas palabras, implicaría feminizar la política y el Estado para alcanzar la igualdad sustantiva y garantizar a las mujeres las mismas oportunidades de influir en el destino colectivo que las que tienen los varones.

El segundo ajuste que se considera necesario implica adecuar algunas normas específicas del Código Electoral para garantizar ya no solo la paridad en las postulaciones, sino también la igualdad en las condiciones de competencia por el poder. Entre estas medidas tendría que incorporarse la paridad y alternancia a lo largo del tiempo en la postulación de las candidaturas. Si uno de los problemas que enfrenta Costa Rica es la interpretación minimalista que los partidos realizan de la paridad horizontal, otorgando la mayoría de las candidaturas a los varones, incorporar la paridad y la alternancia a la vez los

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

obligaría a revertir las proporciones de los géneros que encabezan las listas de candidaturas entre una elección y otra. Entre las medidas de paridad necesarias está también la obligación de distribuir de manera paritaria los recursos de campaña, tanto los financieros como los materiales, incluyendo los tiempos o espacios de publicidad que emplean los partidos para promover sus nóminas.

El tercer ajuste tiene que ver con el combate a la violencia política en razón de género. Costa Rica tiene pendiente la aprobación de una legislación que reconozca la existencia de este fenómeno y que establezca direcciones que orienten las políticas públicas necesarias para prevenir y erradicar, las medidas para investigar y sancionar a quienes son responsables de los actos de violencia, así como las medidas de reparación para las víctimas. Si bien desde 2017 en la Asamblea Legislativa fue presentado un proyecto de ley en la materia y durante 2021 se han retomado las discusiones al respecto, la ley aún no ha sido aprobada (Iniciativa 20.308). Estas tres cuestiones deben ser las prioridades legislativas para la nueva Asamblea Legislativa costarricense que se eligió en febrero de 2022. Una de las expectativas respecto a esa elección era la necesidad de que su integración alcanzara la paridad numérica, y que las diputadas y los diputados promuevan los ajustes normativos necesarios para afianzar la ruta de construcción de una democracia paritaria en Costa Rica.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

ARGENTINA: REGLAS FUERTES, OBSTÁCULOS PARTIDISTAS Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA NO PARITARIA

Ximena V. Molina Figueroa

I. INTRODUCCIÓN

Argentina fue el primer país de América Latina que estableció una medida de acción afirmativa para que las mujeres participaran en las candidaturas a cargos de elección legislativa (Lubertino, 2004: 30; Lázzaro, 2008: 56; Caminotti, 2014: 60; Tula, 2019: 2). La Ley 24.012 de 1991, que fue denominada como Ley de Cupos, exigió a los partidos políticos que al menos el 30% de las listas electorales nacionales estuvieran compuestas por mujeres y que, a su vez, estas se encontraran en "proporciones con posibilidad de resultar electas" (Ley 24.012, 1991). Esta iniciativa supuso una gran influencia para otros países de la región respecto al modo en que se podía enfrentar la brecha de género que excluía a las mujeres de los espacios de representación política. De este modo, la Ley de Cupos se convirtió en el punto de partida para que muchos otros países comenzaran a incorporar cuotas de género en sus respectivas legislaciones (Caminotti, 2014: 60; Tula, 2021: 275).

A pesar de que Argentina fue pionera en ese modo de incorporar mujeres en las candidaturas, fue el cuarto país en aprobar la paridad, pues le antecedieron Ecuador (2008), Bolivia (2009), Costa Rica (2009), Nicaragua (2012) y México (2014). La aprobación de la paridad de género en Argentina se dio en 2017 cuando el Congreso Nacional votó la legislación 27.412 también denominada como Ley de Paridad de Género en Ámbitos de Representación Política,

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

la cual obliga a los partidos a presentar listas de candidaturas a cargos legislativos nacionales de manera paritaria entre géneros.

Si bien los esfuerzos institucionales realizados han tenido efectos favorables sobre los niveles de representación política de las mujeres a lo largo de los casi 40 años de vida democrática en Argentina, aún quedan áreas de oportunidad para mejorar el régimen electoral de género. En 1983, la Cámara de Diputados (compuesta de 254 escaños en el periodo inmediato posterior a la transición) tuvo 11 legisladoras mujeres (4.3%). En 1993, con la primera aplicación de la Ley de Cupos, este órgano de representación pasó a contar con 35 diputadas (13.6%). Con la Ley de Paridad aplicada por primera vez en 2019 (y con una Cámara Baja integrada por 257 escaños) el total de diputadas pasó a ser de 109 (40.1%) (tabla II). Con la segunda aplicación de la exigencia paritaria en 2021, el número de diputadas aumentó a 114 (44.35%). En total, desde 1983, han resultado electas 1,323 diputadas frente a 3,805 diputados en 5,128 escaños (Marx *et al.*, 2007; Información Parlamen-taria de la Cámara de Diputados de Argentina, 2019).

Los datos con relación a la Cámara de Senadores han sido diferentes debido a que la Ley de Cupos se aplicó por primera vez en 2001. Es por ello que en 1983 había tres senadoras (6.3%), y hasta la legislatura de 1998-2001 el número de representantes femeninas no fue mayor de cuatro (tabla IV). Una vez que se implementó la Ley de Cupos en 2001, el número de senadoras se incrementó a 26 (37.1%). Con la primera aplicación de la Ley de Paridad en la elección de 2019, la Cámara del Senado estuvo compuesta por 29 representantes mujeres, de un total de 72 escaños (41.3%). En 2021, la segunda vez que fue obligatoria la paridad en las candidaturas, el número de senadoras incrementó a 31 (43%). En total, desde 1983, fueron electas 350 senadoras frente a 763 senadores en 1,113 escaños (Marx *et al.*, 2007; H. Cámara de Senadores, 2019).

¿Por qué si Argentina fue uno de los primeros países en aprobar las medidas de acción afirmativa (1991) y en sumarse a la paridad (2017) aún no consigue resultados paritarios? ¿Cuáles son los elementos que condicionan el funcionamiento de las reglas para mejorar los niveles de representación descriptiva de las mujeres en el Poder Legislativo? ¿Cuáles son los aprendizajes que la experiencia argentina brinda a la política comparada? Este caso de estudio evidencia que las reglas del régimen electoral de género, aunque sean fuertes, por sí solas no consiguen resultados paritarios.

Aunque las normas que configuran el régimen electoral de género en Argentina tienen un alto porcentaje de exigencia de mujeres en las listas (50%),

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

un mandato de posición fuerte que ordena la alternancia y, además, establecen sanciones fuertes por incumplimiento de la cuota, las mujeres no consiguen representación paritaria. Esto se debe a que los partidos políticos continúan cumpliendo la legislación "en forma burocrática y minimalista" y han interpretado las cuotas y de la paridad en clave de amenaza (Tula, 2019: 8). Además, estas organizaciones continúan siendo controladas por un grupo pequeño de dirigentes hombres que pautan y establecen la selección de las candidaturas y la integración de las listas; definen el encabezamiento de las listas y controlan la distribución de los recursos políticos de manera inequitativa, por lo que las desigualdades estructurales permanecen en el ejercicio de la política (Tula, 2021: 286).

Este capítulo describe la evolución del régimen electoral de género en Argentina y evalúa cómo las reglas formales que establecen el modo en que se registran las candidaturas han incidido –junto al sistema electoral– sobre la representación descriptiva de las mujeres en el Poder Legislativo a nivel nacional. El análisis utiliza la herramienta metodológica del Índice de Fortaleza del Régimen Electoral de Género (IFREG), diseñada por Caminotti y Freidenberg (2016), para medir qué tan fuerte ha sido la legislación 24.012, que en 1991 introdujo una cuota del 30% en las listas de candidaturas, así como el nivel de fortaleza de la legislación de 2017 que regula la paridad en cargos de representación legislativos nacionales en la actualidad (2021). Asimismo, se busca identificar los obstáculos y problemas que aún persisten en la aplicación de las normas, además de realizar una serie de propuestas de reformas que contribuyan a fortalecer el régimen electoral de género para mejorar la representación descriptiva de las mujeres argentinas.

II. LA EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO LEGISLATIVO EN ARGENTINA: DEL CUPO A LA PARIDAD

El régimen electoral de género en Argentina se ha fortalecido gradualmente desde 1991 hasta 2017. Primero, con la aprobación de la Ley de Cupos (1991) se exigió una cuota del 30% de candidaturas femeninas, mientras que los posteriores Decretos 379/93 y 1246/2000 fortalecieron el mandato de posición para que las mujeres estuvieran en lugares de la lista con posibilidad de resultar electas. En 2017, la sanción de la Ley de Paridad en Ámbitos de Representación Política resolvió muchas de las carencias que tuvo la reforma que le antecedió y además incrementó el porcentaje de exigencia de candidaturas femeninas al 50%.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Este camino no fue fácil, pues los partidos políticos interpretaron las acciones afirmativas en clave de amenaza, buscaron formas de evadirlas y durante muchos años convirtieron las exigencias inclusivas en un techo máximo en lugar de un piso mínimo (Lubertino, 2004: 34; Tula, 2019: 8).

La Ley de Cupos de 1991 se promulgó después de un proceso político largo (Caminotti, 2014: 68), pues fue el primer intento organizado para combatir la subrepresentación femenina en el país y en América Latina. La sanción de la Ley de Cupos fue producto de la presión de organismos internacionales, la alianza de mujeres militantes de múltiples partidos y el apoyo de diferentes organizaciones feministas (Allegrone 2002: 27; Lubertino, 2004; Caminotti, 2014). Desde 1989, Argentina firmó la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Además, en 1985, algunas representantes del país asistieron a la Conferencia Mundial de Mujeres en Nairobi, Kenya. La firma de la convención y las redes creadas entre mujeres de Argentina, así como con asistentes de España y Alemania a la conferencia de Nairobi, impulsaron un discurso promotor de demandas de acciones positivas en la representación de las mujeres (Lubertino, 2004: 30). Argentina también ha firmado otras declaraciones y convenciones internacionales como la Declaración de Beijing (1995), el Consenso de Quito (2007) y el de Brasilia (2010). Desde 2015, además, el país adoptó la Norma Marco para Consolidar la Democracia Paritaria y, en 2016, suscribió también la Estrategia de Montevideo para la implementación de la Agenda Regional de Género.

La sanción de esta ley (24.012) tiene como antecedente la propuesta de incorporación de cuotas internas en los Estatutos de la organización partidista Unión Cívica Radical (UCR). Las mujeres militantes de ese partido propusieron, en octubre de 1989, que hubiera una cuota de 35% de mujeres en las listas de candidaturas a cargos de representación popular (Allegrone, 2002: 23). No obstante, la dirigencia de la UCR rechazó la propuesta en un Congreso Nacional del partido (Allegrone, 2002; Caminotti, 2014: 71). La negativa a la propuesta de las mujeres militantes de la UCR marcó "un punto de inflexión" sobre las estrategias políticas en torno a la representación femenina, pues promovió que buscaran aliadas fuera de su propio partido (Caminotti, 2014: 71). Así, el primer borrador de la Ley de Cupos fue producto de una alianza multipartidista de mujeres. El 6 de noviembre de 1989 se presentó en el Senado la primera iniciativa de ley y el 19 de noviembre del mismo año un grupo de diputadas de varias organizaciones partidistas introdujo otro borrador de ley en la Cámara

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Baja.[1] Las diferentes actoras involucradas acordaron que apoyarían el proyecto de Ley que tuviera un trámite legislativo más veloz (Caminotti, 2014: 72).

La Ley de Cupos fue discutida y aprobada por el Senado el 20 de septiembre de 1990 con la oposición expresa de dos representantes del Partido Justicialista (Lubertino, 2004: 34). Hacia finales del mismo año, el proyecto de ley no había sido enviado a la Cámara Baja, por lo cual se fundó la Red de Feministas Políticas. Este conjunto de mujeres se integró por militantes de 15 partidos políticos, así como activistas y algunas diputadas, con el objetivo de cabildear e impulsar la aprobación de la Ley de Cupos (Tula, 2019: 4). La legislación pasó a la Cámara de Diputados hasta el 6 de noviembre de 1991, donde su discusión y aprobación fue producto de un proceso complejo (Lubertino, 2004: 34; Tula, 2019: 4), pues la voluntad del Ejecutivo para la aprobación de la iniciativa tuvo un papel determinante para alcanzar la mayoría legislativa requerida. Finalmente, la Ley 24.012 se sancionó con el voto afirmativo de 145 legisladores y legisladoras (Lubertino, 2004: 34: Tula, 2019: 4). Los partidos Unión del Centro Democrático y Movimiento al Socialismo votaron en contra de esta norma (Lubertino, 2004: 34; Lázzaro, 2008: 56).

Como se mencionó, la Ley de Cupos estableció que al menos el 30% de las listas de candidaturas a cargos de elección popular en el Legislativo debían estar conformadas por mujeres en posiciones con posibilidad de resultar electas (Ley 24.012, 1991; Lubertino, 2004: 34). Esta legislación también advertía que las listas que no cumplieran con la cuota no serían oficializadas. El 8 de marzo de 1992 el presidente Carlos Menem firmó la reglamentación a través del Decreto 379/93 para homologar la interpretación de la ley en todos los partidos (Allegrone, 2002: 8; Lubertino, 2004: 35). Esta nueva regla estableció que era indiferente el género con el cual comenzara la lista, pero que en los lugares de la planilla de candidaturas los partidos debían incluir regularmente una mujer por cada dos varones hasta que se cumpliera el porcentaje mínimo de exigencia (artículo 4º del Decreto 379/93 de 1993). La implementación de esta nueva norma comenzaría en las elecciones legislativas para Diputaciones en 1993 y a partir de 2001 para las elecciones del Senado.

1 En noviembre de 1989 Margarita Malharro de Torres introdujo en el Senado una iniciativa de Ley de Cuotas. Ese mismo mes, Norma Allegrone de Fonte (UCR), Blanca Macedo (UCR), Inés Botella (Partido Justicialista), Matilde Fernández de Carracino (Demócrata Cristiano) y Ruth Monjardin (Partido Federal) presentaron la otra iniciativa de Ley de Cupos en la Cámara Baja (Allegrone, 2002: 24; Caminotti, 2014: 71).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

A pesar de la aprobación de la Ley y la sanción de su reglamento, los partidos buscaron diferentes maneras de evadir la obligación de cumplir con la Ley de Cupos y de colocar a las candidatas en lugares con posibilidad de resultar electas (Lubertino, 2004: 35). Por ejemplo, en las elecciones de 1993 la UCR colocó mujeres en el cuarto y sexto puesto de su lista de candidaturas por diputaciones de la provincia de Córdoba, a pesar de que la ley y el decreto establecían la obligación de colocar una mujer por cada dos varones en las listas (Lázzaro, 2008: 62).

Las cortes electorales se convirtieron en otro espacio de lucha por el cumplimiento de la ley para la representación descriptiva de las mujeres en Argentina (Lubertino, 2004: 34; Lázzaro, 2008). Las integrantes de múltiples partidos se organizaron para apelar ante la justicia electoral por el no cumplimento de la cuota por parte de sus organizaciones políticas[2] (Lubertino, 2004: 35; Lázzaro, 2008; Tula, 2019: 5). El papel del Consejo Nacional de la Mujer fue imprescindible en la lucha jurisdiccional por los derechos políticos de las mujeres en Argentina, ya que el artículo 43 de la Constitución Nacional facultaba a su presidenta para presentar amparos a fin de garantizar el derecho de las mujeres a integrar la lista de candidaturas (Lázzaro, 2008: 62). Llama la atención que desde 1993 hasta 2003 hubo en total 116 fallos judiciales en torno a la conformación de las listas electivas de los partidos políticos. La mayoría de apelaciones se concentraron entre 1993 y 1995, los primeros dos años de aplicación de la norma[3] (Lázzaro, 2008: 56; Tula, 2019: 5).

En algunas ocasiones se tuvo que llegar a instancias internacionales, como en el caso de María Merciari Morini, quien, una vez agotadas las instancias partidarias y judiciales del país,[4] tuvo que solicitar la intervención de la Comisión

2 De hecho, fueron las militantes de diferentes partidos políticos, en conjunto con el Consejo Nacional de la Mujer, las que presentaron acciones judiciales. Las candidatas y precandidatas afectadas por estas prácticas procuraban no litigar al interior de su propio partido político por miedo a las consecuencias adversas que podrían encontrar dentro de su organización (Lázzaro, 2008: 58).

3 Lázzaro (2008: 56) analiza los fallos de la Cámara Nacional Electoral (CNE) al aplicar la ley de cuotas. "El universo de análisis está compuesto por 116 fallos, de los cuales el mayor porcentaje de presentaciones judiciales se concentró en los cuatro primeros años de aplicación: 26% para los comicios de renovación de 1993 y 42% en 1995".

4 En el recurso de apelación dictada por el Juzgado Federal Electoral de Córdoba, "Merciadri reclamaba 'como afiliada' que la lista de candidatos a diputado nacional de su partido político no respetaba lo dispuesto por la ley 24.012 en cuanto ubicaba a las mujeres en los lugares 3, 6 y 9 (sobre un total de nueve bancas que renovaba la provincia) y solicitó que se modificara su constitución, ya que la UCR renovaba cinco asientos parlamentarios y solo una mujer había sido ubicada entre los primeros cinco lugares. A su vez, Merciadri afirmaba en su presentación que

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (Allegrone, 2002; CIDH, 1999; Lázzaro, 2008: 62).[5] La queja de Merciari Morini fue admitida por la CIDH, que resolvió que las partes debían encontrar una solución amistosa por la violación de los siguientes derechos: al debido proceso, igualdad ante la ley y derechos políticos. La solución que ofreció el Estado argentino consistió en que, en el año 2000, el presidente Fernando de la Rua publicara el Decreto 1246/2000 que derogaba la reglamentación 379/93. Esta nueva regulación estableció los lugares precisos en los cuales los partidos políticos debían ubicar a las candidatas en las listas de candidaturas[6] y, además, especificó por primera vez que la cuota también aplicaba a la lista de candidaturas suplentes (Decreto 1246/2000).

La Ley de Paridad de Género de 2017, al igual que la legislación que la antecedió, fue producto de la alianza interpartidista de mujeres y de múltiples debates públicos. En 2016, la Ciudad de Buenos Aires aprobó la ley que estableció una cuota paritaria para cargos provinciales, lo que tuvo un efecto dominó sobre las provincias de Chubut, Salta y Neuquén, pues aprobaron reformas similares posteriormente (Caminotti *et al.*, 2018: 1; Tula y Martín, 2021).[7]

---

la legislación hace mención a las bancadas que cada partido, alianza o confederación renueva, y no a la totalidad de escaños que 'cada provincia' elige en cada elección parcial". Sin embargo, "el Ministerio Fiscal rechazó el pedido de Merciadri haciendo suyos los argumentos vertidos por el apoderado de la UCR y convalidó el argumento de que el cálculo sobre el lugar que deben ocupar las mujeres en una lista debe efectuarse sobre el total de cargos que renueva la provincia y no sobre los de cada partido" (Lázzaro, 2008: 58-59).

5 María Merciadri de Morini presentó una petición el 15 de junio de 1995 ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos alegando la violación de los siguientes derechos: debido proceso, derechos políticos, igualdad ante la ley, recursos efectivos, los cuales habían sido suscritos por la República Argentina en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La alegación consistió en que en la lista electoral del partido UCR era de seis candidaturas y se colocó a una mujer en el cuarto y otra en el sexto puesto, a pesar de que el decreto 379/93 establecía que debía colocarse a dos mujeres dentro de los primeros cinco puestos.

6 El Decreto 1246 estableció que, en la renovación de dos cargos, la lista debía tener un hombre y una mujer. Cuando se renovaran más de dos cargos, la lista debía tener por lo menos una mujer por cada dos varones. El conteo comenzaría desde el primer cargo y no se podía ubicar de forma contigua a tres personas de un mismo sexo (artículo 5). También se especificó que las listas de suplencias debían cumplir con la cuota (artículo 8).

7 Argentina es una república federal. Las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tienen constituciones propias y deciden su diseño electoral para cargos provinciales y municipales (PNUD, 2011: 6). Desde el año 2000, Córdoba, Río Negro y Santiago del Estero sancionaron leyes que obligaron a los partidos a incorporar mujeres en una proporción del 50% de las listas de cargos legislativos provinciales. En 2016, la legislatura de la provincia de Buenos Aires sancionó la ley 14.848, que además de ordenar la incorporación paritaria de las listas de cargos legislativos provinciales, también lo hizo con las concejalías y consejerías escolares (Caminotti *et al.*, 2018: 1).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

La sanción de esas reformas subnacionales se dio a la par de una reforma electoral nacional, en un ambiente dominado por la discusión pública sobre la designación paritaria de la Corte Suprema y críticas al gabinete integrado por 21 personas, de las cuales solo tres eran mujeres (Caminotti, 2016: 28; Centera, 2016). Estos factores promovieron que las mujeres de diferentes partidos políticos, así como actores externos al Poder Legislativo, formaran una alianza por la paridad (Caminotti, 2016: 26-28) y promovieran, en 2016, una propuesta de Ley de Paridad en cargos legislativos que alcanzó media sanción en la Cámara de Diputados. Sin embargo, no se logró la mayoría para su aprobación en el Senado debido a disputas intrapartidistas relacionadas con la reforma electoral sobre emisión de voto (Caminotti, 2016: 28).

Tras dicho antecedente, el proyecto presentado por Marina Riofrío del Frente para la Victoria fue aprobado en el Senado el 19 de octubre de 2016 (Tula, 2019: 6). Durante este proceso solo dos votos fueron negativos.[8] Cuando la iniciativa pasó a la Cámara revisora (la de Diputados) el proyecto estuvo demorado casi un año (Tula, 2019: 6). En la sesión de la Cámara Baja, realizada el 22 de noviembre de 2017, una diputada solicitó que el proyecto fuera tratado en el Pleno, aun cuando no estaba en el orden del día. Esto generó un debate procesal debido a que la solicitud implicaba apartarse del reglamento del órgano legislativo (Tula, 2019: 6; Caminotti y Del Cogliano, 2017). Dado que la moción fue apoyada por diputadas de diferentes bloques, se propuso que el punto se incorporara al final del orden del día (Tula, 2019: 7). Sin embargo, las legisladoras hicieron otra petición para que se votara la iniciativa de forma inmediata. El resultado fue que la votación de la Ley de Paridad se hizo sin debate (es decir, a *libro cerrado*) y el proyecto se sancionó (Tula, 2019: 7). La Ley 27.412 fue votada y aprobada en el Congreso Nacional con una mayoría de 165 votos a favor, cuatro en contra y dos abstenciones (Bajar, 2017; Tula, 2019: 7).

La Ley de Paridad de Género en Ámbitos de Representación Política fue aprobada el 23 de noviembre de 2017 y publicada en el *Boletín Oficial de la*

8 "En el Senado el proyecto de paridad recibió 57 votos a favor y dos en contra, correspondientes al presidente provisional del cuerpo, Federico Pinedo (Ciudad de Buenos Aires, Propuesta Republicana [PRO]) y Ernesto Martínez (Córdoba, PRO). Después de la sesión, y ante periodistas parlamentarios, Pinedo manifestó: 'Creo que hay que dejar un margen para que los ciudadanos puedan elegir a sus representantes más allá de su sexo'. Por su parte, Ernesto Martínez fue el único senador que argumentó en contra del proyecto en el mismo debate: 'Me opongo a cualquier cupo, porque los cupos se reconocen en las organizaciones políticas corporativas'" (Tula, 2019: 6).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

República Argentina el 15 de diciembre del mismo año. Esta norma establece que las listas de candidaturas a cargos legislativos nacionales y del Mercado Común del Sur (Mercosur) deben ser paritarias entre géneros.[9] Esta normativa también exige a los partidos políticos que ordenen las listas de manera intercalada, es decir, hombre-mujer o viceversa.[10] Esta legislación se aplicó por primera vez en las elecciones legislativas nacionales de 2019, y aunque todas las listas de los partidos políticos que fueron oficializadas sí cumplieron con lo establecido en la ley (Cámara Nacional Electoral, 2020), aún hay áreas de oportunidad para mejorar la representación descriptiva de las mujeres en Argentina, en particular lo que respecta al género en el encabezamiento de las planillas (o paridad transversal).

Los primeros resultados de la Ley de Paridad en la composición del Legislativo Nacional dan cuenta de la manera en la cual el régimen electoral de género afecta los niveles de representación descriptiva de las mujeres. Los resultados de los comicios de 2019 incrementaron tres puntos porcentuales la cantidad de mujeres en la Cámara Baja, pues para entonces se compuso por 41.2% de mujeres (109 de 257). La Cámara de Senadores, a diferencia de la de Diputados, no modificó su composición de género para el periodo 2019-2021, pues mantiene un porcentaje de 41.3% (29 de 72).

Estos resultados son producto de la interacción de las reglas del régimen electoral de género con el sistema electoral. En 2019 en el caso del Senado, a pesar de que todas las listas presentadas para competir eran paritarias y respetaron el mandato de posición, las alianzas y partidos que ganaron escaños por segunda mayoría presentaron listas encabezadas por candidatos hombres.

9 "Artículo 5: "Modifíquese el inciso a) del artículo 26, del Capítulo III Presentación y oficialización de listas, del Título II Primarias abiertas, simultáneas y obligatorias, de la ley 26.571, de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral, el que quedará redactado de la siguiente forma: [...] Las listas de precandidatos se deben presentar ante la junta electoral de cada agrupación hasta cincuenta (50) días antes de la elección primaria para su oficialización. Las listas deben cumplir con los siguientes requisitos: a) Número de precandidatos igual al número de cargos titulares y suplentes a seleccionar, respetando la paridad de género de conformidad con las disposiciones del artículo 60 bis del Código Electoral Nacional" (Ley 27.412).

10 "Artículo 1: Modifíquese el artículo 60 bis del Capítulo III Oficialización de la lista de candidatos, del Título III De los actos preelectorales, del Código Electoral Nacional, el que quedará redactado de la siguiente forma: Artículo 60 bis: Requisitos para la oficialización de las listas. Las listas de candidatos/as que se presenten para la elección de senadores/as nacionales, diputados/as nacionales y parlamentarios/as del Mercosur deben integrarse ubicando de manera intercalada a mujeres y varones desde el/la primer/a candidato/a titular hasta el/la último/a candidato/a suplente" (Ley 27.412).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

La consecuencia fue que 16 de los 24 escaños que se sometieron a comicios se les asignaron a candidatos varones. En la Cámara Baja los resultados no favorecieron a las mujeres en los distritos pequeños, pues de los cinco donde se disputaban dos escaños en tres no fue electa ninguna mujer (La Pampa, Neuquén y San Luis). Esto se debió a que en estos distritos, las curules se repartieron entre dos partidos políticos, los cuales encabezaron sus listas con candidatos varones (Dirección Nacional Electoral, 2019).

La segunda aplicación de la Ley de Paridad en la composición del Legislativo nacional también da cuenta de la importancia de un régimen electoral de género fuerte cuando se quiere incrementar la representación descriptiva de mujeres. En los comicios de 2021, solo una lista para las Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias no presentó una composición paritaria, aunque después fue corregida y oficializada (Defensoría del Pueblo, 2021b). En las elecciones generales, todas las planillas cumplieron tanto con la exigencia de la paridad como de la alternancia (Defensoría del Pueblo, 2021c) y, en consecuencia, el porcentaje de mujeres en el Legislativo incrementó 3% en la Cámara Baja y 1.7% en el Senado (ver tablas III y IV, respectivamente). Aunque llama la atención que en el Senado se repitieron las debilidades relacionadas con el encabezamiento de listas y distritos pequeños.

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

El régimen electoral de género se fortaleció a partir de una serie de reformas legales que han logrado mejorar de manera gradual la representación descriptiva de las mujeres en el Congreso de la Nación Argentina. La evaluación integral de las reformas de 1991 y de 2017, a partir del Índice de Fortaleza del Régimen Electoral de Género, da cuenta de cómo la normativa se ha hecho más fuerte. Al aplicar este índice, los datos muestran efectivamente que la Ley de Cupos desde su origen fue sobresaliente, pues alcanzó 4 puntos en el índice mientras que la Ley de Paridad subió su nivel de fortaleza a 5, el máximo posible en el IFREG (tabla I). La fortaleza del régimen de género en Argentina ha promovido que incremente el número de diputadas y senadoras en el Congreso Nacional (tablas III y IV). Esto significa que la legislación que regula los mecanismos de presentación de candidaturas de mujeres son lo suficientemente fuertes como para promover una mayor representación descriptiva, aunque todavía no se han logrado resultados paritarios.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

III.1. EL PORCENTAJE DE EXIGENCIA

Este elemento del régimen electoral de género permite conocer cuál es el porcentaje mínimo de mujeres y hombres que deben registrarse en las candidaturas. En el caso argentino, esta dimensión cambió de manera significativa entre la Ley de Cupos de 1991 y la de 2017. De hecho, en la aplicación del IFREG este rubro fue determinante para que el nivel de fortaleza de la normativa cambiara de 4 a 5 puntos (tabla I). Como ya se mencionó, la Ley de Cupos exigió a los partidos políticos incorporar a mujeres candidatas en proporciones de al menos 30%,[11] mientras que la Ley 27.412, sancionada en 2017 y denominada Ley de Paridad de Género en Ámbitos de Representación, estableció por primera vez la obligatoriedad de incorporar un porcentaje equivalente (50%) de mujeres y hombres en las listas de candidaturas para cargos legislativos nacionales.[12] Es decir, el porcentaje de exigencia incrementó 20 puntos porcentuales.

III.2. EL MANDATO DE POSICIÓN

Esta dimensión del régimen electoral de género ha sido la más reformada en el caso argentino, y su interpretación, la más judicializada (Lázzaro, 2000; 2008; Tula, 2021). La Ley de 1991 estableció que las mujeres debían estar en posiciones con "posibilidad de resultar electas" (artículo 60). Con el objetivo de homologar los criterios de ese mandato, se publicó el Decreto Reglamentario 379/93 (1993), el cual establecía que los partidos debían incorporar "UNA mujer por cada DOS hombres" en las listas a cargos de elección popular (artículo 4°).[13]

11 El artículo 1° de la Ley de Cupos modifica el artículo 60 del Código Nacional Electoral, ya que ordenaba que "las listas que se presenten deberán tener mujeres en un mínimo del 30% de los candidatos a los cargos a elegir y en proporciones con posibilidad de resultar electas. No será oficializada ninguna lista que no cumpla estos requisitos. Los partidos presentarán juntamente con el pedido de oficialización de listas datos de filiación completos de sus candidatos y el último domicilio electoral. Podrán figurar en las listas con el nombre con el cual son conocidos, siempre que la variación del mismo no sea excesiva ni dé lugar a confusión a criterio del juez" (Ley 24.012).

12 El artículo 5 de la Ley de Paridad en Ámbitos de Representación Política modifica el artículo 26 de la Ley 26.571 (de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral). Esta normativa ordena en el apartado a) que las listas de precandidaturas deben tener: "Número de precandidatos igual al número de cargos titulares y suplentes a seleccionar, respetando la paridad de género de conformidad con las disposiciones del artículo 60 bis del Código Electoral Nacional" (Ley 27.412).

13 Aun cuando el decreto fue menos ambiguo respecto de lo que decía la ley sancionada, los partidos políticos buscaron que ese 30% solamente se aplicara cuando era posible su uso. Es decir,

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

En el año 2000 se estableció el Decreto 1246/2000, que explicitó en qué lugar exacto de la lista debían colocarse a las mujeres dependiendo de la cantidad de cargos a elegir. Lo más importante de este último decreto es que estableció que el cómputo debía empezar a partir del primer lugar de la lista "dando por tierra la interpretación judicial de que la aplicación de las cuotas se iniciaba a partir del segundo lugar" (Lázzaro, 2008: 62), pues la normativa dejó claro que, cuando se renovaban dos cargos, los partidos debían colocar al menos una mujer en la lista y cuando eran más cargos debía haber como mínimo una mujer en los primeros tres lugares (artículo 4° del Decreto 1246/2000).[14]

En perspectiva comparada, la Ley de Paridad de 2017 reformó el mandato de posición de manera significativa respecto de su antecesora Ley de Cupos, pues desde su sanción estableció un mandato explícito de alternabilidad, es decir, en las listas de candidaturas se deben colocar intercaladamente cada uno de los géneros, lo que en otros países se denomina *alternancia* o *cremallera*. En ese sentido, cada vez que se encuentre una candidatura masculina o femenina inmediatamente debe haber una del género opuesto.

III.3. LA FÓRMULA DE LA CANDIDATURA

Este elemento del régimen electoral de género identifica si el porcentaje de exigencia de candidaturas femeninas aplica a las listas de candidaturas de titulares, a las de suplentes o ambas. El IFREG clasifica como *completa* la normativa que establece de manera clara que la integración de las listas tanto para titulares como para suplentes debe cumplir con el porcentaje de exigencia que prevé la ley. El índice clasifica como *restringida* la normativa que permite a las organizaciones de partidos la posibilidad de aplicar esa exigencia al total de las candidaturas presentadas en ambas listas.

---

que en aquellos casos en que el número de asientos parlamentarios a renovar eran, por ejemplo, dos, no podría aplicarse "dada la imposibilidad de fraccionar la unidad representativa del candidato electo. Si se admitía lo contrario, el 30% se convertía entonces en un 50%" (Lázzaro, 2008: 57).

14 "Cuando algún partido político, confederación o alianza, se presentara por primera vez o no renovara ningún cargo o bien renovara UNO (1) o DOS (2) cargos, en UNO (1) de los DOS (2) primeros lugares de la lista deberá nominarse siempre, como mínimo, una mujer. No se considerará cumplido el artículo 6º del Código Electoral Nacional cuando, en el supuesto de que se renueven UNO (1) o DOS (2) cargos, se incluya una sola candidata mujer ocupando el tercer término de la lista. Cuando se renovaran más de DOS (2) cargos, debe figurar una mujer como mínimo, en alguno de los TRES (3) primeros lugares" (artículo 4° del Decreto 1246/2000).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

La Ley de Cupos, en principio, no fue muy clara respecto al alcance de la medida de acción afirmativa.[15] Sin embargo, el Decreto 1246/2000 estableció que el Tribunal debía tener en cuenta que en las listas de suplentes también era obligatorio cumplir el requisito de la cuota del 30%. Es por ello, que en la evaluación del IFREG, el alcance de la ley de 1991 se clasifica como *completo*. Si bien la cuota debía cumplirse para ambas listas, el mecanismo de sustitución tanto de diputaciones como de senadurías favorecía a los hombres. El problema fue que las listas de candidaturas no se presentan por fórmulas. En la práctica, son los partidos políticos los que forman dos listas, una de titulares y otra de suplentes. Hasta la reforma de la Ley de Paridad en 2017, los casos de renuncia, separación, muerte o inhabilidad de un legislador o legisladora eran sustituidos por la persona que se encontrara en la lista de titulares según el orden de prelación. Una vez que se agotaban las candidaturas titulares, entonces continuaban con las de suplentes. Es por ello que, aun con el porcentaje del 30% en ambas listas, el mecanismo de *corrimiento de lista* favoreció a los varones, pues se encontraban en mayores proporciones que las mujeres en las planillas de candidaturas (Tula, 2021: 283).

Con la Ley de Paridad de 2017, el alcance de la medida de acción afirmativa también fue para ambas listas. El mecanismo de sustitución continuó siendo el mismo, pero con la adición de que, una vez agotadas las posibles sustituciones desde la lista de titularidad, se procederá a buscar en la lista de suplentes,[16] además se hizo explícito que la persona que sustituye siempre deberá cumplir

15 Por ejemplo, Darce Beatriz Sampietro impugnó la lista de candidaturas a diputaciones nacionales del Partido Justicialista en 1993. En primer lugar, solicitó su reubicación al juez de primera instancia, pues ella iba como quinta y última candidata. Dado que dicha autoridad oficializó la lista a pesar de la solicitud de Sampietro, ella apeló ante la Cámara Nacional Electoral. Este órgano de justicia vio favorable el argumento de Darce para el reordenamiento de la lista, a fin de ubicarla en los tres primeros lugares (Lázzaro, 2008: 60).

16 El artículo 2 de la Ley de Paridad establece para la sustitución de legisladores y legisladoras en la Cámara Alta que "en caso de muerte, renuncia, separación, inhabilidad o incapacidad permanente de un/a senador/a nacional de la lista que hubiere obtenido la mayoría de los votos emitidos lo/la sustituirá el/la senador/a suplente de igual sexo. Si no quedaran mujeres en la lista, se considerará la banca como vacante y será de aplicación el artículo 62 de la Constitución Nacional" (Ley 27.412).

El artículo 3 de la Ley de Paridad establece para la sustitución de legisladores y legisladoras en la Cámara Baja que "Artículo 3: Modifíquese el artículo 164 del Capítulo III de los Diputados Nacionales, del Título VII Sistema Nacional Electoral, del Código Electoral Nacional, el que quedará redactado de la siguiente manera: Artículo 164: En caso de muerte, renuncia, separación, inhabilidad o incapacidad permanente de un/a Diputado/a Nacional lo/a sustituirán los/as candidatos/as de su mismo sexo que figuren en la lista como candidatos/as titulares según el orden establecido" (Ley 27.412).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

con el mismo criterio de género, es decir, si renuncia una mujer, debe ser sustituida por otra mujer (artículo 61 del Código Electoral Nacional).[17]

III.4. LAS SANCIONES

Tanto la Ley de Cupos como la Ley de Paridad establecieron sanciones para exigir a los partidos a cumplir con la medidas institucionales aprobadas en el régimen electoral de género, como la prohibición de participar si no cumplían con los requisitos en el tiempo establecido.[18] En ese sentido, la dimensión adquiere, en ambos casos, el valor máximo posible del IFREG, pues de no cumplir con el porcentaje exigido, las nóminas de candidaturas de los partidos políticos no pueden participar en el proceso electoral.[19]

III.5. LAS VÁLVULAS DE ESCAPE

Ninguna de las dos reformas al régimen electoral de género en Argentina contempló en su legislación algún tipo de excepción al cumplimiento del porcentaje de mujeres en las listas de candidaturas. En algunos países, por ejemplo, en México, durante un período importante del proceso de implementación de las cuotas de género, se establecía que, de llevarse a cabo elecciones primarias o

17 Para la diputada federal Carla Carrizo esto marca un punto de diferencia importante entre la Ley de Cupos y la Ley de Paridad, pues la sanción de la segunda implica ampliar los derechos políticos de las mujeres. La legisladora en funciones mencionó "¿qué significa esto? que regulaba qué pasaba si había una sucesión anticipada en la campaña, porque alguna abandonaba o lo que sea… y así, la reglamentación se basó en las reglas de varón-varón, mujer-mujer… tanto en el momento de la campaña, antes de asumir, como una vez en el cargo. Es decir [ahora] se garantiza la competencia con listas paritarias y también se capturó qué ocurría si se rompía la lista. Y entonces la sucesión es por sexo. Y una vez que asumes el cargo es igual" (Carrizo, 2021).

18 El artículo 1° de la Ley de Cupos ordena: "[...] Las listas que se presenten deberán tener mujeres en un mínimo del 30% de los candidatos a los cargos a elegir y en proporciones con posibilidad de resultar electas. No será oficializada ninguna lista que no cumpla estos requisitos". Mientras que el artículo 1º de la Ley de Paridad de Género ordena: "[...] No será oficializada ninguna lista que no cumpla estos requisitos, ni que incluya candidatos/as que no hayan resultado electos/as en las elecciones primarias por la misma agrupación y por la misma categoría por la que se presentan, salvo el caso de renuncia, fallecimiento o incapacidad del candidato/a presidencial de la agrupación de acuerdo a lo establecido en el artículo 61".

19 Otra de las posibles sanciones consiste en que el juez o jueza reordene la lista. De acuerdo con una charla con Alejandro Tullio durante un evento del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, esto le brinda mucho poder a la Justicia Electoral, por lo que esta situación es evitada por los partidos políticos de manera que presentan listas paritarias y con alternancia de manera institucionalizada (Tullio, 2021).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

cualquier proceso democrático, el porcentaje mínimo de mujeres podría ser incumplido. En ese sentido, esta dimensión del índice también adquiere el valor máximo posible en ambas normativas al no haber ninguna válvula de escape ni posibilidad legal de incumplir lo que dice la ley.

IV. EL SISTEMA ELECTORAL LEGISLATIVO ARGENTINO

El Poder Legislativo en Argentina lo ejerce un Congreso bicameral integrado por una Cámara de Diputados de la Nación y una Cámara de Senadores. La conformación del Congreso se hace mediante principios de representación poblacional y territorial. La estructura del voto para la elección de los miembros del Congreso es de lista cerrada y bloqueada. Este tipo de estructura de voto es amigable a las medidas afirmativas debido a que los sistemas electorales con una estructura del voto preferencial permiten que el electorado altere el orden original de las listas, lo cual tiende a favorecer a los hombres (Jones *et al.*, 2012; Archenti y Tula, 2007; Tula, 2019: 4). Los escaños en la Cámara Baja de Argentina se distribuyen por el método D'Hondt y los de la Cámara Alta por una combinación de mayoría relativa y de primera minoría.

Las diputaciones son electas directamente por la ciudadanía de las provincias y de la capital por periodos de cuatro años. La Cámara Baja se renueva por mitades cada dos años, y las diputaciones son reelegibles (art. 50 de la Constitución de la Nación Argentina [CNA]). Los requisitos para tener un escaño en la Cámara de Diputados son: haber cumplido la edad de 25 años, tener cuatro años de ciudadanía en ejercicio y ser natural de la provincia que lo elija, o con dos años de residencia inmediata en ella (art. 48 de la Constitución de la Nación Argentina). Aproximadamente 130 escaños se disputan en los comicios cada dos años.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Tabla I

Régimen electoral de género a nivel legislativo en Argentina

Norma	Año/Ley	Tamaño (mínimo, intermedio o paridad)	%	Mandato de posición	#	*Enforcement* (ausente, débil o fuerte)	Tipo de *enforcement*	Alcance (restringido o amplio)	Válvula de escape (presente o ausente)
Argentina	1991 [Ley 24.012]	Mínimo	30	Fuerte*	1/3	Fuerte	Prohibición de participar	Amplio**	Ausente
IFREG= 4		0		1		1		1	1
Argentina	2017 [Ley 27.412]	Paridad	50	Fuerte	1/1	Fuerte	Prohibición de participar	Amplio	Ausente
IFREG= 5		1		1		1		1	1

* Decreto Reglamentario 379/93.
** Decreto 1246/2000.
Fuente: Elaboración propia con base en Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1977-2022).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

El Senado se integra por tres representantes de cada provincia y tres de la Capital Federal que se eligen de forma directa (art. 54 de la Constitución de la Nación Argentina). La Cámara de Senadores se renueva en una tercera parte cada dos años. Los escaños se distribuyen por lista incompleta, es decir, que dos escaños le corresponden al partido político que obtenga más votos, mientras que la tercera posición disponible se le otorga al partido que obtiene el segundo lugar en las votaciones (Abal Medina y Suárez-Cao, 2003: 137). Los senadores y senadoras duran seis años en el cargo y tienen la opción de reelegirse indefinidamente. Los requisitos para ejercer una senaduría son: tener la edad de 30 años, haber sido seis años ciudadano o ciudadana, disfrutar de una renta anual y ser natural de la provincia o con dos años de residencia inmediata en ella (art. 55 de la Constitución de la Nación Argentina).

Tabla II

Sistema Electoral Legislativo Argentino

1. Ley Electoral	
Requisitos de las candidaturas	
Ciudadanía requerida para una diputación	Ser argentino o argentina, tener 4 años de ciudadanía en ejercicio y ser natural de la provincia o con 2 años de residencia inmediata en ella (Art. 48, CNA)
Ciudadanía requerida para una senaduría	Ser argentino o argentina, o haber sido 6 años ciudadana o ciudadano, disfrutar de una renta anual de 2 mil pesos, o de una entrada equivalente, y ser natural de la provincia o con dos años de residencia inmediata en ella (Art. 55, CNA)
Edad para una diputación	25 años
Edad para una senaduría	30 años
Relación con los partidos	Candidaturas vinculadas a los partidos políticos
Mandato de diputación	4 años
Mandato de senaduría	6 años
Renovación del mandato	Reelección. La sala se renovará por mitad cada bienio, a cuyo efecto los nombrados para la primera legislatura, luego que se reúnan, sortearán los que deban salir en el primer periodo (Art. 50, CNA)
Tamaño de la Cámara Baja	257 escaños
Tamaño de la Cámara Alta	72 escaños

Continúa…

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

2. Sistema electoral: Diputaciones	
Principio de representación	Proporcional
Distrito	23 provincias + 1 Capital Federal Una diputación cada 33 mil habitantes o fracción que no baje de 16,500
2. Sistema electoral: Diputaciones	
Estructura del voto	Listas cerradas y bloqueadas
Cuota	50% de mujeres en las listas
Fórmula electoral	Método D'Hondt: Los cargos a cubrir se asignan conforme al orden establecido por cada lista y siguiendo el siguiente procedimiento. El total de votos obtenidos por cada lista será dividido por 1, por 2, por 3 y así sucesivamente hasta llegar al número total de los cargos a cubrir. Los cocientes resultantes, con independencia de la lista de que provengan, serán ordenados de mayor a menor en número igual al de los cargos a cubrir. Si hubiese dos o más cocientes iguales, se ordenarán en relación directa con el total de los votos obtenidos por las respectivas listas y, si estos hubieren logrado igual número de votos, el ordenamiento resultará de un sorteo que a tal fin deberá practicar la Junta Electoral competente. A cada lista le corresponderán tantos cargos como veces de sus cocientes figuren en el ordenamiento indicado en el segundo punto.
Umbral	3% en cada distrito
3. Sistema Electoral: Senadurías	
Principio de representación	Mayoritario con representación de la segunda mayoría o lista incompleta
Distrito	3 senadores y senadoras por cada provincia y 3 por Buenos Aires
Estructura del voto	Listas cerradas y bloqueadas

Fuente: Elaboración propia con base en Alcántara Sáez y Freidenberg (2006) y actualizaciones tomando como base la normativa de Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1977-2022).

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

La primera aplicación de la Ley de Cupos fue en las elecciones de 1993 y solamente se aplicó en la renovación de los cargos legislativos de la Cámara Baja. Los resultados fueron significativos pero insuficientes, pues el porcentaje de legisladoras apenas incrementó de 5.7 a 13.6% (tabla II). Esto se debió a que la exigencia del 30% enfrentó ciertos obstáculos. En primer lugar, porque en ese momento el país tenía un sistema de selección de candidaturas cerrado,

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

por lo cual ninguna norma garantizó la participación de mujeres en los procesos internos partidarios (Tula, 2019: 4). En segundo lugar, porque aun con el Decreto 379/93 los partidos políticos utilizaron criterios diferenciados para integrar el mandato de posición en sus listas de candidaturas (Lázzaro, 2008: 57). En suma, había poco tiempo entre la impugnación de lista y el día de la elección, por lo cual muchos casos ni siquiera lograron llegar a instancias judiciales. Por último, las impugnaciones que sí alcanzaron a ser revisadas por la Justicia Electoral Nacional también tenían resoluciones con criterios diferenciados (Consideraciones del Decreto 1246/2000).[20]

En 1994 se llevó a cabo una reforma constitucional en Argentina. La modificación al artículo 37 de la carta magna integró la garantía de participación política de las mujeres en igualdad de condiciones para cargos electivos y partidarios (Tula, 2019: 4).[21] Esta medida fortaleció el régimen electoral de género, pues produjo un cambio sustancial en las interpretaciones jurídicas de la Ley de Cupos (Tula, 2019: 4; Lázzaro, 2008: 62). Además, el Decreto 1246/2000, en su anexo 1, especificó los lugares exactos en los que se debían colocar a las candidatas a lo largo de la planilla.

En ese sentido, las elecciones de 1994 tuvieron un régimen electoral de género fortalecido principalmente porque el mandato de posición se modificó para beneficiar efectivamente a las mujeres. Este cambio tuvo consecuencias positivas reflejadas en el incremento de representación descriptiva de las mujeres en la Cámara de Diputados. A partir de dicho proceso electoral y hasta la legislatura 2017-2019, el porcentaje de legisladoras nunca fue menor a 28% (tabla II). El problema fue que la cuota se convirtió en un techo máximo en lugar de un piso mínimo, por lo que, a lo largo de los 13 comicios regulados

20 "Los conflictos político-electorales que se originan en la esfera nacional son resueltos por la Justicia Nacional Electoral. En consecuencia, este fuero electoral de carácter federal es permanente y está compuesto por la Cámara Nacional Electoral (CNE) y 24 juzgados federales de Primera Instancia que tienen competencia asignada en cada uno de los distritos electorales del país. La Cámara Nacional Electoral es el órgano que constituye la máxima autoridad en la materia y representa la segunda instancia, pues actúa como tribunal de alzada respecto de las cuestiones iniciadas ante los 24 jueces federales con competencia electoral y las 24 Juntas Nacionales Electorales" (Tula, 2021: 288-289).

21 La reforma dictó lo siguiente: "Esta constitución garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de soberanía popular y de las leyes que se dicten en consecuencia. El sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio [...]. La igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral" (artículo 37).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

por la Ley de Cupos, nunca hubo un porcentaje mayor al 35% de representantes femeninas (tabla III).

En la Cámara del Senado los resultados de la Ley de Cupos fueron más sustanciales. Esto se debe a que su aplicación para integrar este órgano de representación fue en 2001, cuando las reglamentaciones (Decretos 379/93 y 1246/2000) y la reforma constitucional de 1994 (al artículo 37) que fortalecieron el mandato de posición ya habían sido aprobadas. Además, estas reglas se institucionalizaron de manera que los partidos políticos comenzaron a respetar de manera rutinaria el mandato de posición.[22] La Cámara Alta pasó de tener cuatro senadoras en 1999 (5.7%) a 26 (37.1%) en 2001 (tabla IV). A partir de la primera aplicación de la Ley 24.012, el porcentaje de mujeres representantes en la Cámara Alta rondó entre el 38% y el 43% (tabla IV).

La primera aplicación de la reforma paritaria al régimen electoral de género fue en los comicios de 2019. En la Cámara de Diputados se renovaron 130 escaños de 257,[23] mientras que, en la Cámara de Senadores se votaron 24 curules[24] de 72. Como se mencionó previamente, el Congreso se renueva de manera bienal: la Cámara de Diputados por mitades y la de Senadores por tercias; por lo tanto, los resultados del régimen electoral de género sobre el nivel de la representación descriptiva de mujeres serán completamente medibles una vez que se renueve el Congreso totalmente con la nueva norma. Sin embargo, tomando en cuenta los resultados electorales de su primera implementación, es posible vislumbrar las consecuencias inmediatas de la ley aprobada en 2017.

---

22 De acuerdo con Caminotti (2021), "en la Argentina el paso de la Ley 24.012 a la Ley de Paridad implicó una legislación clara… La Ley de Cupo femenino ya lo era porque tenía reglamentaciones que no solamente eran robustas, sino que además se cumplían, que estaban, como decimos… institucionalizadas".

23 La cantidad de escaños por provincia es la siguiente: La Ciudad Autónoma de Buenos Aires eligió 12 diputaciones y tres senadurías nacionales; la provincia de Buenos Aires, 35 diputaciones nacionales; Catamarca, dos diputaciones; Chaco, tres diputaciones y tres senadurías; Chubut, tres diputaciones; Córdoba, nueve diputaciones; Corrientes, cuatro diputaciones; Entre Ríos, cuatro diputaciones y tres senadurías; Formosa, tres diputaciones; Jujuy, tres diputaciones; La Pampa, dos diputaciones; La Rioja, tres diputaciones; Mendoza, cinco diputaciones; Misiones, cuatro diputaciones; Neuquén, dos diputaciones y tres senadurías; Río Negro, tres diputaciones y tres senadurías; Salta, cuatro diputaciones y tres senadurías; San Juan, tres diputaciones; San Luis, dos diputaciones; Santa Cruz, dos diputaciones; Santa Fe, 10 diputaciones; Santiago del Estero, cuatro diputaciones y tres senadurías; Tierra del Fuego, tres diputaciones y tres senadurías; Tucumán, cinco diputaciones (H. Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 2019).

24 Correspondientes a las provincias de Chaco, Ciudad de Buenos Aires, Entre Ríos, Neuquén, Río Negro, Salta, Santiago del Estero y Tierra del Fuego.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

En primer lugar, tanto el porcentaje paritario entre géneros como el mandato de posición (alternabilidad hombre-mujer) fueron acatados en todas las listas de candidaturas que fueron oficializadas por la justicia electoral (Dirección Nacional Electoral, 2019). No obstante, la aplicación de la Ley de Paridad tuvo resultados distintos en los niveles de representación descriptiva de las mujeres en la Cámara Alta respecto de la Cámara Baja, pues en el Senado apenas 33.3% de las candidaturas presentadas fueron ganadas por mujeres, mientras que en la Cámara de Diputados el número de mujeres electas alcanzó un porcentaje de 44.6%, una cantidad cercana a la paridad (Dirección Nacional Electoral, 2019).

Los resultados demuestran que la primera aplicación de la Ley de Paridad, al menos en la Cámara Baja, tiende a incrementar el nivel de representación descriptiva de las mujeres, pues el techo del 37% se superó proporcionalmente. Los resultados electorales de 2019 también dan cuenta de algo importante: de los cinco distritos pequeños donde se disputaban solamente dos escaños, en tres no fue electa ninguna mujer (La Pampa, Neuquén y San Luis). Esto se debió a que, en estos distritos, las curules se repartieron entre dos partidos políticos, los cuales encabezaron sus listas con candidatos varones (Dirección Nacional Electoral, 2019).

En la Cámara Alta los efectos de la Ley de Paridad son menos evidentes, además el diagnóstico inicial indica que el sistema electoral no benefició a las candidatas. Esto se repitió en las elecciones de 2021. Ocho provincias renovaron senadurías en 2019 y los escaños se repartieron por el método de lista incompleta, es decir, que el partido con mayor cantidad de votos se queda con dos escaños y el tercer curul se le otorga al partido o alianza que quede en segundo lugar en las votaciones. El problema fue que todas las alianzas que ganaron el escaño de la segunda mayoría tenían una candidatura masculina al inicio de la lista, lo cual se tradujo en que 16 de los 24 escaños que se renovaron pertenecieran a hombres[25] (Dirección Nacional Electoral, 2019). Esto significa que, si bien todos los partidos políticos presentaron listas paritarias compuestas por dos personas de distinto género y además en orden de alternancia, la configuración de la estructura del voto promovió que el 66.6% de los escaños que se sometieron a comicios se les asignaran a candidatos varones.

25 Las alianzas y partidos políticos que obtuvieron escaños por segunda mayoría fueron Juntos por el Cambio (en las provincias de Neuquén, Salta y Tierra de Fuego) y el Frente de Todos (en la Ciudad de Buenos Aires, Chaco, Santiago del Estero) y Juntos Somos Río Negro en la provincia de Río Negro.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Tabla III

Composición por sexo de la Cámara Baja de Argentina (1983-2023)

Periodo legislativo	Hombres	Mujeres	Total de hombres y mujeres	Porcentaje de mujeres
1983-1985	243	11	254	4.33
1985-1987	243	11	254	4.33
1987-1989	242	12	254	4.7
1989-1991	238	16	254	6.3
1991-1993	243	14	257	5.4
1993-1995	222	35	257	13.6
1995-1997	187	70	257	27.2
1997-1999	184	73	257	28.4
1999-2001	187	70	257	27.2
2001-2003	182	75	257	29.2
2003-2005	170	87	257	33.9
2005-2007	175	82	257	35.8
2007-2009	161	96	257	37.35
2009-2011	159	98	257	38.13
2011-2013	167	90	257	35.01
2013-2015	173	84	257	32.7
2015-2017	176	81	257	31.5
2017-2019	162	95	257	37
2019-2021	148	109	257	41.24
2021-2023	143	114	257	44.35
Totales	3,655	1,206	4,871	24.75

Fuente: Elaboración propia con base en Marx *et al.* (2007), así como datos publicados por el Ministerio del Interior (2021) y del Informe especial 103 del área de Información Parlamentaria de la Cámara de Diputados de Argentina (2021).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Tabla IV

Composición por sexo de la Cámara Alta de Argentina (1994-2023)

Periodo legislativo	Hombres	Mujeres	Total de hombres y mujeres	Porcentaje de mujeres
1983-1986	43	3	46	6.5
1986-1989	43	3	46	6.5
1989-1992	42	4	46	8.7
1992-1995	44	2	46	4.3
1995-1998	66	4	70	5.7
1998-2001	65	4	69	5.7
2001-2003	44	26	70	37.1
2003-2005	41	31	72	43.7
2005-2007	42	30	72	42.3
2007-2009	42	30	72	42.3
2009-2011	41	31	72	43.7
2011-2013	41	31	72	43.7
2013-2015	41	31	72	43.7
2015-2017	42	30	72	42.3
2017-2019	42	30	72	42.3
2019-2021	43	29	72	41.3
2021-2023	41	31	72	43
Totales	722	319	1,113	30.43

Fuente: Elaboración propia con base en Marx *et al.* (2007) y datos publicados por el Ministerio del Interior (2021) y la Cámara de Senadores (2019).
*La Cámara de Senadores se integró por 28 curules de 1983 a 1995 y por 72 escaños a partir de 1995 a la fecha. Sin embargo, el total de hombres y mujeres varía en la tabla debido a las vacantes durante cada legislatura (Marx *et al.*, 2007: 83).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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

El régimen electoral de género argentino muestra, como otros de la región, que, si bien las reglas formales son fuertes, estas pueden mejorar para que el sistema electoral sea más amigable para favorecer la elección de mujeres en los cargos legislativos. Además, se evidenció que existen una serie de arreglos informales que limitan la representación descriptiva de las mujeres en el Poder Legislativo, pues los partidos han mantenido prácticas que dificultan que las mujeres accedan en igualdad de condiciones a los cargos de representación.

Una de las debilidades actuales del régimen electoral de género es que no regula el encabezamiento de listas. En las elecciones de 2019 el órgano electoral oficializó 105 listas para competir por escaños de la Cámara de Diputados. Del total de las planillas presentadas por alianzas y partidos políticos, solamente 22 estaban encabezadas por candidaturas femeninas (20%). Las planillas de candidaturas presentadas y oficializadas para cargos del Senado fueron 35 en total, de las cuales solamente siete estuvieron encabezadas por mujeres (20%) (Dirección Nacional Electoral, 2019). Para la elección de representantes en la Cámara de Diputados, los partidos políticos también presentaron listas altamente masculinizadas, lo cual favoreció a los hombres en los distritos pequeños (Dirección Nacional Electoral, 2019).

Esta omisión en la ley tiene consecuencias negativas, particularmente en la composición de la Cámara Alta debido a la interacción del régimen electoral de género con el tipo de sistema electoral, pues todos los escaños de la primera minoría se les asignaron a hombres por ser quienes encabezaban las listas de candidaturas (Dirección Nacional Electoral, 2019). Esto significa que, si bien todos los partidos políticos presentaron listas paritarias compuestas por dos personas de distinto género, la configuración del sistema electoral, en conjunto con la omisión de mandatar paridad en el encabezamiento de las listas, promovió que en 2019 el 66.6% de los escaños que se sometieron a comicios se les asignaran a candidatos varones.

En las elecciones generales de 2021, el porcentaje de mujeres que encabezaron las listas se incrementó de manera importante pero insuficiente. Las planillas de candidaturas a la Cámara de Diputados con mujeres en los primeros lugares apenas alcanzaron en promedio un 36%, y un 34% en el Senado (Defensoría del Pueblo, 2021c). Cabe resaltar que en las provincias de Chaco y Formosa ninguna de las listas para diputaciones nacionales fue encabezada

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

por alguna mujer. En lo que se refiere a las listas de candidaturas al Senado no ocurrió ningún caso tan grave, aunque en tres de las provincias que eligieron representantes se contabilizó un máximo de 20% de encabezamiento femenino de listas.

Además, desde la implementación de la Ley de Paridad (27.412) se ha producido un efecto no deseado, pues algunos partidos políticos buscan utilizar el criterio de género en las sustituciones para favorecer a los varones. Este problema se identificó en primer lugar porque hubo incertidumbre sobre cuál régimen electoral debía regir los reemplazos.[26] Por ejemplo, a las y los diputados o senadores que entraron con la Ley de Cupos de 2017 a 2019 y que tenían que dejar su cargo ¿también se debía aplicar el criterio de género en su sustitución? ¿o el de la Ley de Paridad? (Tula, 2021: 283). En segundo lugar, porque los varones tienden a renunciar más que las mujeres, pues desde 2019 se han presentado 29 renuncias, de las cuales 21 fueron presentadas por hombres y ocho por mujeres (Tula, 2021: 278).

Por ejemplo, en 2019 Anabella Hers Cabral iba a ser sustituida por un varón, Jorge Garaylde (Tula, 2021: 282). Sin embargo, un grupo de mujeres organizadas presentó una acción de amparo argumentando que esto vulneraría tanto la normativa de 1991 como la de 2017 y que, por ello, la sustitución correspondía a una candidata mujer y no a un hombre (Tula, 2021: 283). La resolución del Tribunal falló a favor de "1) hacer lugar a la acción de amparo y 2) hacer saber a la Cámara de Diputados que la vacancia corresponde a la mujer que le siga" (Tula, 2021: 284). Este caso sentó una precedente, en el cual se debía sustituir a las y los legisladores con el criterio de género-por-género (Tula, 2021: 284).

Con base en dicho criterio, todos los hombres han sido sustituidos por otros varones (Tula, 2021: 284). Aun cuando se han judicializado algunos casos,[27] el asunto de Hers-Cabral sentó el antecedente judicial para que en caso de renuncia los partidos reclamen "reemplazos de género por género, pero...

26 Lázzaro (2020: 37) identifica que se "presentó un vacío al no establecer un régimen de sustitución temporal hasta que el Poder Legislativo esté integrado de manera completa bajo la nueva normativa".

27 La diputada nacional, Carla Carrizo, comentó que el nivel de judicialización respecto de las sustituciones ha sido alto: "Hubo mucha judicialización entre 2017 y 2019 porque una vez que se sancionó la ley, como la ley decía que se iba a implementar en 2019, hubo sucesiones dentro de la Cámara en 2018, y la pregunta era cuál era la ley que se aplicaba… la ley de cupo o la sancionada que aplicaba en 2019… entonces hubo un movimiento de muchas mujeres que empezaron a judicializar" (Carrizo, 2021).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

a favor de los varones" (Tula, 2021: 284). Esto representa un problema porque entonces el criterio de interpretación de sustitución podría ser retroactivo para los derechos de las mujeres. Estos intentos de utilizar las medidas afirmativas a favor de los hombres responden a *prácticas generizadas* que tanto los partidos políticos como la justicia electoral continúan reproduciendo.

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

El nivel de fortaleza del régimen electoral de género es alto y esto se ha traducido en una mayor representación descriptiva de las mujeres desde la implementación de ley de 1991 hasta la reforma de 2017, que fue aplicada por primera vez en 2019. A pesar de los resultados positivos,[28] aún hay áreas de oportunidad para incrementar la representación descriptiva de las mujeres en el Legislativo nacional, pues no obstante la larga carrera caracterizada por la amplia judicialización de casos, así como por la expedición de decretos, ellas todavía no han alcanzado una presencia paritaria.

En ese sentido, la primera propuesta de reforma al régimen electoral de género tiene que ver con el encabezamiento de las listas de candidaturas (Tula, 2021: 289). El sistema electoral de lista incompleta del Senado seguirá siendo un obstáculo para la representación descriptiva de las mujeres mientras los partidos políticos continúen encabezando sus planillas con candidatos hombres.[29] En ese sentido, el régimen electoral de género se fortalecería con la inclusión del principio de paridad transversal, es decir, un mandato en la ley que obligue a que la mitad de las listas de candidaturas presentadas estén encabezadas por mujeres. Esto también puede ser un área de oportunidad para integrar la Cámara de Diputados debido a que los distritos pequeños eligieron

28 Por ejemplo, María Elena Martín considera que uno de los impactos relevantes de esta reforma es de índole cultural, pues argumenta que esta legislación ha promovido la instalación de la idea de que el poder político debe ser compartido entre hombres y mujeres. En ese sentido, la ley permite una reconfiguración más igualitaria del contrario social (Martín, 2021).

29 Martín identificó: "Por ejemplo, el encabezamiento de las listas sigue siendo en su mayoría masculino, y esto explica que aún no se haya alcanzado el 50% de mujeres en el Poder Legislativo, aunque la representación descriptiva aumentó. Asimismo, los varones siguen predominando en la conducción de los partidos y son los principales responsables de la selección de candidaturas. Por lo tanto, el factor cultural y las prácticas informales en los partidos siguen relegando a las mujeres del ejercicio del poder real" (2021).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

a pocas mujeres porque se presentó la misma característica de encabezamiento de lista masculinizado. Algunos países, como México (ver Freidenberg y Gilas en este volumen) han llevado a cabo reformas de ese tipo. Llama la atención que este no sea un tema que la coalición de mujeres por la paridad haya intentado impulsar.[30]

La literatura ha demostrado que las campañas electorales legislativas en Argentina tienden a personalizarse. Esto también es un área de oportunidad para incrementar el grado de protagonismo de las mujeres en la carrera electoral. En particular, los focos de atención se centran en la candidatura que encabeza la planilla (Tula, 2019: 4; Tula, 2021: 276). En ese sentido, con la incorporación del mandato de paridad transversal, se promovería el liderazgo de las mujeres en las organizaciones de partidos, pues ellas también tendrían el foco de atención a lo largo de la carrera electoral. Algunas posturas consideran que, de no haber medidas de paridad transversal, los estímulos *metalegales* para promover el liderazgo político de las mujeres también son una solución viable. Por ejemplo, Tullio (2021) considera que las mujeres políticas pueden sortear los obstáculos sociales y políticos que no les permiten encabezar las listas partidarias a través de financiamientos especiales, en lugar de una medida como la paridad transversal.

Algunas buenas prácticas a nivel subnacional también podrían ser replicadas para el Legislativo Nacional. Por ejemplo, 12 leyes provinciales[31] definen el género de las candidaturas con base en el documento nacional de identidad (DNI), sin importar el sexo o expresión de género. Además, algunas provincias como La Pampa y San Juan "establecen que, si en la DNI no se ha ratificado el género del o la candidata, pueden presentar la constancia de rectificación de género inscrita en el Servicio Nacional de Personas" (Defensoría del Pueblo, 2021a). Esto representa un avance significativo en la garantía de inclusión de personas trans.

30 Caminotti (2021) señaló: "Quizás si se mira en perspectiva comparada esa legislación de paridad, es una reglamentación que tiene claros los mecanismos de alternancia y secuencialidad, es básicamente una ley que establece la paridad vertical en las listas electorales. En la Argentina nunca se ha dado el debate de lo que se llama la paridad transversal, que sería bastante difícil de implementar porque no tenemos un sistema de partidos con etiquetas estables… de una elección a la otra las coaliciones cambian, las alianzas electorales cambian. Y nunca se planteó esa discusión política, ni siquiera las impulsoras de la paridad han dado esa discusión en el país".

31 Estas son la Ley Nº 14848, de Buenos Aires; la Ley Nº 7955, de Salta; la Ley Nº 3053, de Neuquén; la Ley Nº 3617, de Santa Cruz; la Ley Nº 6031, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; la Ley Nº 1679, de Formosa; la Ley Nº 3289, de La Pampa; la Ley Nº 14002, de Santa Fe; la Ley Nº 10844, de Entre Ríos; la Ley Nº 1083, de San Luis; la Ley Nº 6212, de Jujuy, y la Ley Nº 2198, de San Juan.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Finalmente, el papel de la justicia electoral continuará siendo determinante para ampliar, o no, los derechos político-electorales de las mujeres. En particular, el tema de las vacancias es un punto de conflicto. El criterio de "género por género" (Tula, 2021) ha mostrado tener un potencial retroactivo para los derechos de las mujeres de Argentina, pues los partidos políticos han buscado utilizarlo en favor de sus cuadros masculinos. Solo una interpretación amplia del concepto de paridad permitirá entender que este mecanismo busca ampliar el nivel de representación descriptiva de las mujeres y no favorecer a un grupo de la población que durante muchos años estuvo sobrerrepresentado en el Legislativo Nacional.

Cabe resaltar que desde 2020 se presentó una propuesta de ley en la Cámara Baja por parte del bloque oficialista Frente de Todxs. Esta iniciativa estipula que todos los reemplazos legislativos sean sustituidos por mujeres hasta alcanzar proporciones paritarias en el Legislativo. También contempla que el género de las y los candidatos sea determinado en función de la autopercepción (de acuerdo a la Ley de Identidad de Género) y no con base en el sexo (Defensoría del Pueblo, 2021a).[32]

32 La iniciativa está disponible en https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/ Periodo2020/PDF2020/TP2020/2005-D-2020.pdf

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

ECUADOR: PROGRESIVIDAD PARITARIA, MOVIMIENTOS DE MUJERES ACTIVOS Y ALTA REPRESENTACIÓN DESCRIPTIVA DE LAS MUJERES

Flavia Freidenberg y Karen Garzón-Sherdek

I. INTRODUCCIÓN

La representación política de las mujeres ha avanzado de manera significativa en las últimas décadas en Ecuador. El país ha sido pionero en el reconocimiento de los derechos político-electorales de las mujeres: en 1929 se convirtió en uno de los primeros países latinoamericanos que concedió el sufragio femenino (aunque no en aplicarlo);[1] uno de los primeros en instituir una ley de cuotas en la primera ola de aprobación de las medidas de acción afirmativa de la región (1997), de hacerlo de manera progresiva y, con ello, el primer país de América

1 En la Constitución de 1929 se incorporó este derecho luego de que Matilde Hidalgo reclamara la posibilidad de votar en las elecciones legislativas de 1924 y que esta solicitud fuera aceptada por el Consejo de Estado. Los antecedentes a este hito histórico estaban en el hecho de que en la Constitución de 1897 ya se había retirado toda referencia al género en lo que respecta al acceso a la ciudadanía, otorgando este derecho a las mujeres, además de haber puesto énfasis en mejorar las condiciones de vida de la población femenina. Los constituyentes liberales ya habían eliminado un artículo que incluía la distinción de género en la Constitución de 1884, que sostenía en su artículo 9 que solo podían gozar de derecho de ciudadanía: "los varones que sepan leer y escribir y hayan cumplido 21 años o sean o hubieren sido casados" (Constitución de la República 1884, publicada el 13 de febrero. Disponible en: cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1884.pdf [Consulta realizada el 2 de marzo de 2021, 19:00 hrs.]). De esta manera, cuando se elabora la Constitución de 1929, se garantiza en el artículo 13 el sufragio femenino y se establece que es ciudadano todo ecuatoriano "hombre y mujer, mayor de 21 años y que sepa leer y escribir" (Constitución de la República 1929).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Latina en constitucionalizar la paridad de género (2008) y el tercero en aprobar la paridad transversal (junto a México), que exige que los encabezamientos de las listas sean paritarios. Este conjunto de reglas aprobadas ha convertido a Ecuador en uno de los países con las legislaciones más avanzadas e innovadoras en materia de derechos político-electorales de las mujeres.

Los esfuerzos institucionales realizados han tenido efecto en la presencia de las mujeres en el Poder Legislativo en los 40 años de vida democrática de Ecuador: de no tener ninguna legisladora en 1979 o solo tres de 71 escaños en 1984 (4.2%) pasó a contar con 52 diputadas de 137 escaños en 2021 (37.9%) (CNE, 2021). Desde 1979 han resultado electas 253 mujeres frente a 1,093 hombres en 1,346 escaños. En ese mismo período, solo siete mujeres participaron como candidatas a la Presidencia de la República, sin conseguir ganar en ninguna ocasión.[2] Las mujeres han accedido a los cargos, pero lo han hecho sorteando múltiples obstáculos políticos, institucionales, económicos y sociales. Si bien el incremento en la representación descriptiva legislativa resulta importante, aún es insuficiente tomando en cuenta que las mujeres son la mayoría de la población (50.4%) (INEC, 2010) y participan más que los hombres en las elecciones y en la militancia de los partidos.[3]

Ecuador se ha caracterizado por ser pionero en el uso de mecanismos de innovación democrática para impulsar el acceso de las mujeres a la representación política en América Latina y ha sido uno de los primeros países en suscribir diferentes tratados internacionales, entre ellos, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, que suscribió el 17 de julio de 1980 y ratificó el 9 de noviembre de 1981; se adhirió en enero de 1995 a la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer de Belém do Pará y lo mismo hizo con la Plataforma de Acción de Beijing en 1996; impulsó el Consenso de Quito –suscrito en 2007– para promover la aprobación de medidas de acción afirmativa con la intención de garantizar el acceso a los cargos públicos y la participación política de las mujeres en América Latina, así como también la Norma

2 Hasta 2021, siete mujeres han participado como candidatas a la presidencia de Ecuador: Rosalía Arteaga y María Eugenia Lima en las elecciones de 1998, Ivonne Baki en 2002, Cynthia Viteri en 2006 y en 2017, Martha Roldós y Melba Jácome en 2009 y Ximena Peña en 2021. En cambio, entre 1988 y 2021 hubo más de 20 candidatas a la vicepresidencia.

3 En las elecciones generales de 2017 las mujeres participaron más que los hombres: 50.1% de mujeres (5'427,261) y 49.8% de hombres (5'208,747) (Trujillo, 2018). Esta tendencia se repitió en las elecciones de 2021 cuando el padrón electoral estuvo conformado por el 50.6% de mujeres y 49.4% de hombres (CNE, 2021).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Marco para Consolidar la Democracia Paritaria del Parlamento Latinoamericano y Caribeño y ONU Mujeres (2015), que sentó las bases de la construcción de la democracia paritaria.[4]

¿Por qué si existe un marco legal robusto y un régimen electoral de género que exige paridad en el registro de las candidaturas a los cargos de representación popular los resultados de la representación legislativa no son paritarios? De la misma manera que otros regímenes electorales de género paritarios (como Argentina o Costa Rica), los resultados de la representación no consiguen que las mujeres accedan a los cargos en igualdad de condiciones que los hombres. Como ya se ha evidenciado en la literatura comparada (Bareiro *et al.*, 2004), las normas que prevén los tratados internacionales y las propias exigencias del régimen electoral de género no terminan de traducirse de manera real en una representación paritaria. Las reformas enfrentan fuertes obstáculos sociales, culturales e incluso políticos. Los partidos continúan resistiéndose a las normas legales y continúan simulando prácticas que limitan su impacto (Basabe, 2019; Goyes, 2013). Aunque las mujeres consigan las candidaturas, pocas son electas y no compiten con los hombres en igualdad de condiciones.

¿Cuáles son los elementos que condicionan el funcionamiento de las reglas formales para mejorar las condiciones de representación legislativa de las mujeres ecuatorianas? ¿Cuáles son los aprendizajes que Ecuador brinda a la política comparada? El caso ecuatoriano evidencia que las reglas del régimen electoral de género, aunque sean fuertes, por sí solas no consiguen resultados paritarios. Aun cuando tienen un alto porcentaje de exigencia (50%); un mandato de posición fuerte, claro y sin ambigüedades; la exigencia (redactada de manera expresa y sin vaguedad) de integrar la candidatura en la fórmula completa y, además, sanciones fuertes por incumplimiento de la cuota, las mujeres no consiguen una representación paritaria. La estructura del voto (sistema de voto personalizado en listas abiertas) pareciera filtrar el modo en que se aplican las reglas de la paridad, a pesar de que muchas mujeres consiguen mejorar sus resultados a través de la movilidad vertical de una lista. Si bien la reforma al Código de la Democracia de febrero de 2020 cerró la estructura del voto personalizado regresando al sistema de listas cerradas y bloqueadas que había estado vigente hasta 1997, los resultados recientes de la elección a nivel legislativo de 2021 no parecerían haber mejorado la elección de mujeres.

4 Ver el Anexo I en este volumen.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

El hecho de que los partidos políticos estén controlados por un grupo pequeño de dirigentes hombres que pautan y establecen la dinámica de la política, las nominaciones excluyentes, la distribución de los recursos públicos (incluido el financiamiento público) solo hacia los varones, el encabezamiento masculino de las listas (Cabezas, 2021) y los procesos de aprobación de las reformas electorales son hechos que no contribuyen a la superación de las barreras que limitan el acceso y el ejercicio del poder de las mujeres en igualdad de condiciones (Andrango, 2013: 7-8).[5] Junto a ello, las desigualdades estructurales respecto al cuidado y el trabajo, la violencia política de género, los estereotipos, la cobertura sexista de los medios de comunicación y el machismo estructural dificultan la construcción de una democracia paritaria con igualdad sustantiva (ONU Mujeres y CNE, 2019). Asimismo, como señala ONU Mujeres (2021a), muchas mujeres políticas (así como los hombres) tienen limitado conocimiento sobre la igualdad de género y los derechos de las mujeres, lo que hace que promuevan agendas partidistas que no toman en cuenta esas cuestiones,[6] además, deben enfrentarse con el sesgo de género del propio electorado que no cree que las mujeres sean capaces de gobernar.

Este capítulo describe la evolución del régimen electoral de género en Ecuador y evalúa cómo las reglas formales han ido de manera progresiva modificando el modo en que se registran las candidaturas en el Congreso Nacional. El análisis utiliza la herramienta metodológica del Índice de Fortaleza del Régimen Electoral de Género (IFREG), diseñada por Caminotti y Freidenberg (2016), para medir qué tan fuerte ha sido la legislación que regula la manera de asignar las candidaturas a cargos de representación legislativa nacional hasta la actualidad, evaluar el sistema electoral y el modo en que también se ha ido

5 "A mi criterio, hay dos causas estructurales: la primera, fallas en las organizaciones políticas y partidos, la mayoría de los cuales son empresas electorales con graves falencias en procesos de democracia interna, sin una representación real con arraigo en la organización de bases y que son estructuras todavía muy patriarcales y sin una verdadera construcción y promoción de liderazgos y agendas contemporáneas. Los partidos incumplen o evaden las disposiciones de la ley o, cumplen a duras penas los requisitos mínimos, por ejemplo, colocando a mujeres a la cabeza de listas en territorios (distritos) donde no tienen mayores oportunidades de ganar y reservando los cuadros masculinos para aquellos en los que tienen más exposición y posibilidades" (Cabezas, 2021).

6 Los datos de ONU Mujeres (2021a) alertan respecto a que los salarios de las mujeres ecuatorianas son entre un 13 y un 26% menores que los de sus pares hombres; asimismo, advierten que las mujeres en el área rural trabajan en promedio 23 horas más cada semana que los hombres y que, de acuerdo con las cifras de la Cuenta Satélite del Hogar, en 2014 el trabajo no remunerado de las mujeres en el Ecuador representó el 15% del PIB.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

fortaleciendo, identificar los obstáculos y problemas que surgen de la aplicación de las normas formales y realizar una serie de propuestas de reformas que ayuden a mejorar la representación política de las mujeres ecuatorianas.

II. LA EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO EN ECUADOR: LA CONSTRUCCIÓN PROGRESIVA DE LAS REGLAS PARITARIAS

El camino legal para incrementar la representación descriptiva de las mujeres ecuatorianas ha supuesto esfuerzos interinstitucionales, multipartidistas y ha presentado distintos matices, algunos de los cuales los ha diferenciado del resto de los esfuerzos realizados en la región. La legislación aprobada ha sido considerada como una de las más eficaces en conseguir incrementar la representación de las mujeres, a pesar de los obstáculos que ha enfrentado (Freidenberg, 2020a). La primera reforma que incluyó una medida de acción afirmativa en el régimen político ecuatoriano se introdujo en la Constitución de 1998, que incorporó el principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres (art. 34);[7] la participación equitativa en procesos eleccionarios (art. 102)[8] y, además, aprobó una cuota de género del 20% en las listas plurinominales.[9] Estas reglas tenían como primer antecedente la Ley de Amparo Laboral

7 El artículo 34 establecía: "El Estado garantizará la igualdad de derechos y oportunidades de mujeres y hombres en el acceso a recursos para la producción y en la toma de decisiones económicas para la administración de la sociedad conyugal y de la propiedad" (Constitución de la República de Ecuador Decreto Legislativo No. 000. Registro Oficial 1, del 11 de agosto de 1998. Disponible en: https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2015/03/ecuadorconstitucion1998.pdf [Consulta realizada el 2 de marzo de 2021, 22:00 hrs.]).

8 El artículo 102 establecía: "El Estado promoverá y garantizará la participación equitativa de mujeres y hombres como candidatos en los procesos de elección popular, en las instancias de dirección y decisión en el ámbito público, en la administración de justicia, en los organismos de control y en los partidos políticos" (Constitución de la República de Ecuador. Decreto Legislativo No. 000. Registro Oficial 1, del 11 de agosto de 1998. Disponible en https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2015/03/ecuadorconstitucion1998.pdf [Consulta realizada el 2 de marzo de 2021, 22:15 hrs.]).

9 La Disposición Transitoria Décimo Séptima establecía: "Se reconocerá a las mujeres la participación del veinte por ciento en las listas de elecciones pluripersonales, así como todos los derechos y garantías consagrados en leyes y tratados internacionales vigentes" (Constitución de la República de Ecuador. Decreto Legislativo No. 000. Registro Oficial 1, del 11 de agosto de 1998. Disponible en https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2015/03/ecuadorconstitucion1998.pdf [Consulta realizada el 2 de marzo de 2021, 22:15 hrs.]).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

de 1997,[10] que había establecido un cupo mínimo del 20% de representación en las listas pluripersonales en las elecciones para diputaciones nacionales y provinciales de 1998.

La reforma orientada a conseguir lo que la literatura comparada ha denominado como *masa crítica* (Dahlerup, 1993) se dio unos años después, cuando se aprobó en la Ley de Elecciones o Ley de Participación Política del año 2000 una cuota de género del 30% para las listas plurinominales, previendo un aumento del 5% en cada proceso eleccionario hasta alcanzar el 50%.[11] Asimismo, la ley contempló desde 2000 que se respetara un mandato de posición claro, reconociendo los principios de alternancia y secuencialidad y, en caso de que las listas no cumplieran lo que establecía la norma, el organismo electoral estaba autorizado a sancionar al partido con la no aprobación de las listas (lo que supone sanciones fuertes). Las reglas no permitían ningún tipo de válvula de escape, por tanto, los partidos no podían librarse de manera legal de colocar mujeres en las candidaturas.

La Constitución de 2008 reconfirmó el carácter paritario de las reglas que regían las candidaturas a los cargos de elección legislativa.[12] Esas reglas se habían aprobado de manera progresiva desde 2000, mantuvieron mandatos de posición fuerte (con alternancia y secuencialidad) en las elecciones pluripersonales y también sanciones fuertes para quienes no cumplieran con la norma.[13] A

10 Publicada en el *Registro Oficial. Órgano de la República del Ecuador*, Nº 124, del 6 de febrero de 1997.

11 El artículo 58 establecía: "Las listas de candidaturas en elecciones pluripersonales deberán presentarse con al menos, el treinta por ciento (30%) de mujeres entre los principales y el treinta por ciento (30%) entre los suplentes; en forma alternada y secuencial, porcentaje que se incrementará en cada proceso electoral general, en un cinco por ciento (5%) adicional hasta llegar a la igualdad en la representación. Se tomará en cuenta la participación étnica cultural" (Ley de Elecciones 2000. Registro Oficial No. 117, del 11 de julio del 2000. Disponible en https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2015/03/ecuadorleyelectoralreforma2000.pdf [Consulta realizada el 9 de marzo de 2021, 22:00 hrs.]).

12 El artículo 116 establece: "Para las elecciones pluripersonales, la ley establecerá un sistema electoral conforme a los principios de proporcionalidad, igualdad del voto, equidad, paridad y alternabilidad entre mujeres y hombres; y determinará las circunscripciones electorales dentro y fuera del país" (Constitución de la República de Ecuador. Registro Oficial 449, de 20 de octubre de 2008. Disponible en https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2015/03/ecuador-constitucion2008.pdf [Consulta realizada el 8 de marzo de 2021, 21:00 hrs.]).

13 El Art. 65 establece que: "El Estado promoverá la representación paritaria de mujeres y hombres en los cargos de nominación o designación de la función pública, en sus instancias de dirección y decisión, y en los partidos y movimientos políticos. En las candidaturas a las elecciones pluripersonales se respetará su participación alternada y secuencial. El Estado adoptará medidas de acción afirmativa para garantizar la participación de los sectores discriminados". En Constitución

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

partir de este diseño, el Código de la Democracia (2009) corroboró ese porcentaje de exigencia para las listas plurinominales (paridad vertical), también la alternancia mujer-hombre, hombre-mujer para las listas plurinominales y, además, señaló que las candidaturas pluripersonales debían presentarse de manera paritaria tanto para las candidaturas principales como para las suplentes (fórmula completa).[14]

La siguiente reforma al régimen electoral de género se dio en el Código de la Democracia en febrero de 2020, cuando una coalición de actores críticos entre los que estaban el organismo electoral y actores sociales y políticos consiguieron incorporar nuevas exigencias a los partidos respecto a la paridad, introduciendo lo que la literatura comparada denomina *paridad transversal* y, al mismo tiempo, fijando de manera clara cómo debe entenderse el mandato de posición para el encabezamiento de las listas.[15] La nueva norma exige, junto a la paridad vertical, que se alcance de manera progresiva la paridad en los encabezamientos de las listas pluripersonales (paridad transversal) para alcanzar un 15% de mujeres en 2021; un 30% en 2023 y un 50% en 2025.[16] Con

---

de la República de Ecuador. Decreto Legislativo No. 000. Registro Oficial 1, del 11 de agosto de 1998. Disponible en https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2015/03/ecuadorconstitucion1998.pdf [Consulta realizada el 2 de marzo de 2021, 22:15 hrs.]. Este texto coincide con el artículo 3 del Código de la Democracia de 2009.

14 Ver Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas del Ecuador de 2009, que en su artículo 160 expresa: "Las y los representantes de la Asamblea Nacional, representantes ante el Parlamento Andino, consejeras y consejeros regionales, las y los concejales distritales y municipales y vocales de juntas parroquiales rurales se elegirán votando por las candidaturas de las listas establecidas mediante procesos democráticos internos o elecciones primarias y que deberán mantener de forma estricta la equidad, paridad, alternabilidad y secuencialidad entre hombres y mujeres o viceversa" (Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia. 2009. Registro Oficial. Suplemento 578, publicada el 7 de abril de 2009. Disponible en https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2015/03/ecuadorcodigoelectoral2009.pdf [Consulta realizada el 2 de marzo de 2021, 23:15 hrs.]).

15 En el artículo 99 del Código de la Democracia se señala que "[…] las organizaciones políticas inscribirán las listas para elecciones pluripersonales y unipersonales bajo criterios de paridad e inclusión generacional […] para lo cual se establece en las diferentes dignidades el encabezamiento del 50% de mujeres en las listas" (Ley Orgánica reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia. Asamblea Nacional 2020. Registro Oficial. Suplemento 134. Disponible en https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2020/07/Reformas-CD-2020.pdf [Consulta realizada el 31 de marzo de 2021, 21:30 hrs.]).

16 Ley Orgánica reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia. Asamblea Nacional 2020. Registro Oficial. Suplemento 134. Disponible en https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2020/07/Reformas-CD-2020.pdf [Consulta realizada el 2 de marzo de 2021, 21:30 hrs.]. Estas reformas fueron aplicadas por primera vez para las Elecciones Generales 2021, donde se eligieron las dignidades de Presidencia,

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

ello se esperaba contrarrestar una mala práctica de los partidos que hacía que los encabezamientos fueran siempre masculinos. También el Consejo Nacional Electoral (CNE), a través de su Reglamento para la conformación de alianzas electorales, estableció cómo los partidos debían interpretar la aplicación de la paridad en los encabezamientos cuando fueran en conjunto.[17]

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

El régimen electoral de género ecuatoriano se ha ido construyendo (y fortaleciendo) a partir de una serie de reformas legales innovadoras (como la progresividad en la aprobación de las medidas de acción afirmativa hasta llegar a la paridad) que han ido mejorando la representación política de las mujeres con el paso del tiempo (Carrión-Yaguana *et al.*, 2021). La evaluación integral del Índice de Fortaleza del Régimen Electoral de Género da cuenta del proceso de exigencia de las reglas que norman el registro de candidaturas en el caso ecuatoriano entre 1998-2021. Los datos al aplicar el índice muestran el modo en que el régimen electoral de género ha sido cada vez más fuerte, pasando del nivel 1 (1998) al 4 (1998), hasta llegar al 5 (2008-2009) (tabla I), lo que también ha impactado en el nivel de representación descriptiva de las mujeres ecuatorianas a nivel legislativo nacional (tabla I).

III.1. EL PORCENTAJE DE EXIGENCIA

El porcentaje de exigencia del régimen electoral de género constituye el número de candidaturas que se deben registrar por uno u otro sexo. Ecuador fue uno de los primeros en aprobar una medida de acción afirmativa del 20% en 1998,

---

Vicepresidencia, Asamblea Nacional (asambleístas nacionales, asambleístas provinciales y del exterior) y Parlamento Andino.

17 Para las Elecciones Generales Ecuador 2021, el Pleno del Consejo Nacional Electoral aprobó el Reglamento para la conformación de alianzas electorales (2020), el cual contempla en su inciso 3.1. que para cumplir el mínimo establecido del 15% de participación de las mujeres en el encabezamiento de las listas, se le atribuirá este porcentaje a todas y cada una de las organizaciones políticas coaligadas y que "dicho porcentaje deberá incrementarse en los procesos electorales sucesivos hasta alcanzar el 50%, el cual será calculado conforme lo determinado en la Disposición Transitoria Tercera y artículo 99 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia" (Acta Resolutiva No. 014-PLE-CNE-2020, publicado el 6 de julio. Disponible en: http://portal.cne.gob. ec/es/secretaria/resoluciones/download/file?fid=8.981 [Consulta realizada el 31 de marzo de 2021, 22:30 hrs.]).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

que luego pasó al 30% en el 2000, previendo un incremento del 5% en cada proceso eleccionario hasta alcanzar el 50%. De esa manera, en las elecciones de 2002 se contó con un 35% de exigencia; en 2004, con 40%, y a partir de 2007, se integraron de manera paritaria (50%). La Constitución de 2008, aprobada en Montecristi, confirmó el carácter paritario de las normas que regulan la representación política, que se había aprobado en 2000.[18] A partir de lo establecido en dicho texto constitucional, el Código de la Democracia (2009) ratificó ese porcentaje de exigencia de mujeres en las candidaturas, siempre para los cargos plurinominales (paridad vertical).

III.2. EL MANDATO DE POSICIÓN

Contar con indicaciones normativas expresas respecto a dónde deben ir ubicadas las mujeres, para evitar que las remitan a distritos perdedores o candidaturas simbólicas, resulta un elemento clave en la capacidad del régimen electoral de género para incrementar la representación descriptiva de las mujeres. El mandato de posición opera de modo positivo en los sistemas electorales que adoptan el tipo de lista cerrada y bloqueada (Jones *et al.*, 2012; Archenti y Tula, 2007). A la inversa, en los lugares donde se aplican las listas abiertas o las listas desbloqueadas, el voto preferencial actúa alterando el orden original y puede anular los efectos del mandato de posición. En el caso ecuatoriano se ha tenido ambos sistemas de estructura de voto (listas cerradas y bloqueadas entre 1978-1997, voto personalizado en listas abiertas entre 1998-2020 y sistema de listas cerradas y bloqueadas a partir de la reforma de 2020), con lo cual resulta factible explorar las relaciones entre ambos elementos.

Si bien cuando se aprobó en la Constitución de 1998 la cuota del 20% para las listas plurinominales no se estableció mandato de posición, hubo que esperar a las reformas de 2000 para que se incorporara un mandato de posición fuerte que contemplaba la alternancia y secuencialidad en las listas pluripersonales (Ley N° 2000-1), lo que se mantuvo incluso a nivel constitucional en

18 El artículo 65 establece: "El Estado promoverá la representación paritaria de mujeres y hombres en los cargos de nominación o designación de la función pública, en sus instancias de dirección y decisión, y en los partidos y movimientos políticos. En las candidaturas a las elecciones pluripersonales se respetará su participación alternada y secuencial. El Estado adoptará medidas de acción afirmativa para garantizar la participación de los sectores discriminados" (Constitución de la República de Ecuador. Decreto Legislativo No. 000. Registro Oficial 1, 11 de agosto de 1998. Disponible en https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2015/03/ecuadorconstitucion1998.pdf [Consulta realizada el 2 de marzo de 2021, 22:15 hrs.]).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

2008 (art. 65 de la Constitución de 2008). En consonancia con la Carta Magna, el Código de la Democracia de 2009 estableció la conformación paritaria en secuencia mujer-hombre u hombre-mujer tanto para candidaturas principales como para suplentes (art. 65). La cuestión del mandato de posición ha sido un punto crítico. Los partidos políticos, desde el primer proceso electoral que contaba con cuotas y mandato (2000), se negaron a aplicarla en el sentido expresado en la norma. El punto de discordia fue el principio de alternancia y secuencialidad (Goyes, 2013: 57), ya que hubo que esperar a 2007 y 2009 para que se aplicara correctamente debido a que se argumentaba que "no había mujeres suficientes" como para cumplir con la norma.[19]

La nueva reforma al Código de la Democracia (2020) reconfirmó la alternancia y secuencialidad para la conformación de las listas pluripersonales exigiendo que se tome en cuenta la participación de una mujer y un hombre, o viceversa. Además, la norma fue clara en fortalecer el régimen electoral de género al introducir también la exigencia de encabezar las listas de forma paritaria de manera gradual. La paridad transversal –como se denomina en la política comparada a este tipo de paridad– es una medida que hace que las mujeres tengan más posibilidades de ganar, ya que obliga a ubicarlas en candidaturas competitivas.20 Esta fue una recomendación presente en el pliego de sugerencias normativas que hizo ONU Mujeres *et al.* (2019: 85), al indicar que se debía "establecer incentivos a los partidos políticos para que tengan un porcentaje determinado de mujeres candidatas de cabeza de lista".

III.3. LA FÓRMULA DE LA CANDIDATURA

La evaluación de un régimen electoral de género tiene en el modo en que se integra la candidatura entre titulares y suplentes uno de sus elementos centrales. Que la norma establezca cómo debe estar integrada la fórmula le da certeza

19 Goyes (2013: 72) sostiene que "los partidos políticos justificaron su rechazo a la Ley de Cuotas señalando que no había mujeres dispuestas a postular, por lo que les resultaba complicado conformar las listas".

20 En el artículo 99 del Código de la Democracia (2020: 33) se señala que "[…] las organizaciones políticas inscribirán las listas para elecciones pluripersonales y unipersonales bajo criterios de paridad e inclusión generacional […] para lo cual se establece en las diferentes dignidades el encabezamiento del 50% de mujeres en las listas" (Ley Orgánica reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia. Asamblea Nacional 2020. Registro Oficial. Suplemento 134. Disponible en https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2020/07/Reformas-CD-2020.pdf [Consulta realizada el 31 de marzo de 2021, 21:30 hrs.]).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

al proceso y reduce las ambigüedades o interpretaciones que las dirigencias o las autoridades electorales realizan en la aplicación de la medida de acción afirmativa y/o de la paridad de género. En la Constitución de 1998 no se introdujo de manera expresa la manera en que debería integrarse la fórmula de la candidatura, dado que el diseño institucional solo indicaba el porcentaje de exigencia que debía aplicarse a las listas de las elecciones pluripersonales.

En la Ley de Elecciones de 2000, cuando se incorporó la cuota del 30%, se fortaleció el régimen electoral de género al introducir que la fórmula debía considerarse de manera amplia e integrarse en función del tamaño del distrito para las elecciones pluripersonales: si se eligen dos cargos, tiene que haber candidaturas de ambos géneros; si se eligen tres representantes, una de esas candidaturas debe ser de mujeres (titular y suplente); cuando se eligen de cuatro a seis representantes, se prevé al menos dos candidatas tanto de titulares como de suplentes; cuando fueran de siete a nueve representantes, debe haber al menos tres mujeres titulares y sus respectivas suplentes.[21] En la Constitución de 2008 nuevamente se estableció que las candidaturas pluripersonales debían presentarse de manera paritaria tanto para los puestos principales como para los suplentes, lo que se ha mantenido en el Código de la Democracia, tanto en su primera versión (2009) como en su reforma (2020), que supuso cambios en otras dimensiones del régimen electoral.[22]

21 Ver artículo 59: "[...] En elecciones pluripersonales donde deban elegirse tres representantes se inscribirá, al menos, una candidata mujer como principal y una como suplente; en donde se elijan de cuatro a seis representantes, por lo menos dos candidatas mujeres principales y suplentes, respectivamente; en donde deban elegirse de siete a nueve dignidades, al menos, tres candidatas mujeres como principales y tres como suplentes; en elecciones de diez a doce representantes, cuatro candidatas mujeres mínimo como principales y suplentes, respectivamente; y así sucesivamente. En elecciones donde deban elegirse dos representantes, uno de los candidatos preferentemente será mujer, de igual forma en el caso de los suplentes. Esta proporción se incrementará en el porcentaje señalado en el artículo anterior hasta llegar a la representación igualitaria" (Ley de Elecciones 2000. Registro Oficial No. 117, 11 de julio. Disponible en https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2015/03/ecuadorleyelectoralreforma2000.pdf [Consulta realizada el 9 de marzo de 2021, 22:00 hrs.]).

22 La reforma de 2020 también incluyó que los cargos uninominales cuenten con fórmula paritaria, estableciendo en su artículo 99 que "en elecciones de todos los binomios, las candidaturas se integran con la participación de una mujer y un hombre o viceversa [...]" (Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia). Asamblea Nacional. 2020. Registro Oficial. Suplemento 134. Disponible en https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2020/07/Reformas-CD-2020.pdf [Consulta realizada el 31 de marzo de 2021, 21:30 hrs.]). Esta fue una recomendación de ONU Mujeres *et al.* (2019: 85), donde se recomienda: "modificar la normativa para garantizar la representación paritaria en las candidaturas unipersonales de Presidencia de la República y alcaldías en binomios".

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

III.4. LAS SANCIONES

Si bien en el primer diseño del régimen electoral de género de 1998 no se establecieron sanciones por incumplir lo que decía la ley, desde 2000 comenzaron a introducirse indicaciones claras respecto a qué puede hacer la autoridad electoral cuando los partidos no cumplen con lo que exige la ley. La norma es clara al indicar que no se puede registrar una candidatura que no cumple con el régimen electoral de género, por lo que se trata de un sistema con una sanción fuerte.[23] Este tipo de sanción se mantuvo en la Constitución de 2008, en el Código de la Democracia de 2009 y también en su reforma de 2020 (art. 36), la cual mantuvo sanciones fuertes por parte de la autoridad electoral (Consejo Nacional Electoral y las Juntas Provinciales Electorales), en el mismo sentido que los diseños anteriores: negando la inscripción de candidaturas en caso de que no se cumpliera lo que indicaba la ley.[24]

III.5. LAS VÁLVULAS DE ESCAPE

El régimen electoral de género no prevé válvulas de escape que faculten a los partidos a incumplir con lo que exige la ley. De esta manera, los partidos no pueden usar atajos normativos para librarse de colocar mujeres en las candidaturas de manera legal. Esto es muy importante porque refuerza la capacidad del régimen electoral de género para incidir sobre la representación política de las mujeres.

23 Ver artículo 61: "El Tribunal Supremo Electoral y los tribunales provinciales electorales, negarán, de oficio o a petición de parte, la inscripción de aquellas listas de candidaturas pluripersonales que no incluyan un mínimo de treinta por ciento (30%) de mujeres como candidatas principales y de treinta por ciento (30%) de entre los suplentes, de forma alternada y secuencial, en las listas presentadas por las organizaciones políticas y candidatos independientes" (Ley de Elecciones 2000). Registro Oficial No. 117, 11 de julio del 2000. Disponible en https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2015/03/ecuadorleyelectoralreforma2000.pdf [Consulta realizada el 9 de marzo de 2021, 22:00 hrs.].

24 El Código de la Democracia (2020) de manera expresa indica en su artículo 105 que la sanción se da cuando "las listas y candidaturas no respeten de forma estricta los principios y reglas de paridad, alternabilidad y secuencialidad entre mujeres y hombres [...]".

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Tabla I

Evolución del Régimen Electoral de Género en Ecuador

Norma	Año/Ley	Tamaño (mínimo, intermedio o paridad)	%	Mandato de posición	#	*Enforcement* (ausente, débil o fuerte)	Tipo de *enforcement*	Alcance (restringido o amplio)	Válvula de escape (presente o ausente)
Ecuador I	1998 [Constitución]	Mínimo	20	Ausente	-	Ausente	-	Restringido	Ausente
IFREG= 1		0		0		0		0	1
Ecuador II	2000 [Reglamento a la Ley de Elecciones / Resolución del Tribunal No.1 Sup. 39]	Mínimo	30	Fuerte	1/2 1/3 2/4 2/6 3/7 3/9	Fuerte	Prohibición de registro de listas	Amplio (se aplica la cuota tanto en titulares y como en suplentes)	Ausente
IFREG=4		0		1		1		1	1
Ecuador III	2008 [Constitución] 2009	Paritario (vertical)	50	Fuerte	1/1	Fuerte	Prohibición del registro	Amplio	Ausente
IFREG=5		1		1		1		1	1
Ecuador IV	2020 [Ley Orgánica Electoral]	Paritario (vertical + transversal	50	Fuerte (alternancia y secuencialidad)	1/1	Fuerte	Prohibición del registro	Amplio	Ausente
IFREG=5		1		1		1		1	1

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

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

IV. EL SISTEMA ELECTORAL LEGISLATIVO ECUATORIANO

El período 1978-2022 ha estado caracterizado por los cambios constantes en el sistema electoral, lo que ha dificultado la implantación de las normas fundacionales aprobadas en 1978. El escenario político que se dibujó en aquel momento fue modificado durante todo el período, condicionando de distinta manera las estrategias de las y los políticos que participaban en las diversas contiendas electorales. La constante inestabilidad de las reglas de juego se dio principalmente sobre los mecanismos de elección de los cargos pluripersonales, de manera fundamental en la estructura del voto, en el principio de representación, en el tamaño del Congreso, en la fórmula electoral, en la magnitud de los distritos y en el umbral electoral (Freidenberg y Uribe Mendoza, 2019; Freidenberg y Pachano, 2016). A diferencia de ello, las disposiciones para las elecciones unipersonales han permanecido prácticamente inalteradas a lo largo del período, excepto en materia de reelección.

Las reformas al primer conjunto de reglas electorales y elementos del sistema electoral dificultaron una aplicación en sentido estricto de las disposiciones de 1978. Las causas de ese fracaso pueden encontrarse en la inexistencia de un acuerdo mínimo entre los diversos actores para que aceptaran las medidas diseñadas y en las continuas reformas que imposibilitaron su rutinización e institucionalización como reglas de juego válidas para todos los actores intervinientes. El primer conjunto de reglas establecía que las elecciones se realizaban empleando listas cerradas y bloqueadas, donde cada elector disponía de un único voto que al ser asignado a la lista completa no alteraba el orden de presentación de las candidaturas. Cuando se aprobó la cuota de género del 30% en 2000, el sistema electoral establecía el voto personalizado en listas abiertas con distritos de diferentes tamaños (que iban desde los muy grandes, como Guayas, Pichincha y Manabí, hasta los pequeños, como Galápagos). La asignación de puestos se realizaba –en 1986– por una fórmula de cociente y residuos que garantizaba la proporcionalidad y aseguraba la representación de minorías. Esa fórmula se reformó en ese mismo año y, en 1987, se aprobó nuevamente, para ser eliminada en 1997 (tabla II).

La reforma de 1997, que recogió los resultados de la Consulta Popular de ese mismo año, sustituyó las listas cerradas y bloqueadas por la votación personalizada en listas abiertas. Con este modelo, la o el elector votaba por personas que seleccionaba de todas las listas presentadas y podía hacerlo por tantas personas como puestos se encontraban en disputa. El problema fue que

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

la aprobación del voto personalizado con listas abiertas rompió el candado que el mandato de posición ponía y permitía al elector o electora seleccionar entre las listas sin respetar la ubicación que hombres y mujeres tenían en la misma. El voto entre listas permitía el voto por individuos (y no beneficiaba a las listas), por lo que tendía "a privilegiar las adscripciones personales por sobre las de carácter ideológico" (Pachano, 1998: 57).

En las dos primeras elecciones en que se utilizó este sistema (para la Asamblea Constituyente de 1997 y para diputaciones, consejerías y concejalías de 1998), la asignación de puestos se realizó por mayoría simple, esto es, de acuerdo al número de votos obtenidos por cada candidatura considerada individualmente, con lo que se configuró un sistema de fórmula mayoritaria. Posteriormente se introdujo la fórmula proporcional al establecer el conteo por listas y aplicar la modalidad de divisores sucesivos (D'Hondt) para la asignación de puestos. Por consiguiente, aunque las y los electores han votado por personas, los votos se computan por listas y los puestos se asignan proporcionalmente.[25]

En la reforma constitucional de 2008 y el consecuente Código de la Democracia de 2009, se mantuvo el sistema de voto de lista personalizada en listas abiertas para las elecciones plurinominales.[26] Las circunscripciones electorales coincidieron con la división política administrativa al elegir diputaciones provinciales (o nacionales y provinciales cuando correspondía); se distritalizaron las tres provincias más grandes (Guayas, Pichincha y Manabí) y, además, se crearon las circunscripciones en el exterior. Respecto al método de asignación de escaños de las candidaturas pluripersonales, se estableció el método de divisores continuos en el caso de los cargos distritales y provinciales, mientras que para los nacionales son los impares.[27]

25 En varias elecciones se hizo un conteo separado de los votos por listas y los votos por personas, lo que producía cambios en la representación política.

26 En cuanto a la forma de votación y a la forma de lista, en el artículo 160 de la Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia de 2009, se mantiene la votación "por las candidaturas de las listas establecidas mediante procesos democráticos internos o elecciones primarias y que deberán mantener de forma estricta, la equidad, paridad, alternabilidad y secuencialidad entre hombres y mujeres o viceversa. El elector podrá indicar su preferencia por los o las candidatas de una sola lista o de varias listas hasta completar el número permitido para cada uno de los cargos señalados" (Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia).

27 La Ley Orgánica Electoral del Ecuador y de las Organizaciones Políticas, Código de la Democracia de 2009, en su artículo 164 dispone para la adjudicación de escaños en las listas de asambleístas el siguiente procedimiento: "1. La suma total de los votos válidos se divide para el número de escaños que corresponda obteniéndose como resultado el cociente distribuidor; 2. La votación

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

En la reforma de 2020 se decidió cambiar la estructura de voto, pasando del sistema de voto personalizado de listas abiertas instaurado en 1997 a otro de listas cerradas y bloqueadas (art. 120 del Código de la Democracia, 2020), así como también la manera en que asignan los escaños (art. 73 del Código de la Democracia, 2020). En primer lugar, la lista cerrada y bloqueada tiene un impacto positivo en la representación de las mujeres, ya que impide la alteración posterior del orden de las candidaturas por parte de la persona electora, evitando así que se anule el mandato de posición preestablecido por la ley de cuotas (Archenti y Tula, 2007: 191). En segundo lugar, se modificó la fórmula de asignación de escaños, pasando del método D´Hont al de Webster, que busca mayor proporcionalidad. Sin embargo, esto dependerá del tamaño de la circunscripción electoral, puesto que mientras más grande sea, el efecto proporcional de representación será también mayor. El tipo y tamaño de las circunscripciones se mantuvieron inalterados (Ortiz, 2020). Con estas modificaciones se regresa parcialmente al diseño original de la Ley Electoral de 1978.

---

obtenida por cada uno de los candidatos sin diferenciar los votos de lista de los de entre listas se sumará para establecer la votación alcanzada por cada lista; 3. Se divide el total de los votos válidos de cada lista para el cociente distribuidor; y se adjudicará un puesto por cada vez que alcance esa cantidad; 4. Los escaños que falten por consignar, corresponderán a las listas que hayan alcanzado las más altas aproximaciones decimales del cociente obtenido mediante la operación del numeral anterior, considerando cuatro cifras; en esta comparación se incluirán a las listas a las que ya se haya asignado algún escaño por número entero que tengan valores residuales luego del ejercicio anterior; y 5. Una vez determinados y adjudicados los escaños que corresponden a cada lista se asignarán estos a los candidatos más votados de dicha lista, es decir quienes tengan la más alta votación uninominal dentro de cada lista. Si una lista hubiera alcanzado varios escaños, estos se asignarán a los candidatos que más alta votación hayan alcanzado, en orden descendente. En caso de empate entre dos o más candidatos y quede un solo escaño por adjudicar, se procederá a sorteo entre los candidatos con igual votación cumpliendo el principio establecido en el artículo 165". El segundo inciso del artículo 165 de la misma ley expresa que de producirse empate por el último escaño entre candidatos del mismo sexo se procederá a sortear a la ganadora o el ganador entre quienes se encuentren en esta situación. Si entre los empatados se encuentra una mujer, tendrá preferencia en la adjudicación, en aplicación de las medidas de acción afirmativa y los principios de equidad y paridad que reconocen la Constitución y la ley, para que esta ocupe dicho escaño (Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Tabla II

Sistema electoral legislativo ecuatoriano

Periodo	Sistema electoral de 1978		Sistema electoral de 1998*	Sistema electoral de 2008 (considerando las reformas al Código de la Democracia de 2020)
	Diputaciones nacionales	Diputaciones provinciales	Diputaciones	Asambleístas
1. Ley Electoral				
Barrera de entrada para los partidos	1.5% de inscritos		1.5% de inscritos	1.5% de inscritos
Requisitos de las candidaturas				
Ciudadanía	Nacionalidad ecuatoriana		Nacionalidad ecuatoriana Haber residido en la provincia 3 años antes	Nacionalidad ecuatoriana Estar en goce de los derechos políticos
Edad	30 años		25 años	18 años
Relación con los partidos	Con afiliación a los partidos**		Con afiliación o auspicio por parte de los partidos, o bien candidaturas independientes (desde 1996)	Primarias abiertas participativas con voto universal, libre, igual, voluntario, directo, secreto y escrutado públicamente, con la intervención de las y los afiliados o adherentes, así como de las y los sufragantes no afiliados Primarias cerradas con voto libre, igual, voluntario, directo, secreto y escrutado públicamente de las afiliadas y los afiliados a los partidos políticos o adherentes permanentes a movimientos políticos, según sea el caso Elecciones representativas a través de órganos internos, conforme lo disponga el estatuto o el régimen orgánico

Continúa…

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Requisitos de las candidaturas				
Domicilio	-		Oriundo de la provincia o que los 3 últimos años se haya residido de forma permanente en ella	-
Mandato	5 años***	2 años (diputaciones provinciales)	4 años (eliminación de las elecciones a medio periodo y de la figura de diputaciones nacionales)	4 años
Renovación del mandato	No reelección (hasta 1994)**			Inmediata
	Reelección (a partir de 1996)			
2. Sistema Electoral				
Principio de representación	Proporcional	Proporcional	Mayoritario (mayoría relativa), junto a representación de las minorías	Proporcional
Distrito	Plurinominal (país)	Plurinominal (provincia)	Plurinominal (provincia)	Plurinominal (nacional + provincial + exterior)
Magnitud****	12 diputaciones (hasta 1996) y 20 (1996-1998)	1 diputación por cada 200 mil habitantes y 2 si se supera esta cifra	1998: 2 diputaciones por provincia y 1 más por cada 200 mil habitantes o fracción que exceda los 150 mil. Diputación nacional: la quinta parte del total de las diputaciones provinciales	15 asambleístas elegidos y elegidas en circunscripciones nacionales 2 asambleístas elegidos y elegidas por cada provincia, y 1 más por cada 200 mil habitantes o fracción que supere los 150 mil, de acuerdo al último censo nacional de la población. La ley determinará la elección de asambleístas de regiones, de distritos metropolitanos, y de la circunscripción del exterior

Continúa…

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

2. Sistema Electoral			
Estructura del voto	Sistema de listas cerradas y bloqueadas	Diputación provincial: Sistema de listas que permite la elección de candidatos de una sola lista o entre listas. Cada elector o electora debe votar tantas veces como escaños a cubrir tenga su distrito electoral	Listas cerradas y bloqueadas
		Diputación nacional: listas cerradas y bloqueadas	-
Fórmula electoral	Elección popular directa de un órgano unicameral Fórmula de representación proporcional, con la utilización de 2 tipos de cocientes (electorales o de residuos mayores)****	Para 1998, los escaños se distribuyeron entre las y los candidatos más votados en cada distrito hasta completar el número de puestos disponibles	Con las reformas al Código de la Democracia de 2020 se implementa el método Webster para la adjudicación de escaños en todas las elecciones pluripersonales
	a. Cociente eliminador (el total de votos válidos entre 2 veces el número de escaños a asignarse)	Para 2000 se decidió por ley que la asignación de escaños se hiciera a través del método D' Hondt. Para 2003, tras la declaración de inconstitucionalidad por parte del Tribunal Constitucional, se invalidó el uso de ese método. Finalmente, el Congreso aprobó el método Imperiali (corregido)	-
	b. Cociente distribuidor (los partidos no eliminados reciben escaños según el total de votos que obtuvieron por la magnitud del distrito)	-	-

Continúa…

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

2. Sistema Electoral			
Umbral electoral	5% de los votos válidos	5% de los votos válidos en las 2 últimas elecciones plurinominales	4% de los votos válidos en el respectivo cargo, binomio o lista, según corresponda

* Para la legislatura de 1998 se mantuvo la figura de las y los diputados nacionales, pero para la de 2002 habían desaparecido.
** Mediante la consulta popular de 1994 se aprobó la participación de candidaturas independientes no afiliadas a partidos políticos y la posibilidad de reelección de todos los cargos.
*** En 1983 mediante una disposición constitucional se redujo el mandato de las diputadas y los diputados nacionales a cuatro años, y se crearon las elecciones intermedias para las diputaciones provinciales, lo que llevó su mandato a dos años.
**** El Congreso quedó conformado por 69 miembros en 1979. De 1984 a 1988 estuvo integrado por 71 diputados y diputadas, 72 en 1990, 77 en 1992, nuevamente por 72 en 1994, 82 en 1996, y luego de la última reforma constitucional de 2008, por 121 (101 provinciales y 20 nacionales). Tras la creación de la provincia de Orellana en 1999 pasó a tener 123 diputados y diputadas (103 provinciales y 20 nacionales).
***** Esta manera de calcular el cociente eliminador fue incorporada en la reforma de 1987.
Fuente: Elaboración propia con base en Freidenberg y Pachano (2016), así como en la normativa electoral actualizada hasta 2021.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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

El régimen electoral de género ecuatoriano se ha construido sobre la base de una serie de reformas electorales innovadoras (como la progresividad o la paridad transversal al exigir la igualdad en el encabezamiento de las listas) así como la propia inclusión constitucional del principio de paridad que ha ido construyendo un marco de incentivos respecto a cómo los partidos deben presentar sus candidaturas para poder ser registradas oficialmente. La evaluación de ese régimen electoral de género durante los últimos 40 años da cuenta de la capacidad de las reglas formales para mejorar la presencia de las mujeres en las instituciones democráticas.

Antes de la aprobación de la cuota del 20% en 1998 y la del 30% en 2000, el Poder Legislativo estaba conformado por un porcentaje mínimo de mujeres. A la par que el diseño electoral se ha ido fortaleciendo, también ha ido incrementándose la representación de las mujeres. El crecimiento de la representación descriptiva de las mujeres ha sido de 38 puntos porcentuales desde 1979, siendo en 2013 cuando se dio el récord histórico de alcanzar el 38% de legisladoras en la Asamblea Legislativa. El diseño electoral de género ha contribuido a mejorar la presencia de las mujeres a nivel legislativo, especialmente en distritos medianos y grandes,[28] dado que de elección a elección ha ido creciendo el número de candidatas, así como también el número de electas (tabla III).[29]

La medida de acción afirmativa (cuotas) fue aplicada en seis procesos electorales (2000, 2002, 2004, 2006, 2007 y 2009) mientras que en las siguientes elecciones (2013, 2017 y 2021) ya se aplicó la exigencia normativa de la paridad. Desde 2007 a 2009, las reglas consiguieron incrementar la representación

28 Andrade Ayauca (2012) ha evidenciado cómo la medida de acción afirmativa ha tenido mayor efectividad en las circunscripciones electorales medianas y en las grandes, es decir, en las que tienen entre seis y nueve y las que tienen más de 10 escaños a elegir. La cuota en las circunscripciones electorales pequeñas, esto es, en las que tienen entre dos y cinco escaños, no ha logrado contribuir sustancialmente para el cumplimiento del objetivo de la ley, en el sentido de propender a la elección de mujeres.

29 Si bien en el periodo 1979-1984 no fue electa ninguna mujer, participaron 35 candidatas a legisladoras en las listas. En las elecciones de 2007, de las 3,793 candidaturas inscritas para la Asamblea Legislativa, 1,769 (46.66%) fueron candidatas mujeres y los 2,023 restantes fueron hombres (53.64%) (Trujillo Guerrero, 2018). En las elecciones de 2021, para un total de 255 candidaturas inscritas para la Asamblea Nacional, se registraron 123 mujeres y 132 hombres; de 17 listas, cuatro estuvieron encabezadas por mujeres, es decir, el 23.5% (CNE, 2021).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

de las mujeres, pero con el tiempo supusieron ciertas limitaciones a nivel legislativo nacional.[30] Durante las elecciones seccionales de 2019, las candidaturas de mujeres tanto a alcaldías como a prefecturas no superaron el 15% (Basabe, 2019). Por ejemplo, en las seccionales de 2014, hubo dos de 23 prefectas mujeres, mientras que 21 mujeres ocuparon las viceprefecturas. Esto se reproduce en las elecciones seccionales cuando, por ejemplo, solo han sido elegidas 16 de 147 candidatas para ocupar las 221 alcaldías en el país (7.8%), 294 concejalías urbanas (51.3%), 109 concejalías rurales (33.1%) y 1,023 vocalías de juntas parroquiales (33.5%) (CNE, 2014). Estas cifras son significativas para el análisis de la participación política de la mujer y se mantienen en las elecciones generales de 2017 y 2021. La comparación multinivel (nacional con la subnacional) da cuenta de que los esfuerzos realizados a nivel legislativo nacional aún no se derraman sobre la representación política subnacional de las mujeres.

La evaluación de los efectos del régimen electoral de género sobre la representación exige analizar el modo en que el sistema electoral filtra ese vínculo. Algunas investigaciones (Andrade Ayauca, 2012) han dado cuenta de la capacidad de movilidad de las mujeres (y de los hombres) dentro de las propias listas cuando se usa el voto personalizado en listas abiertas en las elecciones ecuatorianas. En los comicios de 2006, siete de 10 mujeres mejoraron su ubicación y, en las de 2009, nueve de 15 lo hicieron.[31] Dado que el sistema electoral ecuatoriano tenía una naturaleza mixta, en relación con la estructura de la papeleta (de voto personalizado con listas abiertas, listas y entre lista) es probable que se dieran múltiples efectos respecto a la representación política de las mujeres.[32]

---

30 Como sostiene Basabe, "el diseño institucional importa. Con la normativa, la representación de las mujeres ha crecido de manera importante estancándose en el 38% en las últimas tres elecciones del legislativo. Esto evidencia que, si bien es importante el diseño institucional, no es suficiente. La norma no puede ir más allá de exigir la alternancia. Este es un país profundamente machista y excluyente" (Basabe, 2021).

31 Andrade Ayauca (2012) evidencia que en las elecciones de 2006 cambiaron de ubicación el 20.27 % de los hombres frente a un 38.46 % de mujeres. El 70% de las mujeres que tuvieron movilidad dentro de sus listas, fue para mejorar su ubicación. En las elecciones de 2009 se movieron el 15.48 % de hombres frente a un 37.50 % de mujeres. En ese año, la movilidad para mejorar los puestos de la lista en relación con el de llegada fue de un 60 % de las mujeres que tuvieron movilidad.

32 Para Archenti y Tula (2007: 190) esos efectos son previsibibles dado que "cuando la lista es 'cerrada y desbloqueada' se admite una movilidad de tipo 'vertical' (o de reordenamiento intrapartido), al poder alterarse el orden de los integrantes de una misma boleta partidaria y, por otro lado, la lista abierta (también conocida como panachage), que autoriza a los ciudadanos a una

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Tabla III

Composición por género de la Asamblea Legislativa de Ecuador (1979-2025)

Periodo legislativo	Hombres	Mujeres	Total de hombres y mujeres	Porcentaje de mujeres
1979-1984	69	0	69	0
1984-1986	68	3	71	4.2
1986-1988	70	1	71	1.4
1988-1990	68	3	71	4.2
1990-1992	67	5	72	6.9
1992-1994	73	4	77	5.2
1994-1996	72	5	77	6.5
1996-1998	78	4	82	4.9
1998-2002	106	15	121	12.4
2003-2007	82	18	100	18
2009-2013	86	38	124	30.6
2013-2017	84	53	137	38.7
2017-2021	85	52	137	37.9
2021-2025	85	52	137	37.9
Totales	1,093	253	1,346	18.8

Fuente: Elaboración propia con base en Asamblea Nacional (1979-2022).

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

El régimen electoral de género ecuatoriano evidencia que, si bien las reglas formales son fuertes, existe una serie de prácticas y arreglos informales que limita la representación descriptiva de las mujeres en el Poder Legislativo. Los partidos se han resistido a aplicar las reglas del régimen electoral de género (Andrade Ayauca, 2021). Las dificultades para que las reglas consigan la igualdad entre mujeres y hombres dan cuenta de que el régimen electoral de género está siendo filtrado por otros elementos institucionales y no institucionales que

movilidad de tipo 'horizontal' (o de reagrupamiento interpartido) al permitir no solo modificar el orden sino también incorporar candidatos de otros partidos políticos".

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

obstaculizan sus efectos sobre la representación descriptiva de las mujeres. Si bien durante las últimas cuatro décadas ha crecido el número de mujeres legisladoras gracias a las medidas de acción afirmativa (1998, 2000 y 2008) y a la paridad (2008), la presencia de las mujeres no consigue ser paritaria.

El caso ecuatoriano evidencia que las leyes por sí solas no consiguen romper los obstáculos culturales, partidistas y sociales que condicionan la participación política de las mujeres en las instituciones. La evaluación evidencia que uno de los elementos que afecta la dinámica del régimen electoral de género es la estructura del voto del sistema electoral. La experiencia enseña que cuando se ha tenido que emplear el voto por listas y entre listas o cuando se ha usado el voto personalizado y múltiple las y los votantes han preferido votar por candidatos hombres. Si bien este elemento ya ha sido reformado en el Código de la Democracia (2020), adoptando el sistema de listas cerradas y bloqueadas, los resultados de la elección de 2021 no parecerían *a priori* haber incrementado la representación femenina, sino que esta se ha mantenido estable (dado que el número de mujeres resulta similar al que había en la legislatura anterior con el otro tipo de estructura de voto).

Otro elemento institucional que funciona como un obstáculo es que las dirigencias políticas suelen ubicar a los hombres como cabeza de lista a la Asamblea Nacional[33] y además suelen sostener que "no hay mujeres" capaces de cubrir las candidaturas que exige cada elección (Goyes, 2013). Si se toma en cuenta el hecho de que hay algunas provincias donde el número de cargos a elegirse es impar, o que en los hechos funcionan como lo que en la literatura se denomina *distritos perdedores*, se explica que haya menos mujeres participando en el proceso electoral y que no obtengan puestos. En un estudio sobre las elecciones seccionales de 2019 se evidencia que los hombres fueron cabeza de lista en el 80.3% de las vocalías de Juntas Parroquiales Rurales, 77.6% en las concejalías rurales, 76.1% en las concejalías urbanas y 74.9% en las concejalías urbanas por circunscripción (El Universo, 2020).[34]

33 Con datos proporcionados por la Dirección Nacional de Organizaciones Políticas del CNE se analizó la ubicación de las mujeres en las papeletas para las Elecciones Generales Ecuador 2021, evidenciando que para los cargos de asambleísta nacional, asambleísta provincial y asambleísta por el exterior resultaron electas 52 mujeres de las cuales 32 (61.54%) estuvieron ubicadas en el encabezamiento de la papeleta; 16 (30.77%), en la segunda posición de la papeleta; tres (5.77%), en la tercera posición, y una (1.92%), en la quinta.

34 Garzón-Sherdek y Cahuasquí (2021: 30) sostienen que los resultados electorales enfrentan "obstáculos relativos al propio diseño del sistema electoral, como es el caso de las circunscripciones impares, donde el encabezamiento de lista es un elemento fundamental". También

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Cuando los partidos y movimientos políticos ubican a mujeres en el encabezamiento de las listas lo hacen en circunscripciones que no tienen tanto valor electoral (Trujillo, 2018: 152), simplemente para cumplir el mandato de ley, ya que no hay reglas formales explícitas que prohíban destinar a las candidatas a los distritos donde los partidos o movimientos políticos suelen perder. Los partidos políticos continúan funcionando a partir de comportamientos patriarcales, machistas y discriminatorios (Galarza, 2018: 131) porque las estructuras de las organizaciones responden a "los caciques del partido" (El Universo, 2020), denominados por Freidenberg y Alcántara Sáez (2001) como los "dueños del poder". Estas malas prácticas hacen que las mujeres continúen compitiendo en escenarios de cancha inclinada y con fuertes resistencias de sus organizaciones partidistas.

Los partidos y movimientos políticos son obstáculos que limitan la aplicación de la paridad de género en el país andino. Estas organizaciones políticas no han apostado de manera profunda y comprometida por la paridad de género en la competencia electoral, tampoco sus dirigencias,[35] tan solo cumplen con la paridad para no ser sancionados y suelen usar como estrategia ubicar a las mujeres como suplentes (El Universo, 2020). Si bien hay excepciones, los partidos no han invertido en la formación de cuadros políticos para que las mujeres puedan participar en la política ni tampoco han realizado capacitaciones para que los hombres puedan tener conocimientos sobre igualdad de género, interseccionalidad y nuevas masculinidades.[36]

---

la diputada Wilma Andrade señaló que "la baja representación de las mujeres en el Legislativo durante los periodos 2013, 2017 y 2021, ha sido debido a que los partidos políticos ubican a las mujeres para el encabezamiento de listas en aquellas zonas donde saben que no alcanzarán los votos" (Andrade, 2021). Basabe (2019: 1) sostiene que "el machismo electoral [se da] incluso cuando la ley establece la alternancia entre mujeres y hombres en las listas para la elección de legisladores, por ejemplo, prioritariamente las agrupaciones políticas colocan en primer lugar a candidatos varones y es por eso que no se consigue la representación paritaria".

35 Basabe (2019) también llama la atención sobre el hecho de que las mujeres tampoco ejercen la presidencia o la secretaría general de los partidos o movimientos políticos. Para la diputada Jeannina Cruz, "las organizaciones políticas no generan espacios para formar y promocionar a las mujeres, la sociedad ve con desconfianza a las mujeres políticas y la violencia política desincentiva la participación de las mujeres" (Cruz Vaca, 2021).

36 Para la diputada Wilma Andrade "es indispensable abrir espacios de representación para las mujeres en la toma de decisiones, en las organizaciones políticas se necesita que las mujeres puedan acceder a las presidencias de las directivas nacionales y locales. Las reformas no serán suficientes al menos que las mujeres tengan la garantía de que pueden militar en los partidos y se requieren reformas de fondo para que se capacite y forme a las mujeres en la política" (Andrade Ayauca, 2021).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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

Si bien Ecuador impulsó una reforma electoral en 2020 para atender algunos de los problemas que presentaba el régimen electoral de género en sus esfuerzos para incrementar la representación política de las mujeres, ellas siguen sin conseguir una presencia paritaria. Las reformas realizadas durante tres décadas han hecho que el país cuente con uno de los regímenes electorales de género más fuertes de la región (Freidenberg, 2020a) y que entre 1998-2020 esto haya supuesto un incremento de 38 puntos porcentuales en la representación descriptiva de las mujeres. A pesar de ello, aún hay áreas de oportunidad para continuar protegiendo los derechos político-electorales de las mujeres y mejorar las condiciones para que puedan acceder a los cargos de representación en igualdad de condiciones.

Una primera propuesta tiene que ver con continuar fortaleciendo el régimen electoral de género. Con las reformas realizadas en 2020 se buscó evitar la práctica partidista de reservar los encabezamientos de las listas exclusivamente para los hombres. Esta innovación supuso la introducción de la paridad transversal, conocida como una de las herramientas institucionales que más impacto han tenido en lo que se refiere a mejorar la representación de las mujeres. En ese esquema, para incrementar la capacidad de la norma de asegurar la presencia femenina, debería incorporarse el *principio de competitividad* a partir del cual se establece cuáles son los espacios donde los partidos tienen *distritos ganadores* y dónde los *perdedores*, y de ahí desincentivar la postulación de mujeres en aquellos donde los partidos históricamente pierden. Esta medida ya ha evidenciado su efectividad en el caso mexicano, donde la autoridad electoral tiene además competencia para monitorear el modo en que los partidos integran sus candidaturas, evitando que ubiquen a las mujeres en distritos donde siempre pierden.

Otras de las líneas de cambio institucional deberían explorar mejor la conexión del régimen electoral de género con la estructura del voto. Si bien las reformas de 2020 cerraron el sistema para que las y los electores no pudieran cambiar el orden de presentación de candidaturas (como ocurría con el voto personalizado), aún resta revisar qué otros elementos podrían reforzarse para mejorar la elección de mujeres. Algunos comicios ecuatorianos (como los de 2006 o los de 2009) evidencian que las mujeres han tenido mayor movilidad

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

dentro de sus propias listas, y que dicha reubicación tras el proceso electoral mejora el puesto en el que estuvo en la lista con relación a la cantidad de votos obtenida. En ese sentido, se abre una nueva agenda de investigaciónacción para establecer con mayor evidencia empírica la conexión entre estructura de voto y representación de las mujeres. Las reformas orientadas hacia el sistema de listas cerradas y bloqueadas aprobadas en 2020 requieren de tiempo y aprendizaje para que los actores aprendan a jugar con ellas y que estas funcionen como incentivos para estimular determinados comportamientos.

El fortalecimiento de las autoridades electorales en el monitoreo y supervisión de la implementación de las reglas del régimen electoral de género pueden ser otra área de oportunidad para reformar el sistema político ecuatoriano. El CNE debería contar con más competencias formales para realizar un mayor monitoreo de las reglas, generar mejores diagnósticos y proporcionar información a la ciudadanía respecto a cuáles son los distritos perdedores donde las mujeres no pueden ser ubicadas como candidatas. En ese sentido, la elaboración de reglamentos claros y específicos para el cumplimiento de las normas resulta clave para la aplicación de las reglas de la paridad,[37] de ahí que ONU Mujeres y el Consejo Nacional Electoral (2019) recomienden reformas para la operativización de reglamentos de inscripción de candidatos y candidatas de los partidos y movimientos políticos, con el objetivo de garantizar la paridad.

El trabajo de las autoridades electorales (el CNE y Tribunal Contencioso Electoral [TCE]) también debería ir orientado hacia la erradicación de la violencia política de género, ya sea mediante las herramientas normativas con las que se cuenta para poder prevenir, sancionar, reparar y erradicar la violencia, o bien mediante la identificación, descripción y sistematización de los casos registrados en bases de datos, a partir de la integración de observatorios interinstitucionales que puedan dar seguimiento tanto a la información sobre los casos denunciados como a la formación del personal respecto a los protocolos de actuación que dictan cómo identificar y proceder ante una situación de violencia política de género. Si bien hay normas, estas no se aplican. En ese

37 El asambleísta Sebastián Palacios sostiene que "las últimas reformas planteadas en el Código de la Democracia representan, desde cierto punto, un avance en materia de paridad; sin embargo, esto no es suficiente para alcanzar una verdadera paridad de género, con lo cual no se compromete a los partidos y movimientos políticos a realizar verdaderas reestructuras al interior de sus organizaciones, así como tampoco en la inclusión de mujeres como parte de los procesos eleccionarios para que se empoderen y sean verdaderas herramientas de transformación dentro de la política. A esto también se debe sumar la preparación y capacitación que los cuadros femeninos requieren para precisamente alcanzar estos cambios e inclusión" (Palacios, 2021).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

sentido, las acciones deberían orientarse a la incorporación de la transversalización del enfoque de género al interior del CNE y del TCE, así como también de las instituciones democráticas del país.

Otra de las áreas de oportunidad para proponer cambios institucionales tiene que ver con los partidos y los movimientos políticos que siguen reproduciendo prácticas discriminatorias dentro de sus procesos de toma de decisiones internos, en la designación de las autoridades y en los procesos de selección de candidaturas. La propuesta de reforma va orientada a (des)generizar los partidos y los movimientos políticos desde el marco normativo, creando un sistema de elección interna obligatorio para todos los partidos que sea conciliador con la paridad de género, lo que puede ser pensado como unas *primarias paritarias* (Freidenberg y Brown Araúz, 2019), a partir del respeto al principio de democracia interna junto al de la paridad de género (con doble papeleta, una por cada uno de los géneros, resultando ganadora de la candidatura la que tenga más votos).

Los partidos y los movimientos políticos también deberían destinar un porcentaje del financiamiento público a fomentar el liderazgo de las mujeres, el cual podría ser contemplado del Fondo Partidario Permanente que reciben para la formación, capacitación, investigación y publicación.[38] En esa misma línea, se recomienda normar en el Código de la Democracia el pautaje de publicidad en redes sociales y medios digitales para que esta pueda contar como gasto electoral, incluyendo una distribución equitativa en términos de géneros.

La creación de escuelas de liderazgo dentro de los partidos ha sido incluso recomendada por la cooperación internacional como parte de la necesidad de impulsar la transformación hacia dentro de las organizaciones de partidos, fortaleciendo los liderazgos de mujeres y de las poblaciones de las diversidades, incorporando la perspectiva de género y la interseccionalidad, tomando en cuenta la necesidad de reflejar la realidad étnico-cultural del país.[39] Dado el carácter pluricultural del estado ecuatoriano, cualquier reforma política

38 ONU Mujeres y el Consejo Nacional Electoral (2019) también propusieron crear un Fondo para la Equidad que asegure la participación de mujeres políticas (medida de acción afirmativa temporal).

39 En la evaluación sobre violencia política realizada por ONU Mujeres (2014b y 2019 con el CNE), se recomendó implementar diagnósticos sobre la situación y demandas de las mujeres y jóvenes en los partidos políticos. Este análisis puede ser parte de la propuesta de capacitación y profesionalización de los liderazgos. También se sugirió implementar escuelas de formación permanentes y ligadas a centros de formación y universidades, además de profesionalizar la construcción de militancias.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

orientada a la construcción de ciudadanía debe incorporar una perspectiva interseccional que permita la inclusión de las mujeres indígenas y afroecuatorianas (que están aún doblemente subrepresentadas).[40] La tarea no es menor porque uno de los cambios cruciales tiene que ver no solo con la capacitación de las mujeres sino fundamentalmente con desmontar una serie de valores y prácticas patriarcales y machistas que provienen del modo en que los hombres entienden el poder y hacen política.

Otras de las buenas prácticas que enseña la experiencia comparada resulta de la articulación de redes de trabajo con actores institucionales (del Poder Legislativo, las autoridades electorales, los institutos de mujeres) y grupos de la sociedad civil y del movimiento amplio de mujeres que puedan generar diagnósticos, evaluar la implementación de las reformas aprobadas y generar nuevos instrumentos que permitan profundizar en las transformaciones necesarias para la construcción de las democracias paritarias con igualdad sustantiva.[41] De la misma manera que en otras ocasiones, esas redes formales e informales pueden trabajar acciones concretas y propuestas de reformas con agencias de cooperación, organismos intergubernamentales (como la Organización de los Estados Americanos y su equipo de personas expertas) u organizaciones políticas sin fines de lucro (como el Instituto Nacional Demócrata).

La capacidad de articulación de propuestas de las mujeres organizadas en un movimiento social amplio que presione, que genere análisis técnicos y que además colabore con los actores institucionales a través de redes de colaboración formales e informales resulta clave para el avance de sus derechos políticos. La presencia de actores estatales, sociales y políticos con capacidad de veto (Piscopo, 2015), que controlen la aplicación de la paridad de género y que busquen la armonización de las normas constitucionales (nacionales) es fundamental para hacer que el régimen electoral de género sea más eficiente en mejorar las condiciones de representación política.

La erradicación del "machismo electoral" (Basabe, 2019) de las relaciones políticas ecuatorianas debería ser parte de una estrategia de colaboración de estos actores institucionales, sociales y educativos. Dado que la exclusión de las mujeres es un problema estructural, las estrategias de erradicación deben ser

40 Ecuador es un país que se caracteriza por su interculturalidad. La población ecuatoriana se autodenomina en un 65% como mestiza, 13% como indígena, 7.2% como afrodescendiente, 7.4% como montubia y 19% como blanca. Catorce nacionalidades y 18 pueblos indígenas están reconocidos en el país.

41 Trujillo Guerrero (2018: 154) señala que precisamente "uno de los aspectos positivos [del período 2013-2017] fue la conformación de un grupo parlamentario por los derechos de las mujeres".

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

multidimensionales, de carácter tanto institucional (reformas electorales, desgenerización de las instituciones públicas y de los partidos políticos) como no institucional (educación, formación en valores de igualdad y derechos humanos). La reducción de las desigualdades y las asimetrías de género que cruzan todos los espacios de la sociedad debe ser política de Estado (no estar circunscrita a una ideología de izquierda o la derecha), basada en la construcción de democracias paritarias con igualdad sustantiva.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Parte II

Los casos híbridos. Paridad con válvulas de escape, partidos *gatekeepers* y trampas institucionales

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

PERÚ: REGLAS FUERTES, SISTEMA ELECTORAL POCO AMIGABLE Y BAJA REPRESENTACIÓN DESCRIPTIVA DE LAS MUJERES

Cristhian Jaramillo Huaman

I. INTRODUCCIÓN

La representación política de las mujeres en el Perú ha avanzado de manera radical con las últimas reformas electorales de 2019 y 2020. El país ha sido uno de los últimos de América Latina en reconocer los derechos político-electorales de las mujeres, dado que concedió el voto a las mujeres en septiembre de 1955 (Ley N° 12391), incorporó medidas de acción afirmativa en 1997 (cuota de 25% de mujeres en las listas), aumentó el porcentaje de la cuota en 2000 (30%) y aprobó el principio de la paridad de género y la alternancia de manera reciente (2019 y 2020). Estas últimas modificaciones legales han llevado a que el país cuente en la actualidad con uno de los regímenes electorales de género más fuertes de América Latina (Freidenberg, 2020a), lo que ha impactado en un incremento de la representación política de las mujeres en las instituciones legislativas.

Estas reformas vinculadas a mejorar la representación de las mujeres en el Poder Legislativo han tenido un efecto positivo e inmediato en la presencia de las mujeres. De tener solo 13 legisladoras en 1995 (10.83%) y 26 en 2000 (21.67%) pasó a contar con 49 en 2021 (37.69%) (INFOgob, 2021). Desde 1979 han resultado electas 287 mujeres frente a 1,433 hombres en 1,720 escaños. En ese mismo período, solo 12 mujeres participaron como candidatas

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

a la Presidencia de la República, sin conseguir ganar en ninguna ocasión.[1] Del mismo modo que ha ocurrido en otros países de la región, las mujeres peruanas que han competido o que han accedido a cargos de representación han tenido que superar múltiples obstáculos políticos, institucionales, económicos y sociales. Aunque es importante destacar el incremento reciente en la representación descriptiva legislativa, este es aún insuficiente tomando en cuenta que las mujeres son la mayoría en el padrón electoral (50.40%) (INFOgob, 2021) y participan más que los hombres en las elecciones y en la militancia de los partidos políticos.

¿Por qué a pesar de una drástica reforma institucional que fortaleció el régimen electoral de género incorporando la exigencia de la paridad de género con alternancia en las listas congresales, los resultados de la representación legislativa no son paritarios? Al igual que otros países con regímenes electorales paritarios (como Ecuador, Argentina o Costa Rica), las mujeres no acceden a los cargos en igualdad de condiciones que los hombres. A pesar de las reformas aprobadas, los compromisos internacionales y la existencia de liderazgos partidistas femeninos autónomos y bien articulados, que incluso han sido candidatas a la Presidencia de la República, la presencia de las mujeres en la política peruana es menor en comparación con la de los hombres y enfrentan obstáculos mucho más intensos por su condición de género que sus pares legisladores. En este sentido, la baja representación de las mujeres en las instituciones evidencia los fuertes obstáculos sociales, políticos y económicos que estas enfrentan cuando quieren dedicarse a la política (Niño de Guzman, 2021: 403-405; Schmidt, 2020: 164-165; Minaya, 2019: 84-85; Freidenberg y Uchuypoma, 2017: 120-121; Llanos y Tello, 2012: 93).

De la experiencia peruana se puede aprender más respecto a cuáles son los elementos que condicionan el funcionamiento de las reglas formales para mejorar las condiciones de representación legislativa de las mujeres. El caso peruano evidencia que, aun contando con un régimen electoral fuerte, las reglas de este por sí solas no consiguen resultados paritarios. A pesar de que en las elecciones de 2021 existió un alto porcentaje de exigencia (50%), un mandato de posición fuerte, claro y sin ambigüedades, sin ninguna válvula de escape que permitiera de manera legal el incumplimiento de las normas,

1 Las candidatas fueron Dora Narrea del Castillo en 1990, Mercedes Cabanillas en 1995, Martha Chávez en 2006, Susana Villarán en 2006, Juliana Reymer en 2011, Lourdes Flores Nano en 2001 y 2006, Verónika Mendoza en 2016 y 2021, y Keiko Fujimori en 2011, 2016 y 2021.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

y sanciones fuertes cuando no se respeta el régimen electoral de género, las mujeres no consiguen representación paritaria.

La insuficiente presencia de mujeres en los cargos de representación popular se debe a un sistema electoral poco favorable para la representación femenina, con distritos electorales pequeños o medianos y listas cerradas y desbloqueadas con doble voto preferencial. Estos elementos, sumados a la ausencia de sanciones al acoso y la violencia política contra las mujeres, limitan su participación política.[2] A pesar de los enormes esfuerzos de los actores críticos que integran la "coalición amigable al género" (Caminotti, 2016: 189-192) (organizaciones, movimientos y asociaciones de mujeres y de instituciones de alcance internacional), las condiciones de participación y representación de las mujeres peruanas continúan siendo poco igualitarias.

Las reformas para introducir tanto las cuotas como la paridad de género, aumentar el porcentaje de exigencia e implementar la alternancia y la secuencialidad en las listas han tenido como origen el esfuerzo del movimiento feminista y del movimiento amplio de mujeres, la aplicación de los convenios y conferencias internacionales, los organismos, asociaciones y agencias de cooperación internacional y los grupos de expertas y expertos centrados en realizar una reforma integral que incluyera estas demandas.[3] Ejemplo de esto último fue la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP), que introdujo entre sus propuestas de reformas una batería de medidas orientadas a la construcción de la democracia paritaria.[4] Ese conjunto de esfuerzos ha llevado al régimen electoral de género peruano a convertirse en uno de los más fuertes de la región (Freidenberg, 2020a: 9-10), aun cuando todavía tiene un

2 El 7 de abril de 2021 se promulgó la Ley Nº 31.155, que previene y sanciona el acoso contra las mujeres en la vida política. A pesar de la existencia de una normativa vinculada al acoso contra las mujeres, esta no plantea sanciones ni acciones específicas contra individuos o grupos que afecten los derechos políticos de las mujeres centrándose solo en prevenir y concientizar a la ciudadanía, y no en generar acciones que desincentiven el comportamiento de las y los políticos.

3 Durante la década de 1990, en el Perú surgieron diversas plataformas y asociaciones que impulsaron una agenda de género con el objetivo de introducir medidas para incrementar la representación de la mujer en la política. Por ejemplo, el Foro Mujer presentó una carta abierta a los entonces candidatos de la segunda vuelta electoral del año 1990: Alberto Fujimori y Mario Vargas Llosa. En este documento se proponía la formación de una agenda política que promoviera una mayor participación social de las mujeres contemplando también un sistema de cuotas que a su vez asegurara una presencia femenina en la política (Yáñez, 1998: 17-18).

4 Se entiende por *democracia paritaria* el modelo en el que la igualdad sustantiva y la paridad entre hombres y mujeres son ejes vertebradores de las transformaciones que asume un Estado responsable e inclusivo (ONU Mujeres y Parlamento Latinoamericano y Caribeño, 2016: 11).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

sistema electoral poco amigable a las mujeres y muchas resistencias por parte de las dirigencias, los partidos e incluso sectores de la ciudadanía a aceptar la participación igualitaria de las mujeres en la política peruana y la construcción de una democracia paritaria.

Perú ha suscrito diversos convenios internacionales, entre los cuales se encuentran la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), que firmó en 1981 y ratificó en 1982; el Protocolo Facultativo de la CEDAW, que firmó en 2000 y ratificó un año después; la Convención de Belém Do Pará, que firmó en 1995 y ratificó en 1996; la Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos de la Mujer, firmada y ratificada en 1948; la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, que ratificó en 1975; la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995), el Consenso de Quito (2007), el Consenso de Brasilia (2010), la Norma Marco para Consolidar la Democracia Paritaria del Parlamento Latinoamericano (2014) y la Estrategia de Montevideo (2016). De estas destaca la Plataforma de Acción de Beijing, evento en el cual el entonces presidente Alberto Fujimori fue el único jefe de Estado en asistir y en donde se estableció el compromiso de erradicar las brechas de género (Townsend, 2007: 6).

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

II. LA EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO EN PERÚ: REFORMAS PARITARIAS TRAS UN LARGO ESTANCAMIENTO

Perú promulgó de manera tardía la legislación que reconocía el derecho al voto de las mujeres en el siglo XX.[5] No obstante, el reconocimiento de la igualdad

5 El 7 de septiembre de 1955 se permitió, mediante la Ley Nº 12391, el derecho al sufragio pasivo y activo de las mujeres mayores de edad y alfabetizadas. Con la incorporación de este derecho,

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

formal de este grupo históricamente excluido en la política nacional no se tradujo en la representación descriptiva de las mujeres en las instituciones políticas. Si bien en la década de 1990 hubo esfuerzos orientados a impulsar nuevas políticas a favor de su participación política, las mujeres en el Congreso eran más la excepción que la regla.

Diversas organizaciones sociales no gubernamentales (como el Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, el Movimiento Manuela Ramos, el grupo Somos la mitad, queremos paridad, la organización DEMUS-Estudios para la defensa de los derechos de la mujer, la Asociación de Comunicadores Sociales CALANDRIA, entre otros) y grupos feministas han apoyado iniciativas a favor de la introducción de medidas que sirvieran para reducir la desigualdad de género en la representación política (DEMUS, 2015; Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, 2014 y 2019), aunque durante mucho tiempo esas voces han sido silenciadas y minimizadas. Entre 1995 y 2020, estos grupos feministas, junto con congresistas de diversos grupos políticos, impulsaron y presentaron 27 proyectos de ley referidos a la introducción de medidas de acción afirmativa para mejorar la representación descriptiva de las mujeres. Sin embargo, la mayoría de estas iniciativas se estancaron en las comisiones o fueron rechazadas por el Pleno del Congreso, y solo en tres ocasiones la legislación sobre la cuota de género se ha modificado (Congreso de la República, 2021).

Uno de los primeros intentos por introducir algún tipo de medida de acción afirmativa se produjo en 1991 con la propuesta de la diputada por el Partido Aprista Peruano, Ana María Fernandini, que sugería establecer una cuota de género que alcanzara progresivamente la paridad (Anicama, 2001: 95). Esta propuesta, al igual que las impulsadas por otras congresistas de diferentes bancadas que mencionaban la introducción de una cuota de género con mandatos de posición, terminó archivada en el Congreso y no prosperó. Tras estos primeros intentos, en marzo de 1997 las congresistas Martha Hildebrandt Pérez-Treviño y Luz Salgado Rubianes, ambas de Cambio 90-Nueva Mayoría, presentaron el Proyecto de Ley Nº 2574/96-CM-CR, que serviría de base para la introducción de una cuota de género en Perú. Esta iniciativa proponía establecer un mínimo de 25% de mujeres o varones en las listas de candidaturas al

Perú estuvo entre los cuatro últimos países en América Latina en reconocer el derecho al voto de las mujeres. Sin embargo, la Constitución Política de 1933 reconocía en su artículo 86 el derecho al sufragio de las mujeres mayores de edad, así como de las casadas o madres de familia aunque no hubiesen llegado a la mayoría de edad, pero se limitaba exclusivamente a las elecciones municipales (Paniagua, 2003: 68).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Congreso.[6] A su vez, este proyecto de ley estuvo acompañado de dictámenes alternativos propuestos por los parlamentarios Henry Pease, de Unión por el Perú, y Lourdes Flores Nano, del Partido Popular Cristiano. La propuesta de las congresistas de Cambio 90-Nueva Mayoría no se encontraba motivada ni directamente vinculada a grupos feministas o al activismo ciudadano (Jaramillo y Valenzuela, 2019: 62), pues las legisladoras sostenían que su proyecto de ley respondía a la minúscula presencia femenina en el Congreso y a la influencia de conferencias, convenciones y congresos internacionales sobre la participación de la mujer y la lucha contra la desigualdad.[7]

A pesar de la participación internacional de Perú en diversas convenciones y foros sobre la reducción de las brechas de género y la lucha contra la discriminación de la mujer,[8] el proyecto de ley planteado por las congresistas Hildebrandt y Salgado fue inicialmente rechazado por el Pleno del Congreso. Sin embargo, la iniciativa de una cuota de género mínima del 25% de varones o mujeres para las listas congresales llegó a incluirse en la Ley Nº 26.859, Ley Orgánica de Elecciones, promulgada el 29 de septiembre de 1997,[9] lo que provocó que la presencia de mujeres en el Congreso aumentara de manera significativa. Antes de la exigencia de un 25% de mujeres o varones en la composición de las listas congresales, en 1995, de 120 congresistas solo 13 eran

6 En específico, el proyecto de ley planteado por las congresistas señalaba en su único artículo: "Las listas de candidatos para Congresistas de la República deben incluir como mínimo un 25% de mujeres" (Proyecto de Ley Nº 2574/96-CM-CR).

7 La entonces parlamentaria Luz Salgado Rubianes precisaba, en el debate en el Pleno del Congreso, las motivaciones de su propuesta: "El planteamiento de un sistema de cuotas para incrementar la participación de las mujeres en política no nace del capricho de algunas congresistas o del reclamo de un minúsculo grupo de feministas radicales, como se ha dicho; tampoco es fruto de una mentalidad fantasiosa o de una idea descabellada que algunos califican de disparate jurídico; nace de las diversas convenciones y conferencias internacionales sobre la mujer, de la experiencia de otros países sobre este tema y del reconocimiento por parte de algunos congresistas hombres y mujeres de una realidad histórica: la escasa participación política de las mujeres, a pesar de constituir un 50.4% de la población peruana" (Congreso de la República, 1997: 2519).

8 Durante el debate del proyecto de ley para introducir la cuota de género, las congresistas destacaron la importancia de la Convención sobre Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, ratificada por Perú el 13 de octubre de 1982; la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, realizada en Pekín en septiembre de 1995, y la Declaración Final de la Conferencia Especializada Interparlamentaria "Hacia una Colaboración entre Hombres y Mujeres en Política", realizada del 14 al 20 de febrero de 1997 en Nueva Delhi (Congreso de la República, 1997: 2520-2521).

9 Días después, el 13 de octubre, la cuota de género también fue introducida para las listas de autoridades locales mediante la Ley N° 26864, Ley de Elecciones Municipales.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

mujeres. La incorporación de la cuota tuvo resultados inmediatos duplicando el número de representantes mujeres de 10.83% en 1995 a 21.67% en 2000 (INFOgob, 2021).

A pesar de ello, las congresistas aún consideraban insuficiente el porcentaje que demandaba la cuota de género. La reforma para su aumento se realizó tres años después de la promulgación de esta medida. El Proyecto de Ley N° 514/2000-CR, presentado por la congresista Mercedes Cabanillas, agrupó 40 iniciativas[10] y planteó un incremento en la cuota de género del 25 al 50% en las listas presentadas por los partidos políticos para el Congreso de la República del Perú, así como la introducción de la alternancia. Esta propuesta fue discutida y aprobada en las comisiones de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales, y de Descentralización y Regionalización (Congreso de la República, 2002: 32). La entonces Ministra de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano, Cecilia Blondet Montero, apoyó este proyecto argumentando a favor de la conveniencia de establecer un cierto grado de alternabilidad de hombres y mujeres en las listas de candidaturas. El proyecto también contó con el apoyo de representantes de la Defensoría del Pueblo y la Oficina Nacional de Procesos Electorales (Congreso de la República, 2002: 32-33). A pesar de todas estas instituciones a favor de las medidas y la recolección de otras iniciativas, la paridad y la alternancia contempladas por la propuesta de la congresista Cabanillas fueron rechazadas por el Pleno del Congreso.

El rechazo de esta propuesta se debió a que el cambio de 25% a la paridad y alternancia fue considerado por distintos congresistas como un incremento excesivo (Congreso de la República, 2002: 45-55). En consecuencia, se rehízo esta medida proponiendo un aumento del 25 al 30% con la Ley N° 27.387, promulgada el 28 de diciembre de 2000.[11] De esta manera, la legislación electoral peruana en 2000 pasó a establecer una cuota de género del 30% de varones o mujeres en sus listas congresales, regionales y municipales (provincial y distrital), de cumplimiento obligatorio a riesgo de no poder inscribir la lista en cuestión y en consonancia con lo que ya estaba exigiéndose a nivel

10 Las 40 iniciativas agrupadas fueron propuestas por distintos congresistas de diferentes bancadas y por organismos electorales como el Jurado Nacional de Elecciones y la Oficina Nacional de Procesos Electorales. Estos proyectos de ley también hacían referencia a una reforma integral del sistema electoral, con especial énfasis en el cambio de un distrito electoral único a uno múltiple para las elecciones congresales.

11 En 2002, mediante las leyes 27734 y 27683, promulgadas el 27 de mayo y 14 marzo respectivamente, la cuota para las candidaturas de las elecciones municipales y regionales se incrementó homologando el porcentaje en estas con el ya establecido a nivel nacional.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

internacional (Freidenberg, 2020a). No obstante, y a pesar de la obligatoriedad de la norma, las cifras de mujeres electas continuaron siendo menores que las de sus pares varones a nivel legislativo (ver tabla III). Este modelo de régimen electoral de género, con una cuota del 30%, no se modificó hasta la reforma producida entre 2019 y 2020.

El cambio siguiente en el régimen electoral de género se dio con los proyectos de ley presentados por la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política en 2019. Esta Comisión, creada por iniciativa del Poder Ejecutivo nacional mediante la Resolución Suprema Nº 228-2018-PCM, tenía como objeto proponer nuevas leyes que modificaran de manera significativa el sistema político y electoral.[12] Al finalizar su labor, la Comisión realizó un diagnóstico del funcionamiento de la política peruana y presentó 12 proyectos de ley (cuatro en materia constitucional y ocho en materia legal). Entre los proyectos se encontraba la introducción de la paridad de género y la exigencia de alternancia en la integración de las listas de candidaturas al Congreso.

Los proyectos de ley elaborados por la CANRP fueron recogidos por el Ejecutivo y planteados en el Legislativo en donde las y los congresistas aprobaron, mediante la Ley Nº 30.996, la alternancia y la paridad progresiva en las listas al Congreso. Es decir, la nueva norma establecía que, en las elecciones generales de 2021, los partidos políticos debían incluir un 40% de mujeres en las listas de candidaturas al Congreso y este porcentaje se elevaría un 5% en cada proceso electoral nacional, de tal manera que se pudiera alcanzar la paridad en los comicios generales de 2031. De ese modo se adoptaba un modelo de progresividad paritaria, algo que solo se había dado en Ecuador cuando se aprobó el régimen electoral de género en 2000.

La paridad progresiva aprobada en 2019 fue rápidamente sustituida en 2020 por una paridad directa, no progresiva, que debía ponerse en práctica en las siguientes elecciones legislativas. Tras la disolución del Congreso en septiembre de 2019[13] y la conformación de uno nuevo en enero de 2020, el

12 La CANRP estaba compuesta por Fernando Tuesta (quien la presidió), Jessica Bensa, Milagros Campos, Paula Muñoz y Martín Tanaka.

13 El 30 de septiembre de 2019, el Ejecutivo presentó un pedido de cuestión de confianza al Legislativo sobre nuevas consideraciones para la elección de miembros del Tribunal Constitucional (TC), la cual estaba agendada para ese mismo día. A pesar de recibir dicho pedido, el Congreso continuó con la votación de miembros del TC y el entonces presidente, Martín Vizcarra, consideró que la cuestión de confianza presentada había sido rechazada. Al ser la segunda vez que el Congreso de la República rechazaba la cuestión de confianza, y de acuerdo a la Constitución Política peruana, el presidente podía cerrar el Congreso. Así, ese mismo día,

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

debate sobre la paridad progresiva aprobada por el anterior Pleno se reinició. La congresista Rocío Silva-Santisteban presentó el Proyecto de Ley Nº 5298/2020-CR que proponía introducir la paridad y la alternancia a partir de las elecciones generales de 2021. Este proyecto fue discutido y aprobado en la Comisión de Constitución y Reglamento y la Comisión de la Mujer y Familia (Congreso de la República, 2020a).[14] Tras estos dictámenes positivos, ambas comisiones consensuaron un texto único, el cual fue votado y aprobado por el Pleno del Congreso el 25 de junio de 2020, siendo luego promulgado el 23 de julio del mismo año como la Ley Nº 31.030 (Congreso de la República, 2020b).

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

El régimen electoral de género ha pasado por una serie de reformas legales avanzando paulatinamente en su fortalecimiento, lo que ha tenido efectos sustantivos sobre la representación descriptiva de las mujeres. Los cambios a la legislación descritos demuestran que el régimen electoral de género ha variado significativamente desde la introducción de la cuota en 1997. Una evaluación del Índice de Fortaleza del Régimen Electoral de Género evidencia el fortalecimiento del régimen electoral peruano a través de cuatro procesos de reforma: en 1997, cuando se aprueba una cuota débil del 25%; en 2000, cuando se eleva el porcentaje de candidatas mujeres al 30%; en 2019, cuando se establece la paridad de género progresiva con alternancia; y en 2020, cuando se reemplaza la paridad progresiva por paridad y alternancia para su aplicación en el siguiente proceso electoral inmediato. El IFREG registró un puntaje de 2 en la introducción de la cuota en 1997 y mantuvo esta cifra en el primer proceso tras la reforma de 2000. En 2019 este índice subió a 3.5 debido a la aplicación de la paridad progresiva y, con la última modificación de 2020, el IFREG alcanzó los 5 puntos. De esta manera, Perú posee, gracias a las últimas modificaciones

Vizcarra declaró la disolución del Legislativo y convocó a elecciones para la conformación de un nuevo Congreso (Decreto Supremo N° 165-2019-PCM).

14 El proyecto de ley presentado por la congresista Rocío Silva-Santisteban proponía ciertos cambios al artículo 116 de la Ley Orgánica de Elecciones sobre las listas de candidaturas al Congreso. En específico planteaba: "La lista resultante de las elecciones internas o elecciones primarias se ordena según el resultado de la votación y respetando la proporción de cincuenta por ciento (50%) de mujeres o de hombres. Los candidatos y candidatas que obtengan la mayor votación ocupan los primeros lugares, ubicados de forma intercalada: una mujer y luego un hombre" (Proyecto de Ley Nº 5298/2020-CR).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

legales, un régimen electoral de género más fuerte para la participación política de las mujeres.

III.1. EL PORCENTAJE DE EXIGENCIA

La introducción de la cuota de género en 1997, mediante la promulgación de la Ley Nº 26.859, Ley Orgánica de Elecciones, establecía en su artículo 116 que las listas de candidaturas al Congreso debían incluir un número no menor del 25% de mujeres o de varones. Este porcentaje de exigencia fue aplicado solo en las elecciones generales de 2000, pues el 29 de diciembre de ese mismo año el mencionado artículo 116 fue reformado mediante la Ley N° 27.387. Dicha ley en cuestión aumentó el porcentaje de exigencia al 30%, que fue aplicado en los comicios generales de 2001, 2006, 2011 y 2016, así como en las elecciones congresales extraordinarias de 2020.[15]

En 2019, la CANRP propuso 12 proyectos de reforma política y electoral entre los cuales se encontraba la inclusión de la paridad y alternancia en las listas congresales, regionales y municipales. El Ejecutivo hizo suya esta iniciativa y la propuso al Congreso en donde, tras meses de deliberaciones, se aprobó, el 27 de agosto de 2019, la Ley Nº 30.996 que reformaba la Ley Orgánica de Elecciones y establecía la paridad progresiva. De esta manera, según lo estipulado en la legislación, para las elecciones generales de 2021 los partidos políticos debían incluir como mínimo a un 40% de mujeres tanto en las listas de candidaturas para los procesos de democracia interna como en la lista final de candidaturas para los comicios.[16] Como ya se mencionó, de acuerdo a la

15 El texto del artículo 116 reformado en 2000 sostenía: "Las listas de candidatos al Congreso en cada Distrito Electoral deben incluir un número no menor del 30% de mujeres o de varones. En las circunscripciones en que se inscriban listas con tres candidatos, por lo menos uno de los candidatos debe ser varón o mujer" (Ley N° 27.387).

16 El texto del artículo 116 reformado en 2019 sostenía: "Las listas de candidatos al Congreso de la República, en elecciones generales, se determinan de la siguiente manera: a) Postulación en elecciones internas o primarias: En las elecciones internas o elecciones primarias, los candidatos postulan de forma individual. El conjunto de candidatos está integrado por no menos del cuarenta por ciento (40%) de mujeres o de hombres, ubicados de forma intercalada: una mujer, un hombre o un hombre, una mujer. El voto se emite a favor de candidato individual; b) Lista resultante de las elecciones internas o primarias: La lista resultante de las elecciones internas o elecciones primarias se ordena según el resultado de la votación y respetando la cuota mínima de cuarenta por ciento (40%) de mujeres o de hombres. Los candidatos que obtengan la mayor votación ocupan los primeros lugares, pero una vez cubierta la cantidad máxima de candidatos de un mismo sexo se continúa con el candidato del sexo opuesto que se requiera para cumplir con la cuota mínima y c) Lista de candidatos para las elecciones generales: En la lista al Congreso

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

tercera disposición transitoria de esta ley el porcentaje de exigencia se elevaba al 45% para los comicios de 2026 y llegaba, finalmente, a la paridad en las elecciones generales de 2031.

La paridad progresiva establecida por la Ley Nº 30.996 no se empleó en ningún proceso electoral, pues fue reemplazada por una paridad vertical efectiva tras la crisis política de 2019. Tras la disolución del Congreso el 30 de septiembre de 2019 y la conformación de uno nuevo a inicios de 2020, el debate sobre la paridad de género se reinició y el 23 de julio de 2020 se promulgó la Ley Nº 31.030. Esta ley sustituyó a la paridad progresiva por la que exige la paridad en las listas congresales aplicable tanto en los procesos de democracia interna como en las listas finales de candidaturas al Congreso y de ejecución inmediata.[17]

III.2. EL MANDATO DE POSICIÓN

La primera versión del artículo 116 de la Ley Orgánica de Elecciones, promulgado en 1997, no hizo referencia a la posición que las mujeres debían ocupar en las listas. El artículo en cuestión se limitó a señalar el porcentaje mínimo de mujeres exigido en las listas, por lo que la posición quedó determinada

de la República, para las elecciones generales, se consideran los resultados de la democracia interna y se ubican los candidatos en forma intercalada: una mujer, un hombre o un hombre, una mujer" (Ley Nº 30.996).

17 El texto del artículo 116 reformado en 2019 sostenía: "Las listas de candidatos al Congreso de la República y al Parlamento Andino, en elecciones generales, se determinan de la siguiente manera: 1. Postulación en elecciones internas o primarias: En las elecciones internas o elecciones primarias, los candidatos postulan de forma individual. El conjunto de candidatos está integrado por el cincuenta por ciento (50%) de mujeres o de hombres, ubicados intercaladamente de la siguiente forma: una mujer, un hombre o un hombre, una mujer. El voto se emite a favor de candidato individual; 2. Lista resultante de las elecciones internas o primarias: La lista resultante de las elecciones internas o elecciones primarias se ordena según el resultado de la votación y respetando el cincuenta por ciento (50%) de mujeres o de hombres. Los candidatos que obtengan la mayor votación ocupan los primeros lugares, pero una vez cubierta la cantidad máxima de candidatos de un mismo sexo se continúa con el candidato del sexo opuesto que se requiera para cumplir con la cuota mínima. La lista final se ordena intercaladamente de la siguiente forma: una mujer, un hombre o un hombre, una mujer. Los candidatos que por cualquier motivo no puedan integrar la lista final, deben ser reemplazados por otro candidato del mismo sexo, para que se asegure la paridad y alternancia; y 3. Lista de candidatos para las elecciones generales: En la lista al Congreso de la República y al Parlamento Andino, para las elecciones generales, se consideran los resultados de la democracia interna y se ubican los candidatos en forma intercalada: una mujer, un hombre o un hombre, una mujer. El criterio de paridad y alternancia de género debe verificarse también sobre el número total de candidatos presentados por cada organización política" (Ley Nº 30.996).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

mediante procesos de democracia interna o según lo disponía el estatuto de cada partido. La reforma electoral realizada en 2000 elevó el porcentaje de la cuota de género, pero tampoco hizo referencia al mandato de posición, lo que significaba que los partidos continuaban teniendo discrecionalidad respecto a la ubicación de las mujeres candidatas en las listas.

Un cambio significativo de este apartado se produjo con la reforma de 2019. En su primera versión, la Comisión sugirió la introducción de la paridad y las alternancia para listas congresales y municipales. Esta propuesta fue elevada al Congreso que, luego de meses de deliberación, aprobó la Ley Nº 30.996 que modificó, a su vez, la Ley Orgánica de Elecciones en los apartados referidos a la conformación de listas de candidaturas postulantes al Congreso. Así, la legislación peruana introdujo en 2019, por primera vez, la alternancia de mujeres y varones en la posición de las listas, tanto para procesos de democracia interna como para la lista final de candidaturas.[18] Con esta medida se daba un paso importante respecto al fortalecimiento del régimen electoral de género en el país.

Por último, la reforma de 2020 mantuvo la alternancia entre géneros que había sido introducida por la anterior legislación.[19] En la actualidad, el régimen

18 En concordancia con el texto de la propuesta de la Comisión, Fernando Tuesta (2021) señalaba que: "Las listas de candidatos al Congreso en cada circunscripción electoral deben incluir no menos del cincuenta por ciento (50%) de mujeres o de varones, ubicados en la lista de manera alternada. En las circunscripciones en que se inscriban listas con tres candidatos, por lo menos uno de los candidatos debe ser varón o mujer".

19 La Ley Nº 31.030 también realizó modificaciones para incorporar la paridad y la alternancia a nivel subnacional. Así, a nivel regional, esta legislación cambió el artículo 12 de la Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales, e introdujo la paridad y alternancia a cargos de gobernación, vicegobernación y consejería regional. Asimismo, la nueva legislación también contempló la paridad horizontal en cargos ejecutivos regionales. En específico: "Las organizaciones políticas a que se refiere el artículo precedente deben presentar conjuntamente una fórmula de candidatos a los cargos de gobernador y vicegobernador regional y una lista de candidatos al consejo regional, acompañada de una propuesta de plan de gobierno regional que es publicada junto con la fórmula y la lista de candidatos por el Jurado Electoral Especial en cada circunscripción. La fórmula de candidatos a los cargos de gobernador y vicegobernador regional debe respetar el criterio de paridad y alternancia, y del total de circunscripciones a las que se presenten, la mitad debe estar encabezada por una mujer o un hombre. La lista de candidatos al consejo regional debe estar conformada por el número de candidatos para cada provincia, incluyendo igual número de accesitarios. La relación de candidatos titulares y accesitarios considera los siguientes requisitos: 1. Cincuenta por ciento (50%) de hombres o mujeres, ubicados intercaladamente de la siguiente forma: una mujer, un hombre o un hombre, una mujer. El criterio de paridad y alternancia de género debe verificarse también sobre el número total de candidatos presentados por cada organización política" (Ley Nº 31.030). A nivel municipal, la ley solo detalló la paridad y alternancia en los cargos de regiduría, mas no en el ejecutivo.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

electoral de género peruano considera que las listas congresales, ya sean para las elecciones que se realicen como ejercicio de democracia interna o para competir en las elecciones generales, se deben ordenar "intercaladamente de la siguiente forma: una mujer, un hombre o un hombre, una mujer" (Congreso de la República, 2020b, artículo 116).

III.3. LA FÓRMULA DE LA CANDIDATURA

En Perú, la legislación que regula el régimen electoral de género se refiere de manera exclusiva a las candidaturas propietarias sin mencionar las suplentes. Solo en la reforma de 2020 se hizo una breve referencia a estas últimas sosteniendo que, en caso de que una o un candidato no pueda integrar la lista final al Congreso, deberá ser reemplazado por una persona del mismo sexo (Congreso de la República, 2020b, artículo 116). De este modo, se garantiza de manera no explícita la integridad de la fórmula (una mujer debe ser reemplazada por otra mujer).

III.4. LAS SANCIONES

El cumplimiento del régimen electoral de género, desde su primera aplicación en las elecciones generales de 2000, ha sido obligatorio a riesgo de no poder inscribir la lista propuesta por el partido político (Llanos y Tello, 2012: 12). Esto se debe a que el artículo 116 de la Ley Orgánica de Elecciones es taxativo y no admite excepciones. Las siguientes reformas a este artículo (2000, 2019 y 2020) mantuvieron la obligatoriedad del cumplimiento del porcentaje mínimo de mujeres en las listas de candidaturas al Congreso. De esa manera, el nivel de exigencia en materia de sanciones es el más fuerte, llevando a que los partidos no puedan registrar a sus candidaturas si no cumplen con lo que dice la ley.

En la práctica esto se ha podido observar en diferentes momentos. Por ejemplo, en el año 2000 el Jurado Nacional de Elecciones solo admitió las listas de candidaturas que cumplían con el mínimo del 25% señalado por la legislación. En las elecciones generales de 2001, 2006, 2011, 2021 y las congresales extraordinarias de 2020, esta entidad estableció, mediante resoluciones, el mínimo de mujeres por cada circunscripción.[20] Así, el cumplimiento de la cuota

20 Las resoluciones en donde se establece el mínimo de mujeres por circunscripción son: Resolución 068-2001-JNE (elecciones generales de 2001), Resolución 304-2005-JNE (elecciones generales de 2006), Resolución 4952-2010-JNE (elecciones generales de 2011), Resolución 287-2015-JNE

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

de género es obligatorio a riesgo, en caso de desacato, de no poder inscribir la lista y, por lo tanto, no participar en el proceso electoral en cuestión.

III.5. LAS VÁLVULAS DE ESCAPE

En consecuencia, con los apartados anteriores es posible identificar que el régimen electoral de género en Perú especifica medidas que impiden que los partidos políticos incumplan con la cuota de género requerida. Así, esta medida es de carácter obligatorio a riesgo de no poder participar en la contienda electoral en caso de incumplimiento. En ese sentido, el régimen electoral de género peruano no posee ambigüedades, pues evita la presencia de válvulas de escape.

(elecciones generales de 2016), Resolución 156-2019-JNE (elecciones congresales extraordinarias de 2020) y la Resolución 330-2020-JNE (elecciones generales de 2021).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Tabla I

Régimen electoral de género en Perú

Norma	Año/Ley	Tamaño (mínimo, intermedio o paridad)	%	Mandato de posición	#	*Enforcement* (ausente, débil o fuerte)	Tipo de *enforcement*	Alcance (restringido o amplio)	Válvula de escape (presente o ausente)
Perú I	1997 [Ley Nº 26.859]	Mínimo	25	Ausente		Fuerte	El partido no puede inscribir la lista si no cumple con la cuota	Restringido	Ausente
IFREG= 2		0		0		1		0	1
Perú II	2000 [Ley Nº 27.387]	Mínimo	30	Ausente		Fuerte	El partido no puede inscribir la lista si no cumple con la cuota	Restringido	Ausente
IFREG= 2		0		0		1		0	1
Perú III	2019 [Ley Nº 30.996]	Intermedio	40*	Fuerte	Alternancia	Fuerte	El partido no puede inscribir la lista si no cumple con la cuota	Restringido	Ausente
IFREG=3.5		0.5		1		1		0	1

Continúa…

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Norma	Año/Ley	Tamaño (mínimo, intermedio o paridad)	%	Mandato de posición	#	*Enforcement* (ausente, débil o fuerte)	Tipo de *enforcement*	Alcance (restringido o amplio)	Válvula de escape (presente o ausente)
Perú IV	2020 [Ley Nº 31.030]	Paridad vertical	50	Fuerte	Alternancia	Fuerte	El partido no puede inscribir la lista si no cumple con la cuota	Amplio	Ausente
IFREG= 5		1		1		1		1	1

* En 2019, la Ley Nº 30.996 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 2031.

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

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

IV. EL SISTEMA ELECTORAL LEGISLATIVO

Desde el autogolpe perpetrado por Alberto Fujimori en 1992 y la promulgación de la Constitución Política de 1993, vigente hasta el momento, el sistema electoral legislativo peruano ha experimentado diversas modificaciones de forma casi constante. Los cambios al sistema electoral se deben a un proceso de reforma política y electoral irregular, intermitente y producto, en algunas ocasiones, de los conflictos entre el Ejecutivo y Legislativo. Como proceso, la reforma electoral en Perú continúa en debate y algunas modificaciones establecidas se aplicaron por primera vez en las elecciones generales de 2021.

La introducción de una nueva Constitución Política en 1993 supuso un cambio dramático en todo el sistema electoral legislativo. Antes de este cambio constitucional, la Constitución Política de 1979 establecía que el Poder Legislativo era bicameral con una Cámara de Diputados compuesta por 180 miembros y un Senado con 60 integrantes. En ambos casos, el mandato era de cinco años con la posibilidad de una reelección inmediata, con un principio de representación proporcional y una estructura de voto que permitía las listas cerradas y desbloqueadas, y la aplicación del voto preferencial.[21] La diferencia entre las dos cámaras era el distrito por el cual las y los representantes eran electos. En el caso de la Cámara de Diputados, se elegía a sus miembros a través de distritos múltiples; en contraste, para el Senado regía un distrito electoral único.

La Constitución de 1993 eliminó el histórico sistema bicameral peruano y lo reemplazó por una sola cámara conformada por 120 congresistas. En cuanto a las circunscripciones electorales, la séptima disposición transitoria de la Constitución Política de Perú de 1993 detalla que "el primer proceso de Elecciones Generales que se realice a partir de la vigencia de la presente Constitución, en tanto se desarrolla el proceso de descentralización, se efectúa por distrito único" (Congreso de la República, 1993: 63). En consecuencia, las elecciones generales de 1995 y 2000 se llevaron a cabo con listas cerradas y desbloqueadas de 120 integrantes que se postulaban a un distrito electoral único, siendo estos electos de manera proporcional mediante la fórmula electoral de D'Hondt.

21 Solo para las elecciones generales de 1980 las listas fueron cerradas y bloqueadas tanto para las candidaturas al Senado como para la Cámara de Diputados. Luego de este proceso electoral, todas las elecciones legislativas peruanas han empleado listas cerradas y desbloqueadas con doble voto preferencial.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

La renuncia de Alberto Fujimori el 19 de noviembre de 2000, evento que inició la reinstauración de la democracia peruana, se tradujo también en nuevos intentos de reformar el sistema electoral. El 28 de diciembre de 2000 se promulgó la Ley Nº 27.387 que cambió el distrito único por un sistema de distritos electorales múltiples. La legislación estableció 25 distritos electorales,[22] uno por cada departamento y la provincia constitucional del Callao y esta conformación de circunscripciones se mantuvo presente en las elecciones generales de 2001 y 2006.

En 2009, mediante la Ley Nº 29.403, la circunscripción de Lima se dividió en Lima Metropolitana y Lima Provincias, por lo que el número de distritos electorales ascendió a 26. Estas 26 circunscripciones se emplearon en las elecciones generales de 2011 y 2016, y las congresales extraordinarias de 2020. Una última reforma en este aspecto se llevó a cabo el 23 de julio de 2020 mediante la Ley Nº 31.032, en la que se estableció una circunscripción para los peruanos y las peruanas residentes en el extranjero, antes incluidos en la circunscripción de Lima Metropolitana, y así se elevó el número de distritos electorales a 27, que fueron por primera vez empleados en los comicios generales de 2021. Al igual que el número de circunscripciones, el número de integrantes del Congreso también ha sufrido cambios significativos. Inicialmente, la Constitución de 1993, en su artículo 90, limitaba el número de congresistas a 120. Años después, debido al crecimiento del número de electores y electoras sumado a la incorporación del distrito electoral de Lima Provincias, el número de congresistas se elevó a 130 (Ley Nº 29.042), cifra que, pese a diversos intentos de reforma, se mantiene vigente.[23]

El número de escaños de cada circunscripción también ha sufrido variaciones significativas. Este número se determina siguiendo ciertas consideraciones. En principio, todos los distritos electorales deben tener como mínimo un escaño y el resto se distribuye de manera proporcional con base en el número de electores y electoras de la circunscripción. Otro requisito a tomar en cuenta es que el total de escaños no debe superar el límite de congresistas establecido por la Constitución Política de Perú. La creación del distrito electoral de Lima Provincias supuso un nuevo requisito para esta distribución, pues la tercera disposición transitoria de la Ley Nº 29.402 especificaba que este distrito debía

22 La ciudadanía peruana en el extranjero estaba incluida en el distrito electoral de Lima.

23 La CANRP tenía como una de sus propuestas principales el modificar el número de congresistas estableciendo un criterio que obedeciera al número de electores y electoras. Este proyecto de ley fue elevado al Congreso de la República, en donde continúa siendo analizado.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

tener un número fijo de escaños (cuatro). De esta manera, las consideraciones que se deben tomar en cuenta para la distribución proporcional de escaños son: un mínimo de un escaño para todos los distritos, cuatro escaños fijos para el distrito de Lima Provincias y no sobrepasar el límite del número total de congresistas.

A partir de estos criterios, el Jurado Nacional de Elecciones, un año antes de los procesos electorales, realiza el cálculo del número de escaños y determina, también, el número de candidaturas de cada lista. Por estas disposiciones legales, Perú tiene un número escaños sumamente desbalanceado. En las elecciones generales del 2001 y 2006 existían distritos con uno, dos, tres, cuatro, cinco, seis, siete y 35 escaños; y en el 2011, 2016 y 2020 con uno, dos, tres, cuatro, cinco, seis, siete y 36 escaños. La cifra más alta en ambos casos corresponde al distrito de Lima Metropolitana, que agrupa cerca de un tercio de las y los electores del país (INFOgob, 2021).

El umbral de representación también ha sido modificado a través de leyes y especificaciones realizadas por el Jurado Nacional de Elecciones. El umbral se estableció mediante la Ley Nº 28.617, publicada el 29 de octubre de 2005, que detallaba que para acceder al procedimiento de distribución de escaños del Congreso de la República el partido debía alcanzar al menos seis representantes en más de una circunscripción electoral u obtener al menos el 5% de los votos válidos a nivel nacional. Aunque esta misma ley especificaba que para las elecciones generales de 2006, debido a la reciente incorporación de la Ley Nº 28.617, el umbral de representación debía ser de cinco congresistas o 4% de votos válidos a nivel nacional. Posteriormente, tras el aumento del número de congresistas a 130, mediante la Ley Nº 29.042, el umbral de representación aumentó tanto en número de congresistas exigido como porcentaje de votos válidos. La Resolución del Jurado Nacional de Elecciones Nº 015-2011-JNE estableció que, para acceder al procedimiento de distribución de escaños, el partido político en cuestión debía alcanzar al menos siete representantes en más de una circunscripción electoral u obtener al menos 5% de votos válidos a nivel nacional.

Un elemento que también ha sido modificado es la estructura del voto. Desde la introducción del voto preferencial en 1984, todos los procesos electorales para elegir a las y los integrantes del Legislativo han empleado el voto preferencial. Desde su publicación la Ley Orgánica de Elecciones confirmó la estructura del doble voto preferencial. A pesar de las diversas reformas al sistema electoral, esta estructura se mantuvo hasta 2019, cuando se cambió de

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

listas cerradas y desbloqueadas con doble voto preferencial a listas cerradas y bloqueadas. La última reforma de 2020, mediante la Ley Nº 31.032, confirmó esta modificación, pero esta se aplicará hasta las elecciones generales de 2026. Finalmente, los únicos dos elementos del sistema electoral peruano que no han sufrido variaciones son el principio de representación y la fórmula electoral establecida. El sistema electoral legislativo peruano considera un sistema de representación proporcional y emplea el cociente de D'Hondt.

Tabla II

Sistema electoral legislativo peruano

Periodo	Constitución de 1979	Constitución de 1993
1. Ley electoral		
Requisitos para las candidaturas		
Diputaciones	Ser peruano o peruana de nacimiento y gozar del derecho de sufragio	-
Senadurías		
Congresistas	-	Ser peruano o peruana de nacimiento, gozar del derecho al sufragio y estar inscrito en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
Edad exigida para una diputación	Mayor de 25 años	-
Edad exigida para una senaduría	Mayor de 35 años	-
Edad exigida para una o un congresista	-	Mayor de 25 años
Mandato	5 años	
Renovación del mandato	Con posibilidad de reelección inmediata	Sin posibilidad de reelección inmediata*
Tamaño de la cámara	Senadores: 60 Diputados: 180	Unicameral: 130 congresistas*
Elecciones	Simultáneas cada 5 años	
2. Sistema electoral: Diputaciones		
Principio de representación	Proporcional	-
Distrito	Múltiple (por cada departamento)	-
Estructura de voto	Lista cerrada y desbloqueada	-
Fórmula electoral	Representación proporcional Cociente D'Hondt	-

Continúa…

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

2. Sistema electoral: Senadurías		
Principio de representación	Proporcional	-
Distrito	Único	-
Estructura del voto	Lista cerrada y desbloqueada	-
Periodo	Constitución de 1979	Constitución de 1993
Fórmula electoral	Representación proporcional Cociente D'Hondt	-
2. Sistema electoral: Congresistas		
Principio de representación	-	Proporcional
Distrito	-	Múltiple (27 distritos electorales)*
Estructura del voto	-	Lista cerrada y bloqueada**
Fórmula electoral	-	Representación proporcional Cociente D'Hondt

* Elementos del sistema electoral legislativo peruano que han sufrido modificaciones a través de la reforma constitucional de 2018 mediante un referéndum nacional y otros cambios en la Ley Orgánica de Elecciones. Para esta tabla se consigna el dato que rige en la actualidad.
** Debido a las reformas establecidas en 2019, las y los congresistas son electos a través de un sistema de listas cerradas y bloqueadas que reemplazó al voto preferencial empleado desde 1994. Sin embargo, para las elecciones generales de 2021 se aplicó aún el voto preferencial en conformidad con la primera disposición complementaria transitoria de la Ley N° 30.996. Se espera entonces que para los comicios generales de 2026 se elijan a congresistas en listas cerradas y bloqueadas como la ley establece.
Fuente: Elaboración propia con base en la Constitución Política del Perú, la Ley Orgánica de Elecciones y Ley de Organizaciones Políticas disponibles en Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1977-2022), así como en Alcántara Sáez y Freidenberg (2006).

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

La aplicación de las medidas que integran el régimen electoral de género, ya sea la cuota o la paridad, no se ha traducido de manera inmediata en el aumento de mujeres en cargos de elección popular y mucho menos en relación con el nivel de exigencia de cada momento de ese régimen electoral. Un primer análisis a la composición del Congreso peruano antes de la implementación de la cuota de género en 1997 muestra que las mujeres representaban menos del 10.8% del total de escaños. Cuando el Poder Legislativo era bicameral, la Cámara de Diputados tenía un mayor número de mujeres en comparación con el Senado, pero en ninguno de los dos casos ellas excedían el 8% del total de miembros. La cuota de género del 25% duplicó la proporción de las mujeres en el Congreso peruano llegando a constituir, en el año 2000, 26 de los 120 escaños (INFOgob, 2021).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

El aumento de la cuota al 30% para la elección del 2001 y los posteriores comicios tampoco supuso un incremento significativo en el número de mujeres que accedían a un escaño. Si bien los porcentajes son mayores en comparación con los procesos electorales en donde no se contemplaba la cuota de género, la proporción de mujeres en el Congreso es intermitente y en algunas elecciones decrece o aumenta sin un patrón específico. Solo en 2021, tras la aplicación de la exigencia de la paridad junto al requisito de la alternancia, las mujeres superan el porcentaje establecido en la medida de género aprobada (tabla III). La baja representación de las mujeres políticas es evidente si se compara la proporción de la población femenina en el padrón electoral de cada elección y el porcentaje que las mujeres ocupan en el Congreso. En las elecciones con sistema de cuotas (25% y luego 30%) de los años 2000, 2001, 2006, 2011, 2016 y 2020, las mujeres constituyeron el 50.14%, 50.23%, 49.85%, 50.19%, 50.38% y 50.36%, del total de ciudadanos y ciudadanas aptos para votar, respectivamente. En estos mismos años, las congresistas solo representaron el 21.67% del total en 2000, 18.33% en 2001, 29.16% en 2006, 21.54% en 2011, 27.69% en 2016 y 26.15% en 2020 (INFOgob, 2021).

Este desbalance es similar si se compara el porcentaje promedio de mujeres afiliadas a los partidos políticos peruanos con el número de las que efectivamente llegan a ostentar el poder. En esta línea, la investigación de Niño de Guzman (2021: 404) demuestra que en 2019 las mujeres representaban, en promedio, el 49.17% del total de afiliaciones partidarias, mientras que solo alcanzaron, en las elecciones generales de 2020, el 26.15% del total de escaños. Así, el número de mujeres congresistas ni siquiera se aproxima al porcentaje que ellas representan en la ciudadanía o en los partidos políticos.

Tabla III

Composición por sexo de la Cámara de Diputados, Senadores y Congreso de Perú (1980-2021)*

	Periodo legislativo	Hombres	Mujeres	Total de hombres y mujeres	Porcentaje de mujeres
Cámara de Diputados	1980-1985	167	13	180	7.2
Senado	1980-1985	58	2	60	3.3
Cámara de Diputados	1985-1990	170	10	180	5.5

Continúa…

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

	Periodo legislativo	Hombres	Mujeres	Total de hombres y mujeres	Porcentaje de mujeres
Senado	1985-1990	57	3	60	5.0
Cámara de Diputados	1990-1992	168	12	180	6.6
Senado	1990-1992	56	4	60	6.6
Congreso	1995-2000	107	13	120	10.8
Congreso	2000-2001	94	26	120	21.7
Congreso	2001-2006	98	22	120	18.3
Congreso	2006-2011	85	35	120	29.2
Congreso	2011-2016	102	28	130	21.5
Congreso	2016-2019	94	36	130	27.7
Congreso	2020-2021	96	34	130	26.2
Congreso	2021-2026	81	49	130	37.7
Totales		1,433	287	1,720	16.7

* Tras el autogolpe de Estado de 1992, la nueva Constitución Política del Perú de 1993, vigente hasta el momento, eliminó el sistema bicameral del Poder Legislativo reemplazándolo por una sola cámara.
Fuente: Elaboración propia con base en INFOgob (2021).

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

Si bien el régimen electoral de género peruano ha ido fortaleciéndose, aún existen algunos problemas que limitan la representación igualitaria en las instituciones democráticas. En un inicio, el régimen electoral de género contemplaba el empleo de una cuota baja (25%, 30%), sin un mandato de posición explícito, pero de cumplimiento obligatorio para los partidos políticos a riesgo de no poder inscribir la lista congresal y no participar en la elección. Sin embargo, y a pesar de lo taxativo de esta norma, la representación de las mujeres en el Congreso peruano nunca ha superado el 30%, cifra establecida por la cuota de género de 2000.

La limitada representación femenina en el Legislativo peruano se ha debido principalmente a la carencia de un mandato de posición para la lista entera y a la estructura del voto (listas cerradas y desbloqueadas con doble voto preferencial). En primer lugar, ante la libertad conferida por la ley a los partidos para ordenar la lista del Congreso, las mujeres se han visto especialmente perjudicadas, puesto que en la mayoría de los casos se les asignaban las posiciones

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

al final de las listas. La carencia de un mandato de posición, sumado a un sistema electoral que contempla el uso del doble voto preferencial, reducía las probabilidades de que las candidaturas femeninas fueran electas (Archenti y Tula, 2007: 215; Zovatto y Aguilar, 2013: 221; Jaramillo, 2019). El hecho de que las mujeres ocuparan los últimos puestos de las listas es ya un comportamiento normalizado dentro de los mismos partidos políticos. Como consideran algunas excandidatas al Congreso, la incorporación de mujeres a una lista congresal se debe más a la exigencia de la ley que a una posibilidad real de competir en igualdad con sus pares varones (Jaramillo y Valenzuela, 2019: 89).

La desigualdad entre mujeres y varones es evidente si se comparan los números asignados. Los candidatos varones ocupan los dos primeros tercios de las listas congresales y las mujeres, en su mayoría, se agrupan en los últimos puestos recibiendo los números más altos. En promedio, las mujeres se ubican en el tercio medio o tercio inferior de las listas, mientras que más del 40% de las candidaturas masculinas se encuentra en el tercio superior (Jaramillo, 2019). El voto preferencial termina por invisibilizar la participación política de las mujeres (Schmidt, 2020; Archenti y Tula, 2007: 215; Zovatto y Aguilar, 2013: 221).

En las elecciones generales de 2021 fueron aplicadas, por primera vez en la historia republicana de Perú, la paridad de género y la alternancia en las listas congresales. Ambas medidas fueron obligatorias tanto en los procesos de democracia interna como en la lista final, lo que supuso un aumento sustantivo en el número de mujeres que integran el Poder Legislativo. El porcentaje de mujeres en el Congreso de Perú alcanzó un máximo histórico del 37.7% del total de integrantes (49 mujeres de 130), aunque no alcanzó la paridad que exigía la norma tras la reforma electoral de 2020.

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

El caso peruano se destaca por establecer reformas que fortalecen el régimen electoral de género de manera radical y en un breve periodo (Freidenberg, 2020a), por lo que ha generado mejores condiciones para que las mujeres puedan participar en la política. De la introducción de la cuota de género en 1997 a 2020, año de la última reforma en este aspecto, el régimen electoral de género ha pasado de un IFREG de 2 a uno de 5. Esto se debe a la incorporación de la paridad de género y la alternancia en las candidaturas, lo que supone

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

una mejora para la participación política de las mujeres. En la misma línea, el sistema electoral peruano también ha tenido otras modificaciones a favor de las mujeres. Con las últimas reformas, la legislación peruana precisa que para las elecciones generales de 2026 se reemplace las listas cerradas y desbloqueadas con doble voto preferencial por listas cerradas y bloqueadas. De esta manera, el sistema electoral será más amigable con la representación de las mujeres en el Congreso.[24]

El camino hacia un régimen electoral de género más fuerte ha sido largo y durante mucho tiempo las voces a favor de la representación de la mujer fueron silenciadas. Tras la reforma electoral de 2020 y la introducción de la paridad y la alternancia, aún quedan pendientes algunas tareas que no se vinculan directamente al régimen electoral de género, pero que afectan de manera significativa las condiciones de competencia. Entre estas se encuentran:

- Garantizar el financiamiento político igualitario para candidaturas de varones y mujeres. Esto incluye la cobertura en medios de comunicación, pues un análisis de la experiencia peruana demuestra desigualdades entre ambos géneros (Llanos, 2013: 8; Llanos y Nina Tapia, 2021: 189-190). Como advierten Llanos y Nina Tapia (2021: 189), en las últimas elecciones generales de 2021 en Lima Metropolitana las mujeres recibieron un 20% menos de cobertura en radio y 10.8% menos en televisión que sus pares varones, a pesar de la introducción de la paridad y la alternancia en el régimen electoral de género. En consecuencia, es necesario incorporar leyes que garanticen la distribución de financiamiento público de manera equitativa.
- Incorporar la paridad transversal en los encabezamientos de las listas y la paridad horizontal para los cargos uninominales. La incorporación de una reforma de esta naturaleza encuentra sentido en los resultados de las últimas elecciones generales de 2021. En estas, a pesar de la aplicación de la paridad y alternancia, las listas congresales encabezadas por mujeres fueron 59 (22.3%), mientras que en el caso de los varones fueron 205 (77.6%). En cargos uninominales, como la Presidencia de la República, solo dos de 18 cargos (11.1%) fueron otorgados a mujeres. Las últimas

24 En la misma línea, la constitucionalista Milagros Campos (2021) sostiene que "en el 2019 se aplicó una reforma para eliminar el voto preferencial. Sin embargo, distintas disposiciones han retrasado su aplicación hasta 2026. La eliminación del voto preferencial mejorará la participación política de las mujeres".

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

reformas introducidas al régimen electoral de género no han influido en las dinámicas partidistas que continúan favoreciendo desproporcionadamente a los varones (Llanos y Nina Tapia, 2021: 184). Por ello, una ley que garantice paridad en los primeros lugares es más que necesaria para asegurar igualdad en la competencia.

- Sancionar de manera efectiva los casos de acoso y violencia política en razón de género. Además de las reformas al régimen electoral de género, Perú también introdujo la Ley Nº 31.155, que previene y sanciona el acoso contra las mujeres en la vida política. Sin embargo, esta ley no presenta sanciones contra las y los candidatos que incurran en acoso contra las mujeres durante la campaña electoral. Esta legislación se limita a señalar que tanto los partidos como los organismos electorales y ministerios deben generar medidas de prevención y difusión sin detallar tampoco el tipo de medidas. A la ausencia de sanciones se le suma la falta de canales para reclamos o denuncias y de organismos responsables de hacer cumplir esta norma.[25] En consecuencia, una nueva reforma a la ley ya promulgada es otro punto de agenda a considerar.
- Especificar el reemplazo de candidaturas titulares por suplentes del mismo sexo. A pesar de los avances y reformas, la nueva legislación limita el alcance de las medidas afirmativas, pues no es lo suficientemente específica sobre el reemplazo de autoridades que renuncien tras ocupar el cargo. Es decir, aunque hay una breve mención al reemplazo por candidaturas del mismo sexo en caso de que una o un postulante renuncie a la lista final, la legislación no menciona de manera explícita las candidaturas suplentes. De esta manera, existe la posibilidad de propiciar renuncias de congresistas electas para que sean reemplazadas por suplentes varones.[26] Este vacío en la ley puede perjudicar la representación de las mujeres en el Congreso, por lo que una oportuna revisión de

25 Sobre esto, Fernando Tuesta (2021) señala que "existe una necesidad por parte del Jurado Nacional de Elecciones de reglamentar este aspecto incluyendo algún desincentivo o sanción. Sin estos elementos, la ley no protegerá de manera efectiva a las mujeres que participen en la política".

26 El vacío legal descrito para el caso peruano se presentó también en México y la consecuencia del mismo derivó en el escándalo de 2009 denominado las *Juanitas*, en donde ocho mujeres electas por el Partido Revolucionario Institucional, el Partido Verde Ecologista de México, el Partido de la Revolución Democrática y el Partido del Trabajo solicitaron licencia para luego ceder sus escaños en la Cámara de Diputados federal a sus suplentes hombres. Para mayor información sobre este evento y sus repercusiones en la legislación mexicana véase Freidenberg y Gilas en este volumen.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

este tema es más que necesaria.[27] Por ello, el Congreso peruano debería regular este apartado especificando que las vacantes que se produzcan sean cubiertas por congresistas del mismo género.

Las reformas detalladas, que inciden fuertemente en el éxito electoral de las candidatas (Freidenberg, 2020a: 11-12; Freidenberg y Uchuypoma, 2017: 149-150; Llanos y Nina Tapia, 2021: 191-192), por el momento no se encuentran dentro del debate público peruano. Los problemas vinculados a cada una de estas propuestas se mantienen presentes a pesar de la incorporación de la paridad y la alternancia. Esto evidencia una estructura aún patriarcal que se resiste a la competencia equitativa entre mujeres y hombres para cargos de elección popular. A pesar de las reglas fuertes, el sistema electoral poco amigable ha producido que la representación política de las mujeres no alcance la paridad propuesta. Aunque las reformas electorales son recientes y su primera aplicación se realizó en 2021, es evidente que todavía existen modificaciones a realizar al sistema con el objetivo de garantizar una democracia paritaria.

27 Al respecto, Diana Miloslavich, Coordinadora del Programa de Participación Política del Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, menciona que "debe evitarse la posibilidad latente que las mujeres sean coaccionadas a renunciar a un cargo de elección popular que han ganado a favor de reemplazos varones. Esto ya ha ocurrido en otros países, por lo que la legislación debe ser más detallada" (2021).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

HONDURAS: PARIDAD EN LAS PRIMARIAS, TRIPLE CANDADO INSTITUCIONAL Y BAJA REPRESENTACIÓN DESCRIPTIVA DE LAS MUJERES

Flavia Freidenberg

I. INTRODUCCIÓN

Honduras es uno de los países donde la política comparada menos ha investigado sobre los factores que generan la baja representación de las mujeres en las instituciones democráticas. Si bien el número de mujeres en los cargos de representación se ha incrementado levemente desde la instauración democrática de 1980, hay un movimiento amplio de mujeres y las reglas electorales establecen en la actualidad de manera explícita que las candidaturas deben registrarse de manera paritaria y con alternancia, los obstáculos institucionales, políticos y culturales persisten. Incluso cuando la población femenina es mayoría al ejercer el sufragio en las elecciones y también en la militancia de los partidos, desde 1980 solo han resultado electas 204 diputadas frente a 1,164 diputados (tabla III) y, en la actualidad, solo el 27.34% de los escaños están ocupados por mujeres.

¿Por qué si se exige paridad de género en el registro de las candidaturas a los cargos de representación popular los resultados de la representación legislativa no cumplen con esa expectativa? ¿Cuáles son los elementos institucionales y no institucionales que inciden para que las reglas sean insuficientes para mejorar las condiciones de representación de las mujeres hondureñas? ¿Cuáles son los aprendizajes que el caso hondureño brinda a la política comparada? A diferencia de otros países de la región, existe "un triple candado institucional"

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

(Freidenberg, 2020b), que se evidencia en que a) las elecciones primarias funcionan como una válvula de escape frente a las exigencias de la paridad de género; b) el mandato de posición no respeta la alternancia en cremallera y además las mujeres son ubicadas como suplentes (y no como titulares) y, finalmente, c) la estructura de voto del sistema electoral no contribuye, dado que el voto preferencial limita los resultados de la representación esperados con relación a las mujeres porque el electorado suele preferir candidatos hombres para los cargos de representación popular.

Si bien las mujeres son la mitad de la militancia partidaria, no lideran los partidos ni tampoco consiguen las candidaturas. La ecuación es crítica: pocas mujeres candidatas, pocas mujeres electas, debilidad de la coalición de actores que pueda aprobar reformas orientadas a cambiar esta dinámica de exclusión y poca capacidad de control y monitoreo sobre las élites partidistas para que, una vez aprobadas las normas, cumplan con su mandato. Aunque las mujeres esperan competir en igualdad de condiciones que los hombres, como señalan la Constitución y las leyes, en la práctica actúan políticamente en un contexto cultural y de valores que subestima sus capacidades y desempeño.

Aun cuando el país ha suscrito diversos convenios internacionales, como la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), que firmó en 1980 y ratificó en 1983; la Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Civiles de la Mujer, firmada en 1948 y ratificada en 1955; la Convención de Belém Do Pará, que firmó en 1994 y ratificó un año después; el Consenso de Quito (2007) y la Norma Marco para Consolidar la Democracia Paritaria (2015) del Parlamento Latinoamericano y Caribeño; en la práctica, las élites no terminan de comprometerse con lo que señalan esos convenios y la justicia electoral no actúa para aplicar las normas internacionales, tampoco ponen en la agenda pública (ni están dispuestos a resolver) los desafíos que supone la igualdad de género para la construcción democrática.

La baja representación de las mujeres en las instituciones evidencia la presencia de fuertes obstáculos sociales, políticos y económicos. El hecho de que un grupo pequeño de políticos hombres controle –una y otra vez– los procesos de selección de candidaturas de los partidos, las nominaciones en las primarias (cuando los partidos usan este mecanismo), la distribución de los recursos públicos y los procesos de negociación y aprobación de las reformas electorales, prometiendo que se van a dar cambios cuando en la práctica luego se manipulan las reglas o se crean candados que las hacen inviables, no

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

contribuye al desarrollo de una agenda de derechos ni a la construcción de una igualdad sustantiva.

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

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

El camino legal para mejorar las condiciones de representación política de las mujeres en Honduras ha sido sinuoso. Si bien el país centroamericano ha suscrito diversos convenios internacionales claves, ha aprobado medidas de acción afirmativa (cuotas de género) en la primera generación de reformas que se dio en la región (2000) y luego ha sido uno de los primeros países en aprobar la paridad de género en las candidaturas (2012, con reglamentación en 2017), las reglas formales que establecen el modo en que se registran candidaturas no han facilitado la representación de las mujeres a nivel nacional (Legislativo) ni a nivel local (Ejecutivo y Legislativo), tampoco han roto los candados institucionales ni las barreras informales que las mujeres enfrentan cuando quieren acceder y ejercer el poder.

La introducción de medidas de acción afirmativa en el régimen electoral exigió, de manera temprana, a los partidos hondureños ubicar mujeres en las precandidaturas. Estas medidas fueron resultado de la acción del movimiento de mujeres y del trabajo de algunas diputadas de diferentes partidos (IFES, 2013). Las reformas se dieron en la Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer (LIOM) (Decreto No. 34-2000) y la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas (LEOP) del año 2000, en las cuales se establecieron cuotas mínimas de participación, de un 30% en las precandidaturas, para todos los cargos de elección popular y de dirección de los partidos (artículo 81, LIOM). La LIOM,

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

aprobada el 11 de abril de 2000, supuso un paso importantísimo en la agenda de derechos de las mujeres en un país caracterizado por estructuras y dinámicas patriarcales y excluyentes. La norma fue innovadora porque establecía la progresividad desde el 30% hasta lograr la igualdad entre hombres y mujeres en los cargos de elección, como en la dirección de los partidos,[1] aunque carecía de mandato de posición, pues no establecía de manera explícita cómo integrar las fórmulas de titulares y suplentes ni el criterio sobre las sanciones que se preveían frente al incumplimiento de la norma.[2]

Las reglas fueron modificadas con la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas de octubre de 2004 (Decreto No. 44-2004), lo que afectó tanto a las elecciones internas como a las generales de 2005. La reforma también eliminó la progresividad que establecía la Ley de Igualdad de Oportunidades de 2000, con lo cual la medida de acción afirmativa quedó fija y, en la práctica, más que como un piso, funcionó como un techo para la participación de las mujeres (IFES, 2013: 7). Las resistencias partidistas fueron muy fuertes y restrictivas para evitar ampliar las exigencias de la ley, incluso cuando el movimiento de mujeres hizo enormes esfuerzos por intentar mejorar el peso de las reglas inclusivas (Méndez y Montesdeoca, 2010: 356).

Si bien se mantuvo una cuota del 30% de mujeres en los cargos de dirección partidaria y en las candidaturas legislativas y locales para propietarios y suplentes, la reforma eliminó el mandato de posición. Esto legitimó la práctica de relegar a las candidatas mujeres a posiciones sin posibilidades reales

1 La LIOM preveía el carácter progresivo de la norma "hasta alcanzar la equidad entre hombres y mujeres". Aparte del caso de Honduras, la progresividad impulsada como una medida de acción afirmativa ha sido una innovación institucional que se dio de manera efectiva también en Ecuador (2000). Una reforma en este sentido se incorporó también en Perú (2019), pero no llegó a implementarse, dado que un año después (2020) se aprobó de manera directa la paridad de género (sin esperar a que se llegara a ella a través de la progresividad).

2 Artículo 81: "El Estado a través de las instituciones respectivas tomará medidas eficaces para lograr una distribución equitativa de hombres y mujeres en los cargos de elección popular, acelerando el proceso encaminado a hacer efectivo el ejercicio de los derechos políticos de hombres y mujeres en igualdad de oportunidades. Para lograr la participación efectiva de la mujer, se establece una base de treinta por ciento (30%) en forma progresiva, hasta lograr la equidad entre hombres y mujeres, aplicable en lo relativo a los cargos de dirección de los partidos políticos, diputados propietarios y suplentes al Congreso Nacional, al Parlamento Centroamericano, Alcaldes y Alcaldesas, Vice-Alcaldes y Regidores en posición elegibles de conformidad con una escala basada en los resultados de tres elecciones precedentes. En aquellos departamentos donde la representación recaiga en un solo diputado o donde no se haya expresado voluntad y participación, no serán aplicables las presentes disposiciones" (Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

de resultar electas (lo que la literatura denomina como *puestos perdedores* o *candidaturas simbólicas*). Lo contradictorio estuvo en que, aunque se bloqueó el mandato de posición, se incorporó una sanción más fuerte (respecto al diseño de 2000) a quienes no cumplieran con la norma, fijándose una multa del 5% de la deuda política (artículo 104, Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, 2004).[3]

La Ley Electoral significó un retroceso en términos de los derechos político-electorales de las mujeres, más allá de las diversas interpretaciones jurídicas sobre la derogación o vigencia del artículo 81 de la Ley de Igualdad de Oportunidades, pero, al mismo tiempo, implicó un avance en la discusión pública sobre la igualdad en el país.[4] En la práctica, las dirigencias entendieron que había que poner "*hasta* un 30% de mujeres", en lugar de "*al menos* un 30%", en las candidaturas. Asimismo, la norma mantuvo su opacidad respecto a cómo integrar las fórmulas de candidaturas titulares y suplentes, que ya tenía la ley de 2000. El hecho de que fuera confuso cómo interpretar la posición de los distintos géneros en relación con la titularidad y la suplencia de las candidaturas también dejaba abierta la posibilidad de manipulación estratégica por parte de las dirigencias.

La reforma de 2012 a la LEOP supuso una segunda ola de reformas que introdujo diversas modificaciones a la Ley Electoral, elevando al 40% el mínimo de mujeres en las nóminas de candidaturas a cargos de autoridad y en los órganos de dirección de los partidos, así como también en los cargos de elección popular (artículo 105, Decreto No. 54-2012). La novedad de esta reforma estuvo en el incremento de la exigencia del porcentaje de mujeres y también en el hecho de que se incorporó de manera explícita el modo en que debe

3 En el artículo 104 de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas que se publicó en el *Diario Oficial La Gaceta*, se estableció que los partidos políticos debían crear una política de equidad de género, cuyo cumplimiento debía ser supervisado por el Tribunal Supremo Electoral (TSE), y que los partidos políticos debían presentar un informe de cumplimiento seis meses antes de las elecciones internas y primarias. Entonces, la violación por parte de los partidos políticos de cumplir con esta política de equidad de género sería sancionada con el 5% de la deuda política. Es decir, la elaboración, cumplimiento y sanción por incumplimiento de la política de equidad de género es adicional al cumplimiento de la cuota del 30%.

4 Según IFES, "la incorporación de la cuota en la Ley Electoral de 2004, más allá de la crítica desde el punto de vista del diseño normativo, significó un avance en términos de porcentaje de mujeres electas. Un control más estricto por parte del Tribunal Supremo Electoral en la registración de las candidaturas y el cumplimiento de la cuota pudo haber contribuido para este resultado, ya que el mandato ahora provenía específicamente de la Ley Electoral" (2013: 7). Este es un punto importante dado que la introducción de las exigencias normativas en las leyes quita la posibilidad de interpretación (al menos en teoría) a los actores políticos y a las autoridades electorales.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

integrarse la fórmula de titulares y suplentes, señalando que en departamentos que eligieran a un único cargo (distritos uninominales) se aplicaría el principio de representación de ambos sexos, de manera que si la propietaria era mujer, el suplente debería ser hombre y viceversa.[5]

El problema estuvo en que, aunque se superaron algunas barreras institucionales por la introducción de reglas más claras en la ley, en la práctica se mantuvieron elementos que igualmente obstaculizan el acceso de las mujeres a los cargos de elección popular. El hecho de que los partidos se encuentren integrados por diferentes grupos y/o facciones internas les obliga a realizar elecciones primarias para resolver sus diferencias internas (Romero Ballivián, 2018), esto a su vez hace que ese mecanismo de selección de candidaturas sea una pieza central del sistema político. La ley señala que las cuotas deben cumplirse en las diferentes instancias electorales (primarias y generales), pero lo cierto es que, en la práctica, los partidos no cumplen con ella ni en las primarias ni en las generales. Es más, los partidos que hacen primarias –normalmente los partidos grandes– entienden que no deben respetar las exigencias de género en las primarias (porque hacen procesos competitivos) ni en las candidaturas para las generales. Los partidos pequeños son los que finalmente terminan respetando las cuotas en las primarias.[6]

El régimen electoral de género de 2012 contaba entonces con una válvula de escape en la implementación de la cuota: los partidos decidían no usarla si es que elegían a sus candidaturas a través de las elecciones primarias y, al

5 "Artículo 105: Distribución equitativa de oportunidades en cargos de elección popular. Para promover y lograr la participación efectiva de la mujer en la función pública se establece una base del cuarenta por ciento como mínimo de mujeres en las nóminas de candidatos para cargos de autoridad de los partidos políticos, así como en la integración de sus órganos de dirección. La misma base mínima se establece para los cargos de elección popular y aplicable a la Fórmula Presidencial, Diputados(as) Propietarios(as) y suplentes al Congreso Nacional, al Parlamento Centroamericano, Alcaldes(as), Vicealcaldes(as) y Regidores(as). En aquellos departamentos donde la representación recaiga en un solo cargo de autoridad partidaria o de Diputado(a) al Congreso Nacional se aplicará el principio de representación de ambos sexos de manera que si la Propietaria es mujer, el Suplente deberá ser hombre y viceversa. Este mecanismo debe aplicarse en: 1) Elecciones internas; 2) Elecciones primarias; 3) Elecciones generales cuando los partidos políticos no hayan celebrado un proceso de elecciones primarias y 4) Candidaturas independientes" (Decreto No. 54-2012).

6 La o el candidato que gana una primaria no puede ser posteriormente cambiado para cumplir con la exigencia de la cuota y cuando las mujeres compiten en las primarias suelen perder frente a los hombres, lo que dificulta que una persona candidata que haya sacado muchos votos en la interna quiera renunciar para darle su candidatura a una mujer (por el hecho de ser mujer), solo porque lo exige la ley (Freidenberg, 2020b).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

mismo tiempo, la autoridad no hacía nada para evitar que los partidos no cumplieran con la cuota en el registro de candidaturas en las elecciones generales. La evaluación del IFREG de ese momento da cuenta de ese obstáculo. Si bien se incrementó el nivel de fortaleza, de 0.5 (2004) a 2 (2012), el régimen electoral de género continuó siendo bajo por no determinar claramente el mandato de posición y el criterio de integración de la fórmula, así como por la presencia de válvulas de escape que permitía que prácticas informales prevalecieran sobre la ley (tabla I). Este régimen electoral de género de 2012 también tenía problemas con la integración de las fórmulas. Los partidos ubicaron a la mayoría de las mujeres como suplentes y a los hombres como propietarios de las candidaturas (Funes Valladares, 2014: 18), tomando en cuenta el criterio de la ley para distritos uninominales y trasladándose de manera informal a todos los cargos (aunque resulte aún confuso respecto a cómo interpretarlos).

Una de las principales innovaciones de la reforma de 2012 fue introducir la paridad de género como exigencia en el registro de las candidaturas, para que comenzara a funcionar a partir del proceso electoral primario de 2016 y la elección general de 2017, con la indicación expresa de que el Tribunal Supremo Electoral (TSE) fuera quien emitiera un Reglamento de aplicación del principio de paridad y del mecanismo de alternancia en la participación política de las mujeres y hombres en los procesos electorales.[7] Resulta interesante mencionar que, en ese entonces, la reforma solo mencionó al proceso electoral primario de 2016 como el que debía ser contemplado en la reforma, pero después hubo una nueva modificación para que también implicara al proceso electoral general de 2017.

En ese Reglamento, que fue aprobado el 5 de septiembre de 2016 y publicado un día después, así como en el reglamento redactado para la inscripción de candidaturas para las elecciones de 2017,[8] se estableció que el porcentaje de

7 Artículo 105-A. Principio de Paridad: "A partir del proceso electoral primario a celebrarse en el año 2016 se establece el Principio de Paridad en lo relativo a la participación de la mujer y el hombre en las nóminas de cargos de dirección de partidos políticos y de cargos de elección popular; a efecto de que las mismas estén integradas en un cincuenta por ciento (50%) por mujeres y en un cincuenta por ciento (50%) por hombres. El Tribunal Supremo Electoral reglamentará la aplicación del Principio de Paridad e implementará el mecanismo de alternabilidad de mujeres y hombres en la integración de las fórmulas y nóminas a presentar […]" (Decreto No. 54-2012).

8 Véase el Reglamento de Aplicación del Principio de Paridad y del Mecanismo de alternancia en la participación política de mujeres y hombres en los procesos electorales (Acuerdo 003-2016), del Tribunal Supremo Electoral, publicado el 6 de septiembre de 2016. Disponible en: http://www.tse.hn/web/documentos/Reglamentos-2016/Acuerdo%20003_2016%20Reglamento%20

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

hombres y mujeres que aspiraban a cargos de elección popular fuera paritario (50/50) y se introdujo el mecanismo de alternabilidad, indicando que fuera un sistema de cremallera o trenza, que supone alternar una mujer y un hombre –o viceversa–, y que se aplicará tanto a candidaturas propietarias como suplentes.[9]

En el Reglamento de paridad se indicaba que esos elementos eran de aplicación obligatoria en las elecciones internas de los partidos para renovar a sus autoridades partidarias, en las primarias de los partidos políticos para escoger a sus candidatas y candidatos a cargos de elección popular, y en los comicios generales (La Tribuna, 2016). Es más, el mecanismo resultaba obligatorio para los partidos que no participaran en las primarias por no existir movimientos o corrientes internas en contienda, cuando se dieran alianzas entre partidos y cuando se presentaran candidaturas independientes (Acuerdo 003 del Reglamento de Aplicación del Principio de Paridad y del Mecanismo de alternancia en la participación política de mujeres y hombres en los procesos electorales, 2016). Según establecían estas nuevas reglas el incumplimiento de la aplicación del principio de paridad entre hombres y mujeres y el mecanismo de alternancia en las elecciones internas de los partidos daba como resultado el no reconocimiento de las autoridades partidarias y de las candidaturas. Esto suponía una mayor capacidad de sanción respecto a la norma.

Un punto crítico en torno al Reglamento fue la manera en que se interpretó el mandato de posición, incluso en contra de la opinión del movimiento amplio de mujeres.[10] A pesar de que la norma de 2012 era clara respecto a la ampliación de derechos político-electorales de las mujeres hacia la igualdad y de la importancia de contar con alternancia junto a la paridad, el Reglamento del TSE impidió el cumplimiento efectivo de esa norma (ON-26, 2018: 21). En la interpretación del mandato de posición por parte de la autoridad electoral se incumplió la alternancia efectiva entre hombres y mujeres en las planillas de

---

de%20Paridad%20y%20Alternancia.PDF y Reglamento para la inscripción de candidatos y candidatas a las elecciones generales de 2017, Tribunal Supremo Electoral, aprobado el 18 de abril y publicado el 3 de mayo de 2017. Disponible en: https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2018/06/ReglamentoInscripci%C3%B3nCandidatosEleccionesGenerales-2017.pdf

9 Esta regla resulta muy interesante dado que en otros países este tipo de fórmula sería interpretado como contrario a los derechos de las mujeres. Por ejemplo, en México, la Sentencia 12624 de Sala Superior del Tribunal Electoral de la Federación señaló que eran improcedentes, de tal manera que cuando una mujer fuera titular siempre debía tener una suplente, para evitar que los partidos presionaran a las mujeres para que renunciaran dejando el cargo a un suplente varón.

10 Diversas entrevistas a personajes clave, así como los grupos de discusión con mujeres políticas y del movimiento amplio de mujeres realizados durante el trabajo de campo que se llevó a cabo entre 2018 y 2019, dan cuenta de ello (Freidenberg, 2020b).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

candidaturas a diputaciones al exigir solamente dicha combinación a partir de la tercera, cuarta o quinta posición según el número de diputaciones a elegir en la circunscripción.[11] Por ejemplo, en las planillas para diputaciones en los departamentos de Francisco Morazán y Cortés se estableció que la trenza (alternancia hombre-mujer-hombre y viceversa) se aplicaría a partir de la casilla número cinco, respectivamente, a petición de los partidos. Esta disposición afectó claramente la posibilidad de que las mujeres fueran electas (Observatorio Político de las Mujeres ON-26, 2018: 22).[12]

En 2019 se buscó eliminar los candados que se habían incorporado en los reglamentos del entonces TSE de 2016 y 2017. Una de las propuestas fue que se garantizara la interpretación de la paridad con alternancia –como lo indicaba la reforma del 2012– y que no hubiera ningún tipo de excepción ni válvula de escape que facilitara su incumplimiento (El Heraldo, 2019). Tras meses de negociación, cabildeo, pujas en torno a las reglas, discusión entre líderes de los partidos y la ausencia de las mujeres organizadas en las mesas de debate sobre las reformas, ese año se aprobaron cambios muy importantes, como la reestructuración de los organismos electorales, creando dos nuevos, pasando del TSE al Consejo Nacional Electoral (CNE) y separando la vía administrativa de la jurisdiccional, con el Tribunal de Justicia Electoral (TJE).

Tras ese proceso en el que ya parecía que los pendientes en torno a la paridad iban a quedar inconclusos, el 14 de octubre de 2020 el Congreso aprobó una serie de artículos, del 72 al 75, de una nueva Ley Electoral (que aún no termina de aprobarse en su totalidad), que recogen el espíritu de la paridad de género de las reformas anteriores buscando subsanar y superar algunos de los candados que se habían identificado en la implementación de la norma. La nueva reforma electoral mantiene la paridad de género (50/50) y el principio

11 "Esta decisión que tomó el Tribunal Supremo Electoral a través del Reglamento es una bofetada para todas nosotras las mujeres de Honduras, ya que nos hace retroceder doce años que fue cuando comenzamos a luchar por las cuotas de poder" (Criterio, 2016), dijo la diputada por el Partido Innovación y Unidad Social-Demócrata, Doris Gutiérrez. Esto ha sido denunciado para las elecciones de 2017, incluso por la Unión Europea, al indicar que iba "en abierta oposición al espíritu de Ley Electoral" (Unión Europea, 2017: 34).

12 Esta interpretación del mandato de posición se implementó aun cuando es contrario al principio de la alternabilidad asumido por el Estado hondureño con la suscripción de convenios internacionales como la CEDAW, el Consenso de Quito y la Norma Marco para Consolidar la Democracia Paritaria, en los cuales queda claro el sentido en el que se debe respetar ese mandato.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

de alternancia;[13] establece que el mandato de posición sea en cremallera (hombre-mujer; mujer-hombre) en las elecciones primarias, en las internas a las dirigencias de los partidos y en las generales, cambiando la interpretación del Reglamento de Elecciones de 2016,[14] y aplicándolo en las planillas de candidaturas de propietarios como de suplentes.[15] También exige que cada partido político presente una política de género e igualdad para su aprobación ante el Consejo Nacional Electoral, la cual será de cumplimiento obligatorio.[16] Si bien estas reformas suponen un avance respecto a lo que había, se mantiene la válvula de escape de las elecciones primarias frente a las generales. Es decir, las reglas y las exigencias de la paridad funcionan si es que los partidos no realizan procesos de selección de candidaturas competitivos como las primarias.[17]

---

13 "El Estado garantiza, al amparo de los principios de igualdad y no discriminación, la participación política paritaria de hombres y mujeres, y la reconoce como un derecho humano que debe respetarse en una sociedad democrática, representativa, participativa e inclusiva. Este principio debe aplicarse a los cargos de elección popular y de dirección de partido" (art. 72, Principio de Paridad, en Documento con Propuesta sobre Paridad, Alternancia e Igualdad de Género). También se establece que "Las nóminas de candidatos presentadas ante el Consejo Nacional Electoral deben utilizar el mecanismo de alternancia por género (mujer-hombre u hombre-mujer) en forma tal que dos personas del mismo sexo no puedan estar en forma consecutiva en la nómina. Este mecanismo debe aplicarse a los cargos de elección popular y, además, en el caso de autoridades de partidos políticos, ya sea mediante elección por voto directo y secreto de sus afiliados o en elección de segundo grado" (art. 75 de la propuesta). Se exceptúa la alternancia para las candidaturas suplentes.

14 Aun cuando la reforma no está completamente aprobada, el Sistema de las Naciones Unidas felicitó a Honduras por la aprobación de los artículos 72 al 75 de la nueva Ley Electoral relativos a la aplicación de la paridad y alternancia real entre hombres y mujeres en las elecciones primarias y generales del país.

15 "En las nóminas de Diputados al Congreso Nacional y al Parlamento Centroamericano la paridad es aplicable tanto a la nómina de propietarios como de suplentes y en caso de que la misma sea impar para Diputados al Congreso Nacional, la diferencia del total de hombres y mujeres no debe ser superior a uno. En aquellos Departamentos, donde la representación recaiga en un solo cargo de autoridad partidaria o de Diputado al Congreso Nacional se debe aplicar el principio de representación de ambos sexos, de manera alterna incluyendo a propietarios y suplentes" (Art. 74, Mecanismos de aplicación del Principio de Paridad, en Documento con Propuesta sobre Paridad, Alternancia e Igualdad de Género). Aun así, si bien se mantiene el principio de paridad en las candidaturas suplentes, se elimina la exigencia de alternancia para el registro de las mismas.

16 Un buen avance de la reforma de la nueva Ley Electoral es la aplicación del principio de alternancia a partir de la primera regiduría en el nivel electivo municipal. Esto obliga a que, si el alcalde es hombre, la primera regidora debe ser mujer. Anteriormente la alternancia se aplicaba desde la candidatura a la vicealcaldía, y las personas que ejercen el cargo de "vice", no tienen voto en la corporación municipal (artículo 26 de la Ley de Municipalidades).

17 La abogada y defensora de derechos humanos, Naama Ávila, asegura que en el artículo 74, "Mecanismo de aplicación y paridad", existe una "trampa" que seguirá limitando la participación

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

La evaluación integral del IFREG da cuenta de los obstáculos que ha enfrentado la política hondureña en el período 2000-2020. Si bien se incrementó el nivel de fortaleza de 2 (2012) a 2.5 (2016) hasta llegar a 3 (2020), el régimen sigue siendo débil debido a la libertad de interpretación por parte de las dirigencias partidistas y de las autoridades electorales al momento de exigir el registro de candidaturas paritarias, respecto a cómo funciona el mandato de posición (lo cual incumple la norma de 2012 donde se exigía claramente la alternancia en cremallera) y por el hecho de que existen válvulas de escape que filtran la capacidad de las reglas al usar estos criterios solo para las precandidaturas (y no para las elecciones generales), al ubicar a las mujeres en puestos no competitivos y también al enviarlas a posiciones de suplencias y no de titularidad de las candidaturas (tabla I).

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

III.1. EL PORCENTAJE DE EXIGENCIA

El porcentaje de exigencia, es decir, el valor que indica cuántas candidaturas de uno u otro sexo deben registrarse, es uno de los elementos claves para evaluar un régimen electoral de género. En el caso hondureño se comenzó con un 30% en 2000, como en la mayoría de los países de la región, para pasar al *horizonte paritario*, que supone el 40%, en 2004 y alcanzar en 2012 la exigencia de paridad vertical (50/50) en las listas, dictada por el Decreto 54. Este último requisito fue incorporado para las elecciones primarias de 2016 y las elecciones generales de 2017 a través del Reglamento de la autoridad electoral (del TSE), aprobado en septiembre de 2016. En 2020 se mantuvo la exigencia de la paridad de género (50% de hombres y 50% de mujeres).

de las mujeres. La ley garantiza la paridad en las elecciones internas, incluyendo las de segundo grado (asambleas donde los partidos eligen a sus autoridades); las primarias, donde los miembros de los partidos escogen a sus candidatos para alcaldías, Congreso Nacional y presidencia; y las generales siempre y "cuando los partidos políticos no hayan celebrado un proceso de elecciones primarias" (Expediente Público, 2020).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

III.2. EL MANDATO DE POSICIÓN

Una de las discusiones críticas que más ha tensionado el régimen electoral de género hondureño ha sido introducir en la norma, y hacer cumplir, el principio de alternancia. Si bien el régimen del año 2000 no era claro, a partir de que comenzó a discutirse la introducción de la paridad de género el debate ha incorporado la idea de alternabilidad o alternancia y, originalmente, se indicó que fuera en cremallera. El Decreto 54 de 2012 señalaba de manera explícita que además de la paridad debía implementarse la alternabilidad, indicando que fuera un sistema de cremallera o trenza, que supone alternar una mujer y un hombre –o viceversa– y así sucesivamente, para que se aplicará tanto a candidaturas propietarias como suplentes. El Congreso encomendó al TSE que reglamentara la cuestión.

El problema estuvo precisamente en la interpretación que el TSE hizo debido a que no respetó el espíritu de la norma. El Reglamento elaborado por la autoridad electoral desoyó la indicación de que el mandato fuera en cremallera y señaló que se aplicaría a partir del quinto puesto de la planilla (y no del segundo como establecía el Decreto 54). Esta modificación fue en contra de la propuesta del movimiento amplio de mujeres que exigía que se cumpliera lo que había señalado la reforma de 2012. Este punto se ha vuelto a discutir durante 2020, aprobando los artículos de la nueva Ley Electoral, en la que no se incorporaron cambios en el mandato de posición a pesar de lo álgido del debate y de las simulaciones de los partidos.

III.3. LA FÓRMULA DE LA CANDIDATURA

Otra de las cuestiones que ha cruzado la evolución del régimen electoral de género ha sido la fórmula de la candidatura. Este es uno de los elementos más reformados y que ha permitido cierta discrecionalidad en la integración de las listas de titulares y suplentes. Como ya se mencionó, las dirigencias creen que cumplen con la paridad si ubican a la mayoría de los hombres como propietarios y a la mayoría de las mujeres como sus suplentes en las candidaturas. Si se analiza este criterio con la política comparada, la fórmula siempre fue restringida, dado que se entiende, por esta investigación, como fórmula completa a aquella en la que a una mujer candidata le corresponde una suplente del mismo género y lo mismo a la inversa (como sería el caso mexicano).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Esto no se entiende así en Honduras, donde la principal reforma fue introducir lo que denominamos como *fórmula alternada* entre candidaturas a cargos uninominales (a un hombre de titular le corresponde una mujer suplente y a la inversa). En la propuesta de reforma de 2020 lo que se buscó aprobar fue que esa fórmula nuevamente se diera tanto para las planillas de candidaturas propietarias como de suplentes.

III.4. LAS SANCIONES

Desde el inicio de la aprobación de la cuota las sanciones han sido inexistentes (2000), aunque luego comenzaron a implementarse (2004, 2012) al exigir el pago de una multa equivalente al 5% de la deuda política por no cumplir con lo que señala la ley, hasta que se convirtió en una sanción fuerte (2016, 2020) que prohíbe el registro de las candidaturas que no cumplen con la paridad de género.

III.5. LAS VÁLVULAS DE ESCAPE

Una de las características clave del funcionamiento del régimen electoral de género en el caso analizado es que ha permitido válvulas de escape, es decir, la posibilidad legal de no cumplir con lo que exige formalmente la norma. En ese sentido, el hecho de usar primarias libra a los partidos de cumplir con la cuota o la paridad. Esta es una tensión del sistema político porque parecería que la paridad de género se enfrenta a la democracia interna. Mientras los partidos grandes, como el Partido Nacional (PN), el Partido Libre o el Partido Liberal (PL) van a primarias, los pequeños son los que, al evitarlas, deben respetar la paridad de género. Un punto a considerar es que las reformas a la legislación electoral deben ser votadas por, al menos, 86 congresistas, lo que usualmente conlleva el acuerdo de los partidos políticos mayoritarios (PN, PL y Partido Libre). El artículo 105, numeral 3, es claro al agregar la excepción sobre la aplicabilidad del principio de paridad en elecciones generales "cuando los partidos políticos no hayan celebrado elecciones primarias". Es decir, los partidos que siempre van a primarias son, precisamente, los que mantienen el candado y evitan la aplicabilidad del principio en las generales.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Tabla I

Evolución del régimen electoral de género en Honduras

Norma	Año/Ley	Tamaño (mínimo, intermedio o paridad)	%	Mandato de posición	#	*Enforcement* (ausente, débil o fuerte)	Tipo de *enforcement*	Alcance (restringido o amplio)	Válvula de escape (presente o ausente)
Honduras I	2000 [Decreto No. 34-2000]	Mínimo	30 (progresiva hasta conseguir igualdad)	Ausente	–	Ausente	No hay sanción	Restringido	Presente
IFREG= 0		0		0		0		0	0
Honduras II	2004 [Decreto No. 44-2004]	Mínimo	30 (fija, no progresiva)	Ausente	–	Débil	Multa equivalente al 5% de la deuda política de los partidos si no cumplen la cuota	Restringido	Presente
IFREG= 0.5		0		0		0.5		0	0
Honduras III	2012 [Decreto No. 54-2012]	Intermedio	40	Ausente	–	Débil	Multa equivalente al 5% de la deuda política de los partidos si no cumplen la cuota	Restringido [Alternado entre géneros para cargos uninominales]	Presente

Continúa…

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Norma	Año/Ley	Tamaño (mínimo, intermedio o paridad)	%	Mandato de posición	#	*Enforcement* (ausente, débil o fuerte)	Tipo de *enforcement*	Alcance (restringido o amplio)	Válvula de escape (presente o ausente)
IFREG= 2		0.5		0		0.5		1	0
Honduras IV	2016 [Reglamento TSE (acuerdo 003)]	Paridad [elecciones internas]	50	Débil	Alternancia (a partir del 3, 4 y 5)	Fuerte	Prohibición de participar	Restringido	Presente
IFREG= 2.5		1		0.5		1		0	0
Honduras V	2020 [Ley Electoral (arts. 72-75)]	Paridad [elecciones internas]	50	Fuerte	Alternancia en cremallera	Fuerte	Prohibición de participar	Restringido	Presente
IFREG= 3		1		1		1		0	0

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

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Esto hace que, aun cuando la ley sea clara respecto a que la cuota o la paridad se exigen en las candidaturas a las elecciones generales, en la práctica no se cuente con evidencias de planillas que hayan sido rechazadas por la autoridad electoral por no cumplir con la norma. Las primarias funcionan como un filtro que facilita la interpretación de las élites respecto a cómo deben ser las candidaturas, y por tanto dan lugar a prácticas que las reglas no permitirían.

IV. EL SISTEMA ELECTORAL LEGISLATIVO HONDUREÑO

El sistema electoral legislativo hondureño ha experimentado reformas desde la instauración democrática en la década de 1980, pues ha pasado del uso del principio de representación proporcional con asignación de escaños restantes a partir de la fórmula de resto mayor, mediante listas cerradas y bloqueadas, a un sistema con principio de representación con listas abiertas (voto preferencial).[18] Las y los legisladores se eligen a través de 18 departamentos, por periodos de cuatro años con posibilidad de reelección inmediata, en número proporcional a la población, de suerte que corresponde una diputación por cada 35 mil habitantes o fracción que exceda de 15 mil, con la elección, como mínimo, de una diputación en cada departamento (tabla II).

El hecho de que se use el voto preferencial también funciona como una válvula de escape, pero aún falta revisar su efecto. Si bien la política comparada señala que este tipo de voto penaliza a las mujeres (Jones *et al.*, 2012), en Tegucigalpa algunos liderazgos fuertes, como el de Johanna Bermúdez del Partido Nacional, quien ocupaba el puesto 20 de la lista, ganaron con la mayoría de los votos. El voto preferencial suele alterar el orden original propuesto y puede penalizar la elección de las mujeres porque brinda al electorado la posibilidad de elegir cualquier candidatura, sin importar el orden en el que está colocada.[19]

18 En el nuevo sistema electoral hondureño, "la elección de los diputados/as es mediante el voto preferencial, en el cual el elector elige de forma directa al candidato (a) de su preferencia, sin importar la posición en que este se encuentre en la papeleta; es decir, la posición no garantiza ser el más votado" (Reglamento de Aplicación del Principio de Paridad y del Mecanismo de alternancia en la participación política de mujeres y hombres en los procesos electorales (Acuerdo 003-2016, 2016).

19 Recientes investigaciones (como la realizada sobre Perú por Schmidt en 2020) han relativizado esta afirmación dando cuenta de que, más que el voto preferencial, son algunos contextos específicos que tienen voto preferencial los que dificultan la elección de las mujeres.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Tabla II

Sistema electoral legislativo hondureño

Periodo	1985-1996	1997-2004	2004-presente
Ley Electoral. Requisitos de las candidaturas			
Ciudadanía	Ser del estado seglar y estar en posesión de los derechos de ciudadanía		
Edad para una diputación	21 años		
Relación con los partidos	Participación a través de partidos, alianzas entre partidos o candidaturas independientes		
Domicilio	Haber nacido en el departamento por el cual se postula una candidatura o residir en este por lo menos los últimos 5 años		
Mandato	4 años		
Renovación del mandato	Reelección inmediata		
Tamaño de la cámara	134 diputados y diputadas (por única vez electos de manera indirecta, a partir de la suma de votos que tuvo su partido)	128 diputados y diputadas	
Elecciones	Simultáneas para todos los cargos de elección		
Sistema electoral para la elección al Congreso Nacional			
Principio de representación	Proporcional Mayoritario (para los distritos que eligen una única diputación)		Mayoría
Distrito	18 departamentos plurinominales (una diputación por cada 35 mil habitantes o fracción que exceda de 15 mil, eligiéndose como mínimo una diputación en cada departamento). Las circunscripciones son medianas		18 departamentos plurinominales
Estructura de voto	Lista cerrada y bloqueada		Listas abiertas Voto preferencial: la candidatura que cuente con más marcas es la que se coloca primero, y así sucesivamente. El partido ganador se determina tras sumar las marcas de cada una de las candidaturas de cada partido

Continúa…

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Periodo	1985-1996	1997-2004	2004-presente
Fórmula electoral	Tanto Hare como resto mayor (cociente determinado por TNE), como resultado de dividir el total del censo nacional de población entre el número fijo de diputaciones		

Fuente: Elaboración propia con base en Alcántara Sáez y Freidenberg (2006) y actualizaciones tomando como base la normativa recolectada por el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1977-2022).

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

La primera vez que se emplearon las reglas del régimen electoral de género, en las elecciones internas del 2000 y en las generales de 2001, no solo no dieron los resultados esperados con relación a incrementar la representación de las mujeres, sino que, por el contrario, se produjo una disminución del número de diputadas (tabla III). Desde que el país centroamericano transitó a la democracia en 1980 y después de más de 15 años de implementación de las medidas de acción afirmativa y de la paridad de género, se ha elegido únicamente a 169 legisladoras frente a 1,071 legisladores y, actualmente, el número de diputadas solo alcanza el 21.1% (CEPAL, 2022). Es más, en las elecciones generales de octubre de 2017, donde se estrenaba el Reglamento de elecciones del entonces Tribunal Supremo Electoral, el número de mujeres diputadas fue mucho menor que en comicios previos.

Los datos evidencian que a pesar de participar y ser la mitad de las militancias partidistas, las mujeres no son elegidas diputadas. En el primer Congreso Nacional tras las elecciones postransición de 1980, solo hubo dos diputadas titulares de un total de 134 curules (tabla III). Con el paso de las elecciones, el número de mujeres fue creciendo, llegando a 12 diputadas de los 128 escaños (9.4%) en 1990, a 31 en 2006 (24.2%) y 33 en 2014 (25.8%), siendo este último el momento en el que ha habido el mayor número de legisladoras en la historia del país. En las elecciones de 2017 se retrocedió a 27 mujeres electas (21.7%) respecto al periodo anterior. Si bien en las elecciones de 2017 se incrementó el número de mujeres candidatas (88.7%), ellas no ocuparon las primeras posiciones, no se respetó la alternancia en cremallera y fueron ubicadas en puestos no competitivos o candidaturas simbólicas.[20] Con estos datos, la elección de

20 En consonancia con estos datos, la situación a nivel local no es muy diferente. En 2017 fueron electas un 25% de regidoras y 19 alcaldesas de un total de 298 alcaldías, lo que da cuenta de

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

2021 consiguió recuperar la cantidad de legisladoras a un nivel similar a los de 2006 o de 2014, cuando se había superado la famosa *masa crítica* que la literatura comparada señala como la cantidad necesaria de mujeres para tener un grupo capaz de movilizar agendas y temas orientados a la agenda igualitaria. Los datos de 2021 dan cuenta del mayor número de legisladoras hondureñas, pues ellas ocuparon 35 escaños (27.3%) de 128.

Tabla III

Composición por sexo del Congreso Nacional de Honduras (1981-2026)

Periodo legislativo	Hombres	Mujeres	Total de hombres y mujeres	Porcentaje de mujeres
1981-1985	80	2	82	2.4
1986-1989	125	9	134	6.7
1990-1993	116	12	128	9.4
1994-1997	119	9	128	7
1998-2001	116	12	128	9.4
2002-2005	119	9	128	7
2006-2009	97	31	128	24.2
2010-2013	103	25	128	19.6
2014-2017	95	33	128	25.8
2017-2020	101	27	128	21.7
2021-2026	93	35	128	27.3
Totales	1,164	204	1,368	14.9

Fuente: Elaboración propia con base en INAM, Mujer y Ciudadanía Política en Honduras y datos del TSE.

los bajos niveles de representación de las mujeres. Ver el Informe de ONU Mujeres Honduras (Freidenberg, 2020b).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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

Una evaluación integral del periodo evidencia una serie de factores que explican las fallas del funcionamiento del régimen electoral de género en Honduras sobre la representación política de las mujeres y que se engloban en lo que se ha denominado como *candados institucionales* (Freidenberg, 2020b). Los partidos hacen primarias; sin embargo, aunque respeten la paridad en la integración de las planillas de los movimientos que compiten en las internas (como ocurrió en 2021),[21] no le hacen caso al mandato de posición o juegan con la manera de interpretarlo (como en 2016); además, la autoridad electoral no termina de rechazar las candidaturas que no cumplan con la paridad y, por tanto, las sanciones siguen siendo débiles y las dirigencias colocan a las mujeres más como suplentes que como titulares de las candidaturas. Estas válvulas de escape permiten a los partidos incumplir (sin violar la ley) con lo que dice la norma y desarrollar estrategias que simulan su compromiso con la representación política de las mujeres. Esas prácticas, que dificultan una interpretación garantista de los derechos político-electorales de las mujeres, y la ausencia de una agenda de acción consensuada entre los diversos actores sociales y políticos para exigir cambios en las prácticas de los partidos dificultan la representación de las mujeres.

La estructura del voto preferencial es otro de los obstáculos que afecta la posibilidad de elección de las mujeres, debilita a los partidos y cuestiona la posibilidad del resultado paritario. Esta forma de voto provoca que las medidas de acción afirmativa y/o la paridad de género no tengan la efectividad esperada en los resultados, puesto que el electorado puede escoger a sus candidatos y candidatas preferentes de una y otra lista, sin tener en cuenta la posición de la candidatura en la lista (lo que hace inefectivo el mandato de posición) ni

21 En las elecciones internas y primarias de 2021, los tres partidos principales (PN, PL, Partido Libre y Refundación) cumplieron con la disposición legal de la alternancia en la ubicación de las mujeres en la papeleta al Congreso Nacional. Para el periodo 2022-2026 hubo 863 aspirantes varones al Congreso y 755 aspirantes mujeres, distribuidos de la siguiente manera: el PN postuló 138 hombres y 118 mujeres (dos planillas de movimientos internos: Unidad y Esperanza y Juntos Podemos); el PL, 204 hombres y 180 mujeres (tres planillas de movimientos internos: La Esperanza de Honduras, Recuperar Honduras y Yani Presidente), y el Partido Libre, 521 hombres y 457 mujeres (cuatro planillas de movimientos internos: FRP/POR/PUEBLOLIBRE/M28/SOMOS+/AAAA, Honduras Libre, Nueva Corriente y 5 de Julio) (UNAH/IUDPAS, 2021, con datos del Consejo Nacional Electoral).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

el criterio de paridad de género y la alternancia originalmente definidos en el espíritu de la ley electoral. El resultado en el caso hondureño hace que la presencia de mujeres sea menor de manera significativa (IFES, 2013: 7), precisamente por la ruptura de los candados que supone esta estructura de voto al no respetar el mandato de posición que establece la ley (más allá de que en el caso de análisis ese mandato no sea en cremallera).

Otras debilidades del régimen electoral de género tienen que ver con el escaso tiempo que se da entre la sanción de la ley y la realización de las elecciones (lo que ocurrió en 2004, 2016 y 2020), lo que suele dificultar la difusión, capacitación e implementación de las reglas (Méndez y Montesdeoca, 2010: 347); la falta de implementación de las leyes (Méndez y Montesdeoca, 2010: 347) o su implementación en sentido contrario a lo que señala la norma (como ocurrió con el mandato de posición en la reforma de 2016); la vigencia de estructuras patriarcales y machistas en los partidos, y la ausencia de voluntad política de las dirigencias para ampliar la participación de la mujer (IFES, 2013: 6).

Uno de los dilemas clave del sistema hondureño tiene que ver con cómo *conciliar los procesos de selección de candidaturas con la paridad de género*.[22] Si bien las primarias consiguen resolver los dilemas estratégicos de nominación en términos competitivos, no consiguen ser incluyentes de la diversidad interna de los partidos y mucho menos de la diversidad de géneros. Con este diseño normativo, a las mujeres hondureñas les ha convenido más competir en partidos que no realicen primarias (IFES, 2013).[23] Las reglas de registro de candidaturas también son ineficientes dado que, aun respetando la paridad numérica en las listas de las precandidaturas, en la práctica, los partidos no registran candidaturas paritarias en las elecciones generales y suelen posicionar mayoritariamente a los hombres en puestos ganadores.

El *nivel de exigencia de personas* de un sexo que deben ponerse en las candidaturas, es decir la paridad vertical, no les interesa a las dirigencias partidistas ni a las élites. Es como si esa exigencia no tuviera que ver con ellas. Como

22 Esa dinámica excluyente también se da en las candidaturas locales. Según la Red de Mujeres Interpartidarias y el Observatorio Político de las Mujeres, en las primarias del 12 de marzo 2017 en las que participaron el PN, el PL y el Partido Libre resultaron electas 893 mujeres para las planillas municipales (alcaldesas, vicealcaldesas y regidoras). Esto representa el doble de las electas en las primarias de 2012 en los mismos partidos (Criterio, 2016).

23 Funes Valladares (2014: 18) da cuenta de que, en las candidaturas al Congreso para la elección de 2013, por ejemplo, el PN presentó 47% de mujeres y 53% de hombres en las internas; en las generales pasó a 36% de mujeres y 64% de hombres, y los resultados de estas fueron de 21% de mujeres electas y 79% de hombres. Esta tendencia también se ha dado en los otros partidos.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

ya se explicó, las dirigencias ven el porcentaje de exigencia como un techo (no como un piso para ampliar la representación política de las mujeres) e incluso así no cumplen con lo que exige la ley, dado que una vez pasadas las elecciones primarias ubican a las mujeres en la parte baja de las candidaturas. Los partidos postulan a las mujeres para cumplir con las exigencias legales, pero no parecieran estar muy convencidos de la efectividad de ese instrumento ni de la importancia de la igualdad para la construcción de la democracia. Si además las reglas se combinan con una estructura de voto poco amigable a la representación de las mujeres, como el voto preferencial, resulta difícil que ellas sean electas.

Otro problema del régimen electoral de género tiene que ver con que la regla de integración de las *fórmulas entre candidaturas titulares y suplentes* se tradujo –de forma bastante extendida entre la clase política y la opinión pública hondureña– en pensar la paridad entre los dos tipos cargos. Esto llevó a que la dirigencia ubicara a la mayoría de los hombres como propietarios y a la mayoría de las mujeres como sus suplentes en las candidaturas, argumentando que de ese modo se respetaba la paridad.[24] El hecho de ubicar a las candidatas como suplentes (o vices) da cuenta de que sí existen mujeres en los partidos (a pesar de que las dirigencias suelen quejarse de que no encuentran mujeres capacitadas para ubicar en las candidaturas) y de que se encuentran dispuestas a participar políticamente.[25]

La evaluación del régimen electoral de género que se ha implementado en Honduras da cuenta de que persisten los *problemas institucionales* (relacionados con los propios elementos de la reglas que continúan teniendo válvulas de escape y problemas con la implementación del mandato de posición); *problemas relacionados con la pedagogía de la reforma* (por la escasa sensibilidad de la ciudadanía, diversos sectores sociales e, incluso, los medios de comunicación

24 Por ejemplo, en las elecciones de 2017, los partidos optaron por situar a los hombres en un 75.95% de los casos como candidatos a las alcaldías, relegando abrumadoramente a las mujeres a las candidaturas para las vicealcaldías (Freidenberg, 2020b).

25 En diversas entrevistas e intervenciones los actores políticos han afirmado que la paridad puede darse entre la candidatura titular y la suplente. En realidad, están llamando paridad a algo que no lo es porque la paridad debe darse tomando en cuenta las candidaturas titulares, por un lado, y, por el otro, las suplentes, no de manera vertical (fórmula por fórmula), sino horizontal. Esta idea fue confirmada además en las reuniones de trabajo realizadas con dirigentes de diversos partidos políticos en la visita a Tegucigalpa de junio de 2018, así como en una entrevista personal realizada a un experto en política hondureña vía telefónica el día 24 de ese mismo mes.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

respecto a lo que supone exigir el cumplimiento de estas normas) y *problemas partidistas* (por la vigencia de estructuras patriarcales y machistas en los partidos y la ausencia de voluntad política de las dirigencias para ampliar la participación de la mujer (Freidenberg, 2019; 2020b).

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

Aun cuando en 2019 se realizó una profunda reforma electoral que cambió la gobernanza electoral del país, en esa oportunidad ni los proyectos de reformas ni su posterior aprobación incluyeron medidas para resolver los problemas de representatividad de las mujeres en el sistema político (El Heraldo, 2019a). Si bien hubo acciones concretas y propuestas de reformas impulsadas desde el movimiento de mujeres e incluso por parte de agencias de la cooperación, organismos intergubernamentales (como la Organización de los Estados Americanos y su equipo de especialistas) (EFE, 2018) y organizaciones políticas sin fines de lucro (como The Carter Center), las élites políticas no incorporaron ningún cambio en las reglas orientado a proteger los derechos político-electorales de las mujeres ni a mejorar las condiciones para que puedan acceder a los cargos de representación.

Una manera de cambiar la situación de exclusión de las mujeres hondureñas puede ser mediante la aprobación de una serie de reformas político-electorales que incluyan la paridad y la alternancia en cremallera (1/1), con sanciones tanto claras como fuertes y sin válvulas de escape, que obliguen de manera efectiva a los partidos a ubicar a las mujeres como candidatas titulares en los cargos de representación popular. Se trata de fortalecer el régimen electoral de género con fórmulas completas (las mujeres no pueden ser todas las suplentes de una fórmula y la suplente de una mujer debe ser una mujer, para evitar que las obliguen a renunciar), de tal manera que estas sean obligatorias para todos los partidos y que por ninguna razón se pueda permitir no cumplir con esta norma.

Siguiendo lo planteado por la OEA (2017), además se sugiere que tanto la paridad vertical como la horizontal se exijan en la ley y no solo en el reglamento para los cargos plurinominales y uninominales en todos los niveles de elección (nacionales y subnacionales), dado que ambos tipos de paridad suelen

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

estar sujetos a interpretaciones. Las reglas deberían exigir paridad de género al interior de las planillas y también entre las primeras candidaturas de cada distrito en un mismo nivel institucional (ya sea cuando se eligen distritos uninominales y/o plurinominales). También se recomienda incorporar la paridad horizontal, que supone que al menos el 50% de los encabezamientos de listas plurinominales o candidaturas a distritos uninominales en un determinado nivel institucional sea de géneros diferentes (Freidenberg, 2020a).

La regla de la paridad debería ser exigida en el registro de candidaturas para las elecciones generales, independientemente del mecanismo de selección interna que emplee cada partido y, en el mismo sentido que recomienda la Unión Europea (2017), se debería pensar en la aprobación de un nuevo reglamento de elecciones que garantice la alternancia efectiva entre hombres y mujeres en las candidaturas al Congreso Nacional y también a las instancias locales, en consonancia con el principio de paridad de género consagrado por la Ley Electoral de 2012.

Estas reglas además deberían incorporar un sistema de elección interna obligatoria para todos los partidos que sea conciliador con la paridad de género, lo que puede ser pensado como unas primarias paritarias (Freidenberg y Brown Araúz, 2019), a partir del respeto al principio de democracia interna junto al de la paridad de género (con doble papeleta, una por cada uno de los géneros, resultando ganadora de la candidatura la que tenga más votos de cada género). En ese esquema, debería además incorporarse el *principio de competitividad*, a partir del cual se establece cuáles son los espacios en que los partidos tienen *distritos ganadores* y dónde los *perdedores*, y de ahí prohibir la postulación de mujeres en aquellos donde los partidos históricamente (o al menos en las dos o tres últimas elecciones) pierden.

La presencia de actores estatales, sociales y políticos con capacidad de veto (Piscopo, 2015), que controlan la aplicación de las medidas de acción afirmativa y buscan la armonización de las normas constitucionales (nacionales) es fundamental para hacer que el régimen electoral de género sea más eficiente. La capacidad de articulación de propuestas de las mujeres organizadas en un movimiento social amplio es una pieza clave para el avance de sus derechos políticos. Por ejemplo, en diferentes reuniones realizadas los y las participantes señalaron que: "Las mujeres no están organizadas para debatir el tema [de la reforma electoral]; las mujeres no están debatiendo entre ellas ni con otros actores políticos claves ni tampoco tienen claro cuál es la agenda de los candados

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

no negociables frente a la cual negociar sobre los derechos políticos de las mujeres".[26]

Si bien cualquier reforma electoral debería fortalecer la capacidad jurisdiccional de la autoridad electoral para poder exigir el cumplimiento de las cuotas y/o de la paridad de género, así como también reforzar los mecanismos judiciales que permitirían al movimiento amplio de mujeres ser agentes de control social efectivo sobre el registro de las candidaturas y la vida interna de los partidos; en la práctica, esto no siempre resulta así. Aunque el espíritu de la reforma de 2019 se materializó al crear dos órganos electorales autónomos diferenciados, aún no se ha visto activismo judicial en la materia ni tampoco el uso de mecanismos que permitieran reparar derechos. En ese sentido, sería relevante explorar las condiciones que facilitan la activación de juicios de derechos de la ciudadanía como una herramienta para el litigio estratégico, con el objetivo de que, de esa manera, se dieran instrumentos para la denuncia por parte de las y los ciudadanos cuando se violenten los derechos. También esa sería una manera de incidir en la aprobación de nuevos derechos que contribuyan a la creación de mejores condiciones para generar mayor representación política de las mujeres.

26 Reuniones realizadas entre mayo y junio de 2019 con miembros de la sociedad civil, del Observatorio de la Participación Política de la Mujer de Honduras, de la cooperación internacional y de la Red de Mujeres Interpartidarias de Honduras. Publicado en Freidenberg (2020b).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

PANAMÁ: PARIDAD EN LAS PRIMARIAS, ESFUERZOS DE REFORMAS INCONCLUSOS, *GATEKEEPERS* Y BAJA REPRESENTACIÓN DESCRIPTIVA DE LAS MUJERES

Flavia Freidenberg

I. INTRODUCCIÓN

Panamá es uno de los países con menor representación de las mujeres en las instituciones legislativas de América Latina. En 2021 se encontraba en los últimos lugares de los 35 países que conforman América Latina, el Caribe y la Península Ibérica. Si bien el número de mujeres en cargos legislativos a nivel nacional se ha incrementado, las condiciones de representación descriptiva de las mujeres panameñas alcanzaban solo el 22.5% ese año (CEPAL, 2022). Estos datos implican que ni siquiera se cuenta con la *masa crítica* necesaria (Dahlerup, 1993) para que esas legisladoras puedan actuar como un grupo articulado que impulse leyes y reformas sustantivas en materia de igualdad desde el Legislativo. Una evaluación longitudinal da cuenta de la brecha de género existente desde la instauración democrática y de los avances que se han dado desde 1994, cuando había solo seis legisladoras mujeres (8.45%) de 71, a 2019, cuando había 16 de 71 escaños (22.5%). En todo el período se eligieron a 61 mujeres asambleístas frente a 372 hombres de un total de 433 escaños (tabla III).

Del mismo modo que en otros países latinoamericanos, la situación es dramática: si bien las mujeres suponen más de la mitad de la población y del padrón electoral, pocas son candidatas, aún menos resultan electas y, además, enfrentan dificultades sustantivas para que una coalición articulada de actores

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

críticos amigable al género consiga que los legisladores –que son mayoría en la Asamblea Nacional– acuerden e impulsen las reformas necesarias para reducir las brechas de género.[1] En este caso, además, la clase política juega con las expectativas de reforma, dado que ya se han dado varios procesos de elaboración de reformas electorales –incluso de carácter participativo– en las que se acuerdan una serie de mecanismos y compromisos en las negociaciones pero que luego, en la Asamblea, no consiguen los votos necesarios para ser aprobadas (Freidenberg y Brown Araúz, 2019).

Si bien a nivel formal el compromiso panameño con la igualdad se puso de manifiesto en la firma de los tratados internacionales claves y en la introducción en la Constitución Política de la República de Panamá (CPRP) de principios y valores relacionados con la cuestión (como el de no discriminación), la igualdad formal no consigue transformarse en igualdad real. Panamá firmó la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) el 22 de mayo de 1981, la cual entró en vigor en septiembre de ese año y, 10 años más tarde, en 2001, el país aprobó el Protocolo Facultativo de la CEDAW. Esto no es una cuestión menor porque la Convención obliga a los Estados a adoptar medidas muy concretas para eliminar la discriminación contra las mujeres, entre las que destacan las denominadas *medidas de acción afirmativa* (también conocidas como *medidas especiales de carácter temporal*) para poder equiparar el escenario de participación y representación política de las mujeres. De ese modo, la CEDAW generó un marco de legitimidad para que el Estado panameño busque la igualdad de los resultados, la no discriminación y la responsabilidad estatal.[2]

El principio de no discriminación por sexo está regulado en el artículo 19 de la Constitución Política de la República de Panamá en los siguientes términos: "No habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas". Por su parte, la regulación específica en materia de igualdad de oportunidades para

1 Las cifras oficiales del Tribunal Electoral en 2014 mostraban que, en cuanto a la conformación del padrón electoral, del total de personas que estaban registradas para votar un 49.9% correspondía a los hombres y un 50.1% a las mujeres. Estos datos se mantienen en la actualidad. Para las elecciones de 2019, el padrón contaba con 2'757,823 personas, de las cuales 1'385,076 eran mujeres frente a 1'372,747 hombres (Tribunal Electoral, 2019).

2 Asimismo, el país también ha firmado y ratificado otros convenios internacionales importantes, como Belém do Pará (1994-1995), el Consenso de Quito (2007), el Consenso de Brasilia (2010), la Norma Marco para Consolidar la Democracia Paritaria (2014), así como también la Estrategia de Montevideo (2016) (ver Anexo I).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

las mujeres está contenida en la Ley No. 4 del 29 de enero de 1999, "Por la cual se Instituye la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres", que constituyó un paso importante en el camino hacia la igualdad de oportunidades, ya que entre otros elementos prohíbe la discriminación en razón de sexo, establece la igualdad ante la ley y condena todo tipo de violencia contra las mujeres.

Panamá incorporó en su derecho interno una definición de discriminación en consonancia con lo que sostiene la Convención CEDAW. El Comité de la CEDAW reconoció en su momento los esfuerzos realizados por Panamá para aprobar medidas legislativas encaminadas a promover el adelanto de las mujeres y la igualdad entre los géneros, tanto en términos electorales como penales, laborales y educativos. Asimismo, felicitó el impulso de varios programas, políticas y planes, como el Plan Nacional para la Prevención y Atención de la Violencia Doméstica y Políticas de Convivencia Ciudadana, diseñados con miras a promover el adelanto de la mujer.

Aun cuando Panamá es uno de los pioneros entre los países de América Latina en ser gobernados por una presidenta mujer a finales de la década de 1990 (Mireya Moscoso), la baja representación de las mujeres en las instituciones políticas es un déficit de la democracia panameña y evidencia la presencia de fuertes obstáculos sociales, actitudinales, políticos y económicos que enfrentan las mujeres cuando quieren hacer política (Herrera Montenegro *et al.*, 2021; Freidenberg y Brown Araúz, 2019; FONAMUPP, 2011). Si bien el Comité CEDAW ha reconocido los esfuerzos realizados por Panamá, también han señalado que todavía son insuficientes (PNUD, 2015: 19). El gran número de leyes, así como los esfuerzos en materia de reformas electorales para fomentar la igualdad entre los géneros, no se han puesto en práctica eficazmente, pues no han contado con la adopción de medidas y la asignación de recursos suficientes para aplicar las disposiciones jurídicas encaminadas a garantizar tanto la igualdad entre los géneros como la no discriminación, por lo que no han reducido las brechas de género en las instituciones democráticas del país.

En los avances que se han dado resulta importante destacar el papel de las diversas organizaciones de mujeres que han trabajado de manera incansable para conseguir el reconocimiento de los derechos, así como también para mejorar las condiciones de vida de las panameñas. El Foro Mujer y Desarrollo, coordinado por Mariela Arce, dio como resultado Taboga 92 y otros planes, que sentaron las bases políticas y los lineamientos para la formulación de políticas públicas, como los planes de igualdad (Política Pública de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 1 y 2). Otras organizaciones y entidades

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

gubernamentales que se sumaron a estos esfuerzos fueron la Unión Nacional de Mujeres Panameñas, el Foro de la Corporación para el Desarrollo Integral de Madungandi, la Coordinadora Nacional de Mujeres Indígenas de Panamá, el Centro de la Mujer Panameña, el Espacio de Encuentro de Mujeres, los Mecanismos de la Mujer, el Consejo Nacional de la Mujer (CONAMU) y el Foro Nacional de Mujeres de los Partidos Políticos (FONAMUPP), las cuales cuentan con trayectoria en la lucha por los derechos políticos de las mujeres (Herrero Montenegro *et al.*, 2021). También son importantes la Asociación de Parlamentarias y ExParlamentarias de Panamá (APARLEXPA), el Grupo Iniciativa por la Paridad (GIPP), Mujeres en Positivo, Voces Vitales, entre otras colectivas.[3]

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

II. LA EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO: LOS ESFUERZOS INCONCLUSOS POR FORTALECER EL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO

La construcción del régimen electoral de género panameño ha supuesto un recorrido tortuoso para la aprobación de arreglos institucionales favorables a la representación femenina. Los dos esfuerzos que se han materializado han sido autolimitados, débiles y sin exigencias fuertes en caso de incumplimiento (Freidenberg y Brown Araúz, 2019). En 1997 se aprobó un régimen electoral de género que contemplaba la exigencia del 30% de candidaturas de mujeres para los procesos de selección de candidaturas –elecciones internas–, en el que además no se establecían sanciones y que, por el contrario, funcionaba con

3 Para Ungo, el movimiento de mujeres produjo lo que puede ser considerado una síntesis de 20 años de historia que le precedieron, un proceso de concertación entre mujeres (2001).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

válvulas de escape, pues no era obligatorio poner mujeres en el registro de candidaturas a las elecciones generales. Ese diseño contenía una laguna jurídica que permitió que los partidos evitaran cumplir plenamente con el espíritu de la ley: "En aquellos casos donde la participación femenina sea inferior al porcentaje de que trata esta norma, los partidos políticos podrán llenarlo con otros de sus miembros que aspiren a los respectivos cargos de elección" (Ley No. 22 de 1997).

La ley panameña sostenía que, si no se cumplía con el porcentaje de cuota por parte de las dirigencias de los partidos, estas "podrán llenarlo con otros de sus miembros que aspiren a los respectivos cargos de elección" (artículo 182-A, Ley No. 22 de 1997).[4] Cuando las cuotas de género incorporan alguna excepción al cumplimiento de la disposición establecida, el régimen electoral de género tiende a debilitarse. Si bien la norma fijaba una cuota mínima de 30% de candidatas mujeres para los procesos de elección interna, también concedía una excepción si no se registraba un número suficiente de candidatas para ser propietarias o titulares de la candidatura. De este modo, la Ley 22 del 14 de junio de 1997 era débil al menos por tres razones: a) el porcentaje exigido del 30% era mínimo, se hacía a las elecciones internas y no se requería en el registro de candidaturas a las elecciones generales; b) tenía válvulas de escape (la posibilidad de postular candidaturas de otro género); c) no tenía sanciones claras y establecidas para quienes no cumplían con ese porcentaje y, algunas veces, se les permitía registrar las candidaturas sin cumplir con lo que señalaba la ley, lo que impedía que el órgano electoral pudiera sancionar claramente a quienes incumplían la norma.[5] Asimismo, en 2002, se aprobó el financiamiento público etiquetado con perspectiva de género para la capacitación de las mujeres.[6]

En 2012 se aprobó una reforma al Código Electoral con relación al régimen electoral de género panameño que establecía la exigencia de la paridad de género en el registro de las candidaturas de los partidos políticos, pero se

4 Se establece que los partidos deben garantizar en sus elecciones internas o postulaciones que el 30% de las precandidatas sean mujeres (artículo 182-A, Ley No. 22 de 1997).

5 La existencia de un mecanismo sancionatorio fuerte (como los de Argentina, Bolivia, Costa Rica o México) supone que el incumplimiento de la norma dificulta la inscripción de las candidaturas. Esto implica que los organismos electorales no pueden hacer oficiales las listas de candidaturas si no aplican en su totalidad el porcentaje establecido por la ley de cuotas (o la paridad de género) (Bareiro *et al.*, 2004: 49; Llanos y Sample, 2008: 31).

6 Se establece en la ley que un mínimo del 10% del 25% del financiamiento público electoral otorgado a los partidos políticos se destine para la capacitación de las mujeres (Ley No. 60 de 2022).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

mantenía la exigencia con respecto a sus procesos de selección de candidaturas. La norma no obligaba a los partidos a que cumplieran con la paridad en las candidaturas a las elecciones generales ni tampoco establecía sanciones fuertes para quienes no respetaran la exigencia de poner el 50% de mujeres en la selección interna de candidaturas. En este sentido, la norma de 2012, igual que la de 1997, dejó una válvula de escape al enunciar que "en los casos en que la participación femenina, de manera comprobada por la Secretaría de la Mujer del partido, sea inferior al porcentaje establecido en esta norma, los partidos políticos podrán completarlo con otros aspirantes a los respectivos cargos".[7]

Las reformas electorales discutidas durante los años 2015 y 2016, y promulgadas en 2017, establecieron la paridad (con un mandato de posición aprobado que luego fue derogado en 2018 para las elecciones de 2019) y la sanción de no aceptar la lista de candidaturas si el partido no cumplía con la exigencia de la paridad; sin embargo, continuaron con la válvula de escape. De cara a los trabajos de la Comisión Nacional de Reformas Electorales (CNRE) de 2020, el FONAMUPP planteó una serie de precauciones respecto a los intentos de algunos sectores políticos de desandar los avances que se habían realizado con la aprobación de las cuotas y la paridad de género en las precandidaturas.

Según el informe anual del Foro había propuestas (del propio Tribunal Electoral) que hubieran llevado a retroceder a antes de 1997. En ese sentido, el Foro –en su calidad de ente consultivo– exigió al Tribunal Electoral que respondiera sobre el "fundamento de hacer una propuesta de retroceso, desconociendo los avances alcanzados por las mujeres, y de sus aportes a la vida de los partidos políticos, no solo como adherentes para que los mismos existan, sino a todo el trabajo comunitario, electoral y de proselitismo diario […]" (FONAMUPP, 2020). En diciembre de 2002, FONAMUPP presentó un conjunto de propuestas de reformas sobre paridad de género que recogía las recomendaciones y observaciones que había hecho el mismo Foro, así como también otras

7 El Decreto 7 del 13 de marzo de 2013, por el cual se reglamentaron las elecciones generales del 4 de mayo de 2014, estableció en su artículo 31 sobre participación femenina que "los memoriales de postulaciones de los partidos políticos deberán venir acompañados de una certificación de la Secretaría de la Mujer o su equivalente, emitida bajo la gravedad de juramento, dando fe de que la respectiva postulación cumplió a lo interno del partido con el 50% de candidaturas de mujeres, para garantizar la participación femenina, o de que no hubo féminas postuladas de conformidad con lo dispuesto en el Código Electoral". Esto ya se había reglamentado en 2006, cuando en la Ley 60 de diciembre de ese año se señaló que para verificar el cumplimiento del 30% de participación de mujeres en las postulaciones a cargos internos o de elección popular, la participación femenina debe estar debidamente comprobada.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

asociaciones (como APARLEXPA y el GIPP). Debido a que siete de las nueve propuestas realizadas tenían que ver con la paridad, fueron discutidas y aprobadas en la CNRE (aunque no por la Asamblea Nacional de Panamá).[8]

El caso panameño da cuenta de que no se trata de tener solo una buena ley, sino que además la normativa debe ir acompañada por actores políticos –como los organismos electorales, los institutos de mujeres, la academia o los movimientos de mujeres– proactivos en materia de igualdad de género.

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

El régimen electoral de género panameño se ha ido construyendo a partir de una serie de reformas legales, originalmente movilizadas desde los grupos de la sociedad civil y las mujeres políticas con el apoyo del organismo electoral y la cooperación internacional (como PNUD u ONU Mujeres, entre otros), que han dado apoyo técnico y político a los diversos impulsos de reformas. La evaluación del IFREG evidencia la debilidad del régimen, dado que, desde su aprobación original en 1997, las reglas están filtradas por diversos elementos que las debilitan y no se han podido introducir reformas legales que refuercen la capacidad de las reglas respecto a la integración de candidaturas con mayor igualdad de género.

III.1. EL PORCENTAJE DE EXIGENCIA

El porcentaje de la medida de acción afirmativa que se exige para la integración de los diversos géneros en las candidaturas es un indicativo del valor mínimo que debe considerarse para poder registrar oficialmente una propuesta partidista. En el caso panameño se da una situación particular, ya que esa exigencia se hace a nivel de las elecciones internas, pero no en las elecciones generales (artículo 239, Código Electoral 2007). Esta peculiaridad, que también se da en Honduras, hace pensar que en estos casos no se puede clasificar las medidas

8 La representación del FONAMUPP en las discusiones de la CNRE estuvo a cargo de Jacqueline Hurtado, Betzaida Guerrero, Elia López de Tulipano y Juana Herrera Araúz. Tuvo el apoyo de un grupo consultor integrado por Nilda Moreno, Ada Romero Mónico, Aiveth Montenegro, Elba Torres, Emilie García Miró, Karen Quintero, Marlena Moreno, Rosa McFalane, Solangel Robinson, Vielka de Abrego, Vonetta Sterling y Yoryana Aguilera.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

de acción afirmativa o, en su caso, la paridad de manera similar a cuando estas se aplican en las elecciones generales. Esto es lo que ha llevado a autoras como Bernal (2013: 74-75) a pensar el caso panameño como diferente. Es decir, que no sea válido considerarlo como un caso paritario en sentido estricto.

La ley deja a consideración de los partidos los mecanismos a emplear para seleccionar sus candidaturas y cómo integrarlas.[9] El porcentaje del 30% para la integración de planillas a los procesos de selección de candidaturas se aprobó de manera indicativa inicialmente en 1997, luego se incorporó el texto, pero ya con más exigencia, en el Código Electoral en 2007. El hecho de que en la ley no se exigiera claramente el cumplimiento de la cuota, sino que fuera solo una indicación (como en el caso de la Ley 22 de 1997) supone que "solo indicaba que debía existir una ruta, pero no decía cómo desarrollarla, lo cual tiene efectos negativos en la efectividad de este tipo de medidas" (PNUD, 2015: 27). Esto se fue mejorando con la reforma de diciembre de 2006, cuando se acogen las observaciones del Comité de la CEDAW para que se fortalezca el nivel de exigencia del término de ese artículo. La Ley 60 de la reforma al Código Electoral del 29 de diciembre de 2006 mantiene la normativa de la cuota electoral de participación política de las mujeres: "En sus elecciones internas, los partidos políticos garantizarán que, como mínimo, el treinta por

9 "Artículo 235. Los partidos políticos determinarán en sus estatutos o reglamentos el derecho de sus miembros a ser postulados a uno o más cargos de elección popular. Lo previsto en esta disposición será sin perjuicio de las alianzas que acuerden los partidos políticos.
Artículo 236. Las postulaciones de los partidos políticos a puestos de elección popular se harán: 1. Cuando se trate de candidatos a Presidente de la República, por elecciones primarias, en cuyo caso el candidato a Vicepresidente será designado por el candidato presidencial y ratificado por el Directorio Nacional. 2. Cuando se trate de Diputados al Parlamento Centroamericano, por el procedimiento establecido en los estatutos de cada partido político, aprobados por el Tribunal Electoral en fecha anterior a la postulación. 3. Cuando se trate de postulaciones de Diputados de la República, Alcaldes, Representantes de Corregimiento y Concejales, la postulación se hará de conformidad con lo previsto en los estatutos de cada partido. En caso de alianzas, las convenciones de las respectivas circunscripciones podrán postular a candidatos que ya hayan sido postulados por un partido aliado. La nómina respectiva podrá estar integrada por un miembro del partido que hace la postulación. Los partidos políticos garantizarán la postulación de las mujeres, con la aplicación efectiva de lo dispuesto en este Código. También se podrán celebrar elecciones primarias entre miembros de partidos aliados, para elegir al candidato a Presidente y Vicepresidente de la República, de acuerdo con el procedimiento establecido en el reglamento que para estos casos aprobará cada partido. Los mecanismos de confirmación de las alianzas podrán ser establecidos previamente en los estatutos del partido o por su Directorio Nacional" (Código Electoral, 2007).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

ciento (30%) de los candidatos a cargos dentro del partido o a postulaciones a cargos de elección popular, sean mujeres".[10]

El siguiente paso en el fortalecimiento del régimen electoral de género panameño fue la reforma de 2012, cuando se incrementó al 50% de las planillas la exigencia de presencia femenina, aunque se mantuvo solo para los procesos de selección de candidaturas; asimismo, se incluyó la disposición a los partidos políticos de establecer, en su régimen interno, los procedimientos para hacer efectiva la cuota establecida. Además, se añadió el requerimiento de verificación expresa mediante firma de las listas de postulaciones por parte de la respectiva secretaría de la mujer de los partidos políticos, pero sin otorgarle a esa secretaría el poder coercitivo o de decisión para fiscalizar y garantizar el cumplimiento efectivo de la cuota electoral.[11] Ese requerimiento había sido sugerido en el *Informe de la Misión de Observación Electoral* de la Organización de los Estados Americanos para las elecciones generales de 2009, respecto a la necesidad de fortalecer las secretarías femeninas de los partidos políticos y darles capacidad de verificación de las normas (OEA/MOE, 2009: 31).

En la actualidad, el régimen electoral panameño no considera ninguno de los otros tipos de paridad (ni horizontal ni transversal) y, en cualquier caso, lo que existe (la paridad en el registro de candidaturas) solo tiene validez para las elecciones internas y primarias (que sí son obligatorias), pero no para las elecciones generales. De este modo, si bien un partido debe postular en la interna de manera paritaria, la ley no le exige que lo haga en las generales, de ahí los resultados (no paritarios) que se dan luego en la representación descriptiva.

10 "Artículo 239. En sus elecciones internas, los partidos políticos garantizarán que, como mínimo, el treinta por ciento (30%) de los candidatos aspirantes a cargos dentro del partido o a postulaciones a cargos de elección popular, sean mujeres. Los partidos políticos establecerán en su régimen interno los procedimientos para hacer efectiva dicha disposición, convocando la participación de sus miembros, acogiendo y facilitando las candidaturas en cumplimiento de lo dispuesto en este artículo. En los casos en que la participación femenina, de manera comprobada por la Secretaría Femenina del partido, sea inferior al porcentaje de que trata esta norma, los partidos políticos podrán completarlo con otros aspirantes a los respectivos cargos" (Código Electoral, 2007).

11 Por ejemplo, el Decreto No. 7 de 2013, reglamentario de las elecciones generales del año 2014, estableció este trámite, pero no indicó cuál sería el procedimiento en caso de que la Secretaría de la Mujer no firmara la lista o se negara a realizarlo (PNUD, 2015: 28).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

III.2. EL MANDATO DE POSICIÓN

Establecer dónde deben ir ubicadas las mujeres en las candidaturas no es una exigencia de la normativa panameña. Ni en el régimen electoral de género de 1997 ni en el de 2012 se señalaba dónde debían ubicarse los géneros en el registro de candidaturas, tampoco se incluía el criterio de alternancia en la presentación de las candidaturas. La ausencia del mandato de posición da cuenta del poco interés por establecer formas que favorezcan la representación de las mujeres. Esto se modificó en marzo de 2018 mediante el Decreto 12, en el que se estableció para las elecciones generales de 2019 que la paridad de género debía ir acompañada de la alternancia (en cremallera).[12] Aun así, este artículo fue derogado un año después, por el Decreto 19 del 26 de abril de 2018, quitando en ese momento el mandato de posición.[13]

III.3. LA FÓRMULA DE LA CANDIDATURA

La fórmula de candidatura es restringida, dado que no se señala quién debe reemplazar a una candidatura titular ni tampoco se establece la interpretación de la medida de acción afirmativa (1997) ni la de paridad (2012) respecto a la integración de la fórmula. Además, una práctica muy común es pensar la fórmula en términos de paridad, lo que conduce a que las dirigencias partidistas decidan que las mujeres deben ir como suplentes de los políticos hombres titulares. Es más, en el Decreto 19 del 26 de abril de 2018 se sostiene que cuando la titularidad de una candidatura es para un precandidato, su suplente debe ser de otro género (artículo 40, Decreto 19).

---

12 El Decreto 12, titulado Que Adopta el Calendario Electoral y Reglamenta las Elecciones Generales de 2019, en su artículo 40, reconoce la "Paridad de Género […] para garantizar que en las postulaciones de los partidos políticos exista alternancia, hombre-mujer o mujer-hombre. En caso de violación, se rechaza de plano la postulación, esta disposición es aplicable a los cargos de libre postulación" (Decreto 12 de 2018).

13 "El Tribunal Electoral sustenta su decisión en que, en reuniones con el Consejo Nacional de Partidos Políticos, se llegó a la conclusión, por consenso, de que debían modificarse los artículos sobre la paridad. El rechazo de las mujeres políticas y las organizaciones fue determinante en la derogatoria de este decreto. Se derogan artículos del Decreto 19, sobre la paridad de género y el nuevo artículo 40 señala que, si un partido escoge solamente precandidatos principales, los suplentes, de común acuerdo, deben escoger a una persona de distinto género del principal. Si se decide por nóminas completas, los integrantes de cada nómina deben ser de género diferente" (Herrera Montenegro *et al.*, 2021).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

III.4. LAS SANCIONES

En el régimen electoral de género panameño las sanciones están ausentes. Uno de los elementos claves que nos ha enseñado la política comparada respecto a la fortaleza de un régimen electoral de género es que para que la norma no sea solo "papel mojado", la autoridad electoral, amparada en la normativa, debe poder verificar el cumplimiento de la cuota o paridad en el registro de las candidaturas para la inscripción de las planillas a los cargos de representación popular. Dado que en Panamá no existen estas indicaciones en la norma ni tampoco hay reglas que indiquen que los partidos deban registrar las candidaturas a las elecciones generales respetando algún tipo de exigencia, el régimen electoral de género es débil y no consigue los efectos que esperan tener en la elección de mujeres.

III.5. LAS VÁLVULAS DE ESCAPE

Uno de los elementos que tiene el régimen electoral de género panameño es que cuenta con válvulas de escape, lo que permite a los partidos interpretar como quieren las *pocas* reglas que existen en este diseño. El hecho de que la exigencia del 30% de candidaturas de mujeres (en 1997) o de la paridad de género (en 2012) se hagan sobre los procesos de selección de candidaturas funcionaba como una válvula de escape para que los partidos no tengan que cumplir con poner mujeres en el registro de candidaturas a las elecciones generales. Otro elemento que debilita al régimen electoral panameño es que se puede consultar a las secretarías de las mujeres de los partidos sobre si se cuenta con candidatas suficientes y, en caso de una respuesta negativa por parte de esa instancia, los partidos pueden completar con otros géneros, lo cual hace que la norma pueda ser legalmente desconsiderada (artículo 239, Código Electoral 2007). Esta disposición permite incumplir el porcentaje de exigencia en caso de que esa secretaría acredite la imposibilidad de alcanzar el número de mujeres establecido, de ahí que la norma permita una válvula de escape a los partidos para no cumplir con lo que señala la ley.[14]

14 "En los casos en que la participación femenina, de manera comprobada por la Secretaría Femenina del partido, sea inferior al porcentaje de que trata esta norma, los partidos políticos podrán completarlo con otros aspirantes a los respectivos cargos" (Ley 22 de 1997).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Tabla I

Régimen electoral de género en Panamá

(elecciones internas)

Norma	Año/Ley	Tamaño (mínimo, intermedio o paridad)	%	Mandato de posición	#	*Enforcement* (ausente, débil o fuerte)	Tipo de *enforcement*	Alcance (restringido o amplio)	Válvula de escape (presente o ausente)
Panamá I	1997 [Ley No. 22, artículo 239]	Mínimo [elecciones internas]	30	Ausente		Ausente		Restringido	Presente
IFREG= 0.5		0.5		0		0		0	0
Panamá II	2012 [Ley No. 54, artículo 6]	Paritario [elecciones internas]	50	Ausente		Ausente	Si los partidos no completan el número de candidaturas, pueden añadir candidatos de otro género	Restringido	Presente
IFREG= 1		1		0		0		0	0

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

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Esta cláusula permite un mecanismo de salida a los partidos, que pueden incumplir con la exigencia de la paridad y, siguiendo esos términos, no pasarles nada. En este punto, la participación e intervención del Tribunal Electoral y su política para promover el respeto a la exigencia normativa de la paridad de género en las candidaturas resultan cruciales. En ese sentido, es necesario que esto quede claro en la norma y no sea solo resultado de la voluntad política de quien esté a cargo de la máxima instancia. Si el órgano electoral es complaciente, los partidos harán oídos sordos a las exigencias. Por el contrario, si el organismo electoral aplica la exigencia normativa de manera efectiva (como lo han hecho Costa Rica o México), la situación de los partidos es otra.

IV. EL SISTEMA ELECTORAL LEGISLATIVO

El sistema electoral panameño establece reglas diferenciadas para la elección presidencial y la elección legislativa. La presidencial se realiza por mayoría simple, en una sola vuelta, en una única circunscripción nacional, permitiéndose la reelección solo pasados dos periodos electorales. La elección legislativa para renovar la Asamblea Nacional, concurrente con la presidencial y la municipal, es de carácter mixto y tiene lugar cada cinco años. Un apartado extremadamente original en la composición de la Asamblea se refiere a la posibilidad que los partidos políticos tienen de revocar el mandato de las y los legisladores, y expulsarlos si no cumplen la plataforma ideológica, política y programática de su partido, decisión sujeta a recurso ante el Tribunal Electoral (artículo 145 del Código Electoral, 2007).

La coincidencia de las dos elecciones hace que se formen grandes alianzas presidenciales que generan el efecto de arrastre sobre el resto de los cargos. En 1994 se elegían diputaciones a través de 26 circuitos uninominales y 14 plurinominales, pero, a partir de la reforma publicada en la Ley del 28 de diciembre de 2006, se reconfiguraron los circuitos electorales de cara a los comicios de 2009, quedando establecida la elección en 26 uninominales y 13 plurinominales. Los distritos uninominales se ganan por mayoría relativa de los votos (quien más votos saca, gana el distrito) mientras que en los plurinominales los diputados y las diputadas son elegidos a través de listas cerradas, pero no bloqueadas, facilitando que la o el elector cambie el orden de las candidaturas en función de sus preferencias. La existencia del voto preferencial minimiza la capacidad de la primaria para incidir en los resultados de quienes ganarán la elección. En esencia, se presentan como dos procesos que entroncan de manera peculiar.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

El hecho de que el electorado tenga capacidad para cambiar las candidaturas, alterando las decisiones tomadas en relación con la selección de las candidaturas realizada por los partidos, hace que los resultados de la primaria no tengan el mismo efecto que tendrían con una lista cerrada y bloqueada.

El electorado panameño tiene la posibilidad de ejercer su voto de manera preferencial y selectiva a favor de una o más candidaturas, o bien de votar por toda la nómina postulada por un partido (*voto en plancha*), lo que en teoría daría más poder a las oficinas locales de los partidos para definir las candidaturas, porque supuestamente son más sensibles que la organización nacional a las preferencias de las y los votantes. A pesar de ello, en la práctica, los dos partidos mayoritarios fomentan que las electoras y los electores *voten en plancha*, y el efecto descentralizador del voto preferencial no se evidencia tan claramente como en teoría debería darse en los términos postulados por la literatura especializada.[15]

Tabla II

Sistema electoral legislativo de Panamá

1. Ley Electoral	
Requisitos de las candidaturas	
Para ser candidata o candidato	Tener nacionalidad panameña por nacimiento, o bien, por naturalización con 15 años de residencia en el país después de haber tenido la nacionalización, además de haber residido en el circuito electoral correspondiente por lo menos durante el año inmediatamente anterior a la postulación
Edad	21
Relación con los partidos	Postulación a través de partidos políticos
Mandato	5 años
Requisitos de las candidaturas	
Renovación del mandato	Reelección inmediata
Tipos de diputaciones	Mixtas: De distrito y de lista nacional

Continúa…

15 Los escaños se distribuyen en dos fases: primero, a los partidos a partir del cociente y medio cociente; segundo, si quedan escaños, entre los candidatos y las candidatas basados en el residuo, que se calcula sobre la base del número de votos del partido por el que se postularon, lo que suele favorecer a los partidos grandes.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Tamaño de la cámara	71 diputaciones
Revocatoria del mandato	Por parte de los partidos políticos, tanto a titulares como a suplentes
Elecciones	Concurrentes
2. Sistema electoral	
Principio de representación	Mixto: mayoritario + proporcional (1983: hare y medio cociente; 2004: cociente y residuo electoral)
Distrito	39 distritos: 26 uninominales + 13 plurinominales de diferente tamaño Las y los legisladores son elegidos en circuitos electorales. Las provincias y distritos administrativos se dividen en circuitos electorales de acuerdo al Censo Nacional de Población. Cada circuito electoral tiene un máximo de 40 mil habitantes y un mínimo de 20 mil
Estructura de voto	Distritos uninominales: Candidatos uninominales Distritos plurinominales: Lista cerrada y no bloqueada (voto preferencial)
Fórmula electoral	Mayoría relativa + Hare y medio cociente (1983-2004) y cociente y residuo electoral (desde 2004)
Umbral	4%

Fuente: Elaboración propia con base en el texto constitucional y de Ley Electoral y de Partidos, así como en Alcántara Sáez y Freidenberg (2006) y Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1977-2022).

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

A pesar de haber sido uno de los primeros países en haber tenido a una mujer como presidenta, muy pocas mujeres han sido electas para ocupar un escaño en la Asamblea Nacional de Panamá desde la transición a la democracia (8% en 1994, 10% en 1999, 15% en 2004, 9% en 2009 y 18.31% en 2014), lo que da cuenta de los bajos niveles de representación política femenina en el principal escenario legislativo nacional.

De las 71 diputaciones electas en 1994, el 9% fueron mujeres (7% en distritos plurinominales y 12% en distritos uninominales), un valor próximo al porcentaje total de mujeres candidatas y de mujeres candidatas viables.[16] En

16 En las circunscripciones plurinominales, se considera que un candidato o candidata es viable si su partido ganó, como mínimo, un porcentaje de votos igual a la mitad de la cuota Hare en

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

la siguiente elección en 2014, el número de mujeres en la Asamblea Nacional se incrementó a 18.31% del mismo modo que las candidatas mujeres titulares también se incrementaron a 16.6%. Lo interesante es que en números absolutos las mujeres electas titulares aumentaron (de cinco a 13), pero el número también aumentó debido a un mayor número de mujeres suplentes electas.[17]

Tabla III

Composición por sexo de la Asamblea Nacional de Panamá (1994-2024)

Periodo legislativo	Hombres	Mujeres	Total de hombres y mujeres	Porcentaje de mujeres
1994-1999	65	6	71	8.45
1999-2004	64	7	71	9.85
2004-2009	66	12	78	15.38
2009-2014	64	7	71	9.85
2014-2019	58	13	71	18.3
2019-2024	55	16	71	22.53
Totales	372	61	433	14.08

Fuente: Elaboración propia con datos oficiales del Tribunal Electoral y la Asamblea Nacional de Panamá.

la circunscripción. En las circunscripciones uninominales, se considera que una postulación es viable si ganó la elección o si su porcentaje de votos estuvo a menos de 10% del candidato o candidata que triunfó.

17 En diversos países centroamericanos suele pensarse que la paridad se puede cubrir combinando diputaciones titulares y suplentes. Esta práctica lleva a que, con frecuencia, los puestos titulares sean para los hombres, mientras que los puestos suplentes suelen ser destinados para las mujeres, lo que funciona como una nueva barrera para las carreras de ellas.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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

Las panameñas enfrentan una serie de obstáculos actitudinales, institucionales, económicos y partidistas cuando quieren hacer política en Panamá. Múltiples investigaciones han dado cuenta de la existencia de diversos techos (de cristal, cemento, billetes), de la deficiencia normativa en el régimen electoral de género, así como también de la presencia de sesgos de género implícitos en las élites y la ciudadanía que evalúan a las mujeres con criterios mucho más exigentes y diferentes que a los hombres, lo cual las pone en desventaja para conseguir el apoyo que exige una competencia electoral. Es más, incluso el informe ATENEA sobre Panamá (PNUD, 2015: 13) señala que: "[el país] se sitúa claramente –tanto a nivel global como en las diferentes dimensiones citadas– en una situación de enormes desafíos y de urgente necesidad de concretar reformas eficaces para garantizar realmente un ejercicio igualitario de los derechos políticos de las mujeres, meta que por ahora se vislumbra muy lejana".

El régimen electoral de género es débil e insuficiente por el hecho de que la paridad solo se exige para las elecciones internas y no para las generales; tanto la ausencia de mandato de posición y de sanciones fuertes como la existencia de válvulas de escape permiten la discrecionalidad en el uso político de las normas y la falta de "dientes" que afecta la capacidad de la autoridad electoral para controlar y exigir que se generen condiciones de igualdad en la integración de las candidaturas. Como sostiene el informe de ATENEA, "la actual estructura de la norma en Panamá, a nivel parlamentario y municipal, genera un amplio margen de discrecionalidad y flexibilidad que pone en situación de desventaja a las mujeres que quieran ejercer su derecho a la participación política a lo interno de los colectivos políticos" (PNUD, 2015: 29).

Las características y alcance del diseño de la norma, en el marco del sistema electoral panameño que penaliza las candidaturas de las mujeres por el tipo de estructura de voto, no generan las condiciones básicas para garantizar una mayor elegibilidad de ellas en la contienda electoral. Además, los partidos políticos no cumplen con lo que sostiene la norma. La propia Misión de Observación Electoral de las elecciones de 2019 sostuvo que ninguno de los partidos políticos cumplió con el requisito paritario (OEA/MOE Panamá,

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

2019)[18] y que además las mujeres son colocadas como suplentes y no como candidaturas propietarias o titulares.

Una percepción bastante arraigada en las élites políticas, en quienes ejercen el periodismo e incluso en la sociedad panameña es que las mujeres "no participan porque no quieren", que "no están interesadas en hacer política" y que además "no están capacitadas" (Freidenberg y Brown Araúz, 2019: 7). De ese modo, los estereotipos de género cruzan la dinámica política. Aun cuando la militancia de los partidos está integrada en al menos un 50% por mujeres, que el trabajo comunitario local es predominantemente femenino y que incluso muchas de las suplencias de los cargos de representación popular o los de designación ejecutiva (como viceministras, vicepresidenta) son (o han sido) mujeres, existen un conjunto de ideas bastante compartidas respecto a que las mujeres no les gusta o no quieren hacer política.[19]

Estas percepciones políticas se ven agravadas por el modo en que los medios de comunicación masivos promueven una figura femenina sin poder, reproducen los estereotipos, asociando tareas y roles a los géneros, colocando a las mujeres en papeles que las aleja de ser prototipos que ejercen el poder. En ese sentido, el Informe de la Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos indicó que en la última elección panameña había sesgos en la cobertura de los medios respecto al género de los candidatos (OEA/MOE, 2014).

La experiencia da cuenta de que hay mujeres interesadas en participar, solo que no son elegibles por sus partidos, no suelen tener la misma experiencia previa que los hombres o ellas mismas consideran que el costo de participar es demasiado alto para los beneficios de representación que reciben por ello (Freidenberg y Brown Araúz, 2019). Los partidos panameños limitan las

18 Los datos son alarmantes. Para las elecciones legislativas de 2019, solo se presentaron 3,415 candidaturas de mujeres en un total de 11,229, lo que supone un 30% del total y, además, la mayoría de las candidaturas de mujeres fueron como suplentes. La Misión de Observación Electoral de la OEA encontró que de las 5,849 candidaturas que se presentaron a cargos principales, solo 986 (16.8%) correspondieron a mujeres (OEA/MOE Panamá, 2019: 10).

19 La investigación de ATENEA Panamá ha dado cuenta que hay una percepción diferenciada entre las mujeres y hombres entrevistados respecto a los problemas que enfrentan las mujeres que quieren hacer política. Mientras las mujeres señalaron causas relacionadas con los roles predeterminados por la sociedad y con la difícil conciliación de la vida familiar, laboral y política, algunos hombres, aun compartiendo la visión de las entrevistadas, concluían que "el rol tradicional asignado a las mujeres, desde la crianza, las convierte 'no en líder sino en seguidor'" (está, efectivamente, dicho en masculino) (PNUD, 2015: 32).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

posibilidades de una mujer de participar en política en dos ámbitos: a) en el modo en que se da el proceso de selección de candidaturas para los cargos de representación popular (en las primarias)[20] y b) por las dificultades para conseguir recursos (dinero, capital político, capacidad de movilización) para hacer campaña electoral. Los líderes o grupos minoritarios se comportan (normalmente) de modo discrecional en la distribución de las candidaturas entre sus militantes y suelen elegir las candidaturas en función de su resultado electoral más que priorizando la igualdad de género, el mérito de las y los candidatos o la idea de que deben dar oportunidades más igualitarias. Esta situación predomina en la vida política panameña, donde los partidos dominan el proceso de toma de decisiones e históricamente han sido los que resuelven apoyar o no a una candidata mujer para un cargo de representación.

Otro argumento institucional a favor de la adopción de un sistema de cuotas efectivo es la presumible superioridad democrática del voto selectivo sobre el voto *en plancha*, que es como coloquialmente se conoce en Panamá a la lista cerrada y bloqueada. De esta manera, entendiendo que un sistema de cuotas altamente efectivo implica que las listas sean cerradas, la preferencia generalizada por este tipo de lista genera otro obstáculo institucional al que se ha denominado como "voto selectivo gana a mujer" (Freidenberg y Brown Araúz, 2019: 8).

Esto da cuenta de la existencia de obstáculos institucionales, actitudinales, partidistas y sociales que enfrentan las mujeres panameñas al momento de aspirar a un cargo de elección popular. En este sentido, buscar resolver estos obstáculos en cualquier proceso de rediseño institucional debe suponer enfrentar al menos tres dilemas que cruzan la dinámica de la representación panameña: a) cómo seleccionar las candidaturas (primarias u otro mecanismo); b) cómo elegir a las y los representantes, en particular, respecto a la estructura del voto (voto en plancha o voto selectivo) y c) cómo mejorar los niveles de representatividad del sistema político, que implica combinar estos dos mecanismos con las leyes de cuotas y/o paridad de género.

20 Una de las frases más escuchadas entre los hombres y mujeres panameños pone en evidencia un obstáculo muy arraigado: "si ellas quieren una candidatura, que la ganen en las primarias" (Freidenberg y Brown Araúz, 2019: 7).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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

El régimen electoral de género panameño es débil, las propuestas de reformas que se presentan desde la sociedad civil y ciertos actores críticos institucionales (como el organismo electoral o las agencias de cooperación) no consiguen superar las barreras partidistas y la representación política de las mujeres es baja en comparación con el resto de los países de la región. El régimen electoral de género presenta oportunidades para ser fortalecido y se pueden impulsar una serie de cambios institucionales y no institucionales que exijan aún más a los partidos respecto a cómo integrar sus candidaturas a las elecciones generales.

En primer lugar, se trata de impulsar cambios profundos orientados a incorporar los principios de igualdad y paridad en la Constitución Política del país. Esta propuesta ya se ha planteado en diversas oportunidades por diversos actores[21] y debería ir acompañada de la aprobación de una ley de paridad nacional, conteniendo los siguientes elementos: a) paridad en el registro de las candidaturas (50% de las candidaturas), con mandato de posición con alternancia (cremallera) para distritos plurinominales, donde ninguna posición consecutiva de la lista del partido pueda ser ocupada por miembros del mismo sexo. Esto significa incorporar el mandato de posición –que actualmente está ausente en la norma–, así como también incorporar sanciones fuertes por incumplimiento de la norma, lo que significa que los partidos no puedan registrar candidaturas si no cumplen con las exigencias de la norma. También resulta urgente eliminar las válvulas de escape que permiten actualmente incumplir la norma y eso implica quitar el artículo de esta que señala que, si no encuentran a mujeres candidatas, "los partidos políticos podrán llenarlo con otros de sus

21 Por ejemplo, en la discusión del anteproyecto de la Comisión Especial de Consulta de las Reformas a la CPRP del año 2011, especialmente las propuestas en materia de igualdad y no discriminación, acciones afirmativas, interpretación del contenido y alcance de los tratados internacionales de derechos humanos como parte integral de la Constitución (PNUD, 2015: 20). Si bien en ese momento no se planteó de manera expresa y directa la paridad como un principio a incluir en materia constitucional, ya se podía observar el interés de los actores críticos de sumarlo a los valores claves del diseño constitucional.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

miembros que aspiren a los respectivos cargos de elección" (artículo 182-A, Ley No. 22 de 1997).[22]

En segundo lugar, se trata de mantener el sistema de selección de candidaturas (las primarias), pero cambiando el modo de elegir a las y los candidatos (el *selectorado*). El uso de primarias para seleccionar candidaturas a cargos públicos puede complicar potencialmente la implementación de un sistema nacional de cuotas, pero al mismo tiempo la utilización tanto de primarias como de cuotas es bastante compatible siempre y cuando se incluyan mecanismos legales apropiados en la legislación electoral y partidaria. En ese sentido, habría que mantener el sistema de primarias, pero incluyendo la elección con dos boletas (una por cada género), lo que Freidenberg y Brown Araúz (2019) han denominado como *primarias paritarias*. Los candidatos más votados de cada género, en orden según el número de votos, pasan a integrar la lista, que debe ser ordenada de manera alterna por cada uno de los sexos hasta cumplir con la cantidad de candidaturas exigida por cada distrito plurinominal.

En tercer lugar, resulta clave incorporar medidas complementarias destinadas a fortalecer el liderazgo y la elección de mujeres como representantes por medio del incremento del nivel de financiamiento público que se destina a los partidos para fomentar tanto el liderazgo de ellas como la formación en materia de género (del 20% al 30%). También se trata de otorgar financiamiento público en publicidad de carácter específico para las candidatas, de tal forma que puedan acceder a la pauta de los medios de comunicación de manera directa (como el modelo brasileño) y, con ello, también mejorar los sistemas de fiscalización respecto al destino de los recursos consignados a la financiación del liderazgo de mujeres, apoyados, por ejemplo, en una plataforma de fiscalización *online* en tiempo real (ver el modelo mexicano).

En cuarto lugar, los partidos políticos deberían ajustar sus estatutos internos en clave de igualdad y de una democracia incluyente, incorporando la paridad para la elección de las autoridades internas, es decir, el 50% de las candidaturas de dos sexos diferentes para las dirigencias, con penalizaciones

22 Esta propuesta también ha sido realizada ya por el Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos, la Asociación de Parlamentarias y Exparlamentarias de la República de Panamá y el Grupo Iniciativa por la Paridad ante la Comisión Nacional de Reformas Electorales, como parte de las recomendaciones necesarias para las reformas al Código Electoral. Estas tres organizaciones manifestaron su propuesta, basada en la reforma de 2015, solicitando modificaciones a los artículos 308-G, 308-I, 308-J, 308-K, 308-L y el artículo nuevo 308-N.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

fuertes para quienes no lo apliquen, supervisadas por el Tribunal Electoral. También se debería incluir el monitoreo de la cobertura de los medios de comunicación con perspectiva de género, que podría ser llevado a cabo por el Tribunal Electoral en alianza con universidades o centros de investigación. En ese sentido, en quinto lugar, sería muy importante la creación de un Observatorio de Participación Política de las Mujeres Panameñas que pudiera generar estadísticas e información básica para detectar los obstáculos que producen los medios a través de los estereotipos de género que reproducen, así como también ayudar a identificar las lagunas y los vacíos de la legislación y del comportamiento de los partidos y grupos sociales respecto al impacto de las reglas electorales en el sistema político.

Todas estas reformas legales requieren de un cambio de la mentalidad de las élites políticas partidistas que dé cuenta de un mayor compromiso con las mejoras en la representación, tanto como una cuestión de derechos humanos como de supervivencia democrática. También exigen una mayor organización de las mujeres, a partir de alianza transversal y multipartidista incluyente, que monitoree la aplicación de las normas y que exija a los partidos políticos y las autoridades electorales el cumplimiento de las reglas.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

PARAGUAY: CUOTA DÉBIL EN LAS INTERNAS, RESISTENCIAS PARTIDARIAS Y BAJA REPRESENTACIÓN DE MUJERES EN EL CONGRESO

Ximena León Patiño

I. INTRODUCCIÓN

Paraguay cuenta con una cuota a favor de las mujeres desde el inicio de su vida democrática en 1989 –pero más claramente a partir de la aprobación de la Constitución en 1992–, con una medida de acción afirmativa dirigida a mejorar la condición de desigualdad que existe entre hombres y mujeres respecto al acceso a la toma de decisiones en la política. No obstante, Paraguay continúa ostentando un nivel de representación de las mujeres en el Congreso Nacional de nivel medio bajo, pues apenas el 16.3% de quienes integran las cámaras son mujeres (CEPAL, 2022). Desde 1998 la presencia de las mujeres en el Congreso paraguayo ha incrementado lentamente: de tener una diputada (1%) y cinco senadoras (11%) en 1993, contó con 10 diputadas (13%) y ocho senadoras (18%) en 2018. En total, desde la primera elección regida por la Constitución de 1992, y organizada en 1993, tan solo 86 mujeres han ocupado un escaño en el Congreso: 43 en la Cámara de Diputados (9%) y 43 en la de Senadores (16%).

En el ámbito internacional, Paraguay contrasta con otros países de la región, pues no está adherido a la mayoría de los tratados y convenciones referentes a los derechos políticos de las mujeres. El país ratificó la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) en 1987 y se adhirió a su Protocolo Facultativo en

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

2001, así como a la Convención de Belém do Pará en 1995 y a la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer en 1990. Sin embargo, no está adherido al Consenso de Quito, a la Plataforma de Beijing, a la Norma Marco del Parlamento Latinoamericano y Caribeño (PARLATINO), entre otros.[1] Si bien la adherencia a tratados internacionales no significa que cierto país tendrá un marco normativo e institucional más favorable al establecimiento de la igualdad de derechos, sí puede funcionar como una palanca de cabildeo para impulsar las propuestas locales. En Paraguay, la ratificación de la CEDAW fungió como una herramienta clave para que la prohibición de la discriminación contra la mujer quedara asentada en la Constitución de 1992 (artículos 46, 47 y 48) (Zub Centeno, 2015: 12).

¿Cuáles factores institucionales y no institucionales han incidido en que la cuota establecida en el Código Electoral de 1996 no haya sido reformada ni se haya establecido la exigencia de paridad? El régimen electoral de género paraguayo es débil. Además de la cuota del 20% no existen otras políticas públicas que promuevan la participación de las mujeres en cargos electivos. Tampoco hay regulaciones para promover la capacitación y el liderazgo de las mujeres –aunque existan iniciativas desde las organizaciones no gubernamentales–. Además, destaca la ausencia de normativa orientada a promover las campañas políticas de las candidatas, quienes suelen estar excluidas de las redes que les permitirían obtener financiamiento (Bareiro y Echauri, 2011: 419). Asimismo, como en muchos otros contextos de la región, es de señalarse el ambiente sociocultural específico en el que tratan de acceder al poder político las mujeres.

Paraguay fue el último país en América Latina en reconocer la ciudadanía de las mujeres en 1961 y, como en ese entonces, el reflejo de esa lucha por reconocimiento continúa articulando las demandas de cambios institucionales y normativos en el país. Por último, la dinámica intrapartidista es crucial al momento de acceder a candidaturas, pues las listas deben oficializarse, primero, al interior de los partidos. Así, para obtener una candidatura, es necesario librar negociaciones y ganarse el apoyo del liderazgo partidario, cuyas estructuras están, desde su nacimiento, generizadas y desarrolladas en clave patriarcal (Bareiro y Soto, 2015b: 61).

Este capítulo describe la evolución del régimen electoral de género en Paraguay y evalúa cómo las reglas formales que establecen el modo en que

1 Ver Anexo I en este volumen.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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

II. LA EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO A NIVEL LEGISLATIVO: UN CAMINO DE RESISTENCIAS PARTIDISTAS

Las mujeres paraguayas se han organizado con el propósito de establecer cambios orientados hacia la igualdad prácticamente desde el nacimiento del país. El movimiento sufragista paraguayo encuentra sus raíces ideológicas en el siglo XIX (Bareiro y Soto, 1992: 109-117). Posteriormente, durante la dictadura del general Alfredo Stroessner (1929-1989) se crearon varias asociaciones de mujeres, como la Liga Pro Derechos de la Mujer, y en la década de 1980 surgieron nuevas organizaciones de oposición al régimen. Sin embargo, fue hasta los años de la transición democrática que comenzaron los debates al interior de los partidos políticos sobre la incorporación de medidas afirmativas para impulsar la participación política de las mujeres (Bareiro y Soto, 2015b: 38). La historia de movilización y organización de las mujeres paraguayas es central para comprender cómo se han obtenido las victorias del movimiento feminista y de mujeres, pues en todos los casos –tanto para obtener el reconocimiento de la ciudadanía como para añadir la cuota al Código Electoral en 1996– la articulación de demandas y el apoyo de grupos de mujeres organizadas en diferentes ámbitos han sido centrales para el éxito de la propuesta (Bareiro *et al.*, 1995).

El régimen electoral de género paraguayo actual es débil y se conforma de una sola cuota del 20% a las listas de elección interna de los partidos, no a las generales, establecida en el Código Electoral de 1996. También contempla un mandato de posición débil, según el cual se debe colocar a una mujer cada cinco lugares. El camino a la adopción de la cuota en 1996 comenzó en el seno de los partidos políticos, por lo que antes de su incorporación en el Código Electoral, varios ya contaban con cuotas autoimpuestas en sus estatutos

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

(Bareiro y Soto, 2015b: 43).[2] Esto significa que los partidos pueden, sin necesidad de que la norma general les obligue, incorporar mecanismos de acción afirmativa de manera interna. La propuesta de la cuota fue presentada por la Red de Mujeres Políticas, cuya labor dio continuidad a la Multisectorial de Mujeres del Paraguay, organización que impulsó las reformas a favor de la igualdad de género y el establecimiento de la prohibición a la discriminación por sexo en la Asamblea Nacional Constituyente de 1992 (Bareiro y Soto, 2015b: 35-39). Para ambos casos, han sido las mujeres organizadas quienes se han abierto espacios para articular sus propuestas, de tal manera que las que han alcanzado posiciones de liderazgo en los partidos paraguayos han impulsado la creación de comisiones específicas para atender los temas de la igualdad de género en ambas cámaras del Congreso (Zub Centeno, 2015: 37).

Si bien no se ha logrado reformar la cuota a las elecciones internas ni establecer la exigencia de paridad, el activismo de las mujeres paraguayas no se ha detenido. Numerosas propuestas e iniciativas para mejorar las condiciones de participación de las mujeres paraguayas en el ámbito de la política han surgido durante las últimas dos décadas,[3] entre las más recientes y relevantes está el proyecto de Ley de Paridad Democrática. El debate sobre la paridad en el país comenzó en 2014 con un impulso por parte de las mujeres parlamentarias y mujeres de la sociedad civil, además del acompañamiento de actores de la cooperación internacional (Echauri, 2020). A partir de esta iniciativa se estableció el Grupo Impulsor de la Paridad Democrática (GIPD), cuya labor sería producir una propuesta legislativa de paridad.[4] El proyecto de ley fue presentado ante la Cámara de Senadores el 8 de marzo de 2016 en el marco del Día Internacional de la Mujer.[5]

El proyecto de ley (Ley 6201/18) contemplaba la paridad y alternancia para cargos electivos tanto plurinominales como uninominales (*paridad horizontal*),

2 El primer partido en adoptar una cuota fue la Asociación Nacional Republicana en 1991, con un porcentaje del 20%; le siguieron el Partido Revolucionario Febrerista y el Partido Encuentro Nacional, ambos incorporando una cuota del 30% en 1994.

3 Otras propuestas para aumentar o modificar la cuota ocurrieron en 2003, 2006 y 2008, todas fueron rechazadas (Bareiro y Soto, 2015b: 43).

4 Destaca que el GIPD está conformado por mujeres de muchos ámbitos, ya sea articuladas en organizaciones de la sociedad civil, mujeres políticas o asociaciones regionales, por lo que está enriquecido de muchas visiones ideológicas.

5 El proyecto lo firmaron ocho senadoras –incluyendo a la presidenta del Partido Colorado, Lilian Samaniego– y cuatro senadores –incluyendo al presidente del Partido Liberal– Miguel Abdón Saguier.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

así como la paridad en la integración de órganos colegiados, gabinete ejecutivo y representaciones diplomáticas, consulares y ante organismos internacionales (Proyecto de Ley de Paridad Democrática, artículos 4º, 5º, 6º y 7º). En 2018, la Cámara de Senadores lo aprobó con pocas modificaciones, mientras que la Cámara de Diputados lo hizo eliminando el contenido sobre paridad y alternancia, por lo que el Poder Ejecutivo emitió un veto total a la Ley 6201/18 de Paridad Democrática. El veto presidencial puso fin a la trayectoria del proyecto de paridad argumentando que "la normativa aprobada por el Honorable Congreso no crea nuevos mecanismos, ni establece nuevos retos ni formas de generar un mayor equilibrio en la participación de mujeres en las candidaturas electorales, sin ninguna obligación para los partidos políticos esta obligación institucional de brindar capacitación que establece la ley, carece de sustento, pues es una reiteración del trabajo institucional que se viene realizando con anterioridad a la norma propuesta" (Decreto Nº 596).[6]

Así, se puso fin al Proyecto de Ley de Paridad Democrática de 2016, sin embargo, la búsqueda por la paridad en Paraguay no acaba ahí. Tiempo después que se vetara la Ley 6201, el GIPD anunció que continuaría trabajando para presentar un nuevo proyecto. Cabe señalar que el proceso legislativo de la Ley de Paridad, desde su presentación hasta el veto presidencial, estuvo enmarcado por una fuerte resistencia de grupos de oposición. Incluso se organizó una campaña mediática que vinculaba el proyecto con el aborto y la homosexualidad, para así sumar el rechazo de los grupos "provida" (Echauri, 2020; ABC Noticias, 2018).

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

III.1. EL PORCENTAJE DE EXIGENCIA

Según el texto del artículo 32 de la Ley 834/96, el porcentaje de exigencia es del 20%, sin embargo, solo aplica para las listas de elección interna de los partidos, no a las listas que se inscriben ante la autoridad electoral para la elección general.[7] Hay algunos partidos que han adoptado medidas mayores

6 El Decreto puede consultarse en https://www.presidencia.gov.py/url-sistema-visor-decretos/index.php/ver_decreto/10237

7 Artículo 32 de la Ley 834/96 que establece el Código Electoral paraguayo: "La carta orgánica o estatuto del partido político establecerá las normas a las cuales deberá ajustarse su organización

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

en sus estatutos internos, sin embargo, no son de carácter taxativo. De este diseño destaca que el porcentaje de exigencia es mínimo, ni siquiera alcanza el piso de masa crítica del 30%, siendo así una de las disposiciones más débiles por su doble condición: constituye uno de los niveles de exigencia más bajos de toda la región y, además, se aplica solo a las elecciones internas. A pesar de las presiones de reformas por parte de las mujeres políticas y los actores de la cooperación internacional, así como del movimiento amplio de mujeres que se ha articulado en diversas plataformas, las resistencias partidarias persisten.

III.2. EL MANDATO DE POSICIÓN

Como ya se mencionó, en el artículo 32 de la Ley 834/96 se establece que sí deberán incluirse mujeres a las listas de elección interna de los partidos en razón de una mujer cada cinco lugares. Esta regla es laxa, pues solo aplica para la selección de candidaturas dentro de los partidos y permite que la primera mujer aparezca a partir de la quinta posición, lo cual dificulta de manera significativa la elección de las mujeres. Existe, por tanto, mandato de posición, pero de carácter ineficaz.

III.3. LA FÓRMULA DE LA CANDIDATURA

Los artículos 221 y 223 de la Constitución Nacional establecen las reglas de composición de la Cámara de Diputados y la de Senadores respectivamente. En esos artículos se señala que en el caso de las diputaciones deberá elegirse el mismo número de suplencias y de titulares al momento de la votación, mientras que para la de Senadores deberán elegirse 30 suplencias en una sola circunscripción nacional.[8] No obstante, la ley no especifica si las suplencias deben ser

---

y funcionamiento. Es la ley fundamental del partido político y deberá contener cuando menos las siguientes cuestiones: […] r) los mecanismos adecuados para la promoción de la mujer a cargos electivos en un porcentaje no inferior al veinte por ciento y el nombramiento de una proporción significativa de ellas en los cargos públicos de decisión. […] A los efectos de garantizar la participación de la mujer en los cuerpos colegiados a elegirse, su postulación interna como candidatas deberá darse a razón de una candidata mujer por cada cinco lugares en las listas, de suerte que este estamento podrá figurar en cualquier lugar pero a razón de una candidata por cada cinco cargos a elegir. Cada partido, movimiento o alianza propiciador de listas queda en libertad de fijar la precedencia".

8 El artículo 221 de la Constitución Nacional establece: "La Cámara de Diputados es la Cámara de la representación departamental. Se compondrá de ochenta miembros titulares como mínimo, y de igual número de suplentes, elegidos directamente por el pueblo en colegios electorales

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

del mismo género que la persona que ocupa el escaño. Esto permitiría que, en caso de que deba cubrirse una vacancia, una mujer pueda ser reemplazada por un hombre y se altere la composición de género de las cámaras luego de la elección.

III.4. LAS SANCIONES

El artículo 32 del Código Electoral establece que "los partidos políticos, movimientos o alianzas, que no cumplan en las postulaciones de sus elecciones internas con estas disposiciones, serán sancionados con la no inscripción de sus listas en los Tribunales electorales respectivos". La inclusión de la previsión sobre la no inscripción de las listas implica que Paraguay tiene un mecanismo de sanción fuerte; sin embargo, esta medida es de difícil aplicación. Dado que la cuota se exige para las internas partidarias, el control sobre su cumplimiento corresponde al tribunal interno o partidario, ya que el Tribunal Superior de Justicia Electoral se ocupa de vigilar los procesos electorales a partir de que las listas son presentadas a inscripción, por lo que la sanción de no inscripción jamás ha sido aplicada (Zub Centeno, 2015: 41-44).

III.5. LAS VÁLVULAS DE ESCAPE

La cuota en Paraguay es de carácter taxativo, por lo que no hay situaciones de incumplimiento contempladas en la ley. No obstante, solo aplica al proceso de selección interno de los partidos, quienes a su vez no tienen sanciones efectivas por el incumplimiento de esta. En este caso, un partido puede cumplir la cuota en las listas de selección interna y luego inscribir su lista definitiva con un porcentaje de mujeres menor al 20%, por lo que las internas actúan como un filtro en el acceso de las mujeres a las candidaturas. Se puede cumplir la ley, mientras se evade su razón de ser.

departamentales". Por su parte, el artículo 223 determina que la Cámara de Senadores "se compone de 45 miembros titulares como mínimo, y de 30 suplentes, elegidos directamente por el pueblo en una sola circunscripción nacional".

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Tabla I

Régimen electoral de género en Paraguay

Norma	Año/Ley	Tamaño (mínimo, intermedio o paridad)	%	Mandato de posición	#	*Enforcement* (ausente, débil o fuerte)	Tipo de *enforcement*	Alcance (restringido o amplio)	Válvula de escape (presente o ausente)
Paraguay	1996 [Ley 834/96]	Mínimo [elecciones internas]	20	Débil	1/5	Fuerte	No inscripción de la lista	Restringido	Ausente
IFREG= 1.5		0		0.5		1		0	0

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

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

IV. EL SISTEMA ELECTORAL LEGISLATIVO PARAGUAYO

El Poder Legislativo paraguayo reside en el Congreso Nacional. El Congreso es un órgano bicameral. La Cámara de Diputados está integrada por un mínimo de 80 integrantes que se eligen por el principio de representación proporcional. Las diputaciones se eligen en circunscripciones departamentales (con al menos una diputación y determinando el Tribunal Superior de Justicia Electoral el número de escaños que corresponde a cada departamento de acuerdo con el tamaño del electorado) (art. 221, Constitución Nacional de la República de Paraguay). Por su parte, la Cámara de Senadores está compuesta por 45 integrantes por lo menos, que se eligen directamente en una sola circunscripción nacional (art. 223, Constitución Nacional de la República del Paraguay). Los expresidentes de la República, electos democráticamente, son miembros vitalicios del Senado –salvo que hubiesen sido sometidos a juicio políticos y hallados culpables– y cuentan con voz, pero no con voto (art. 189, Constitución Nacional de la República del Paraguay).

El Congreso Nacional paraguayo se elige mediante comicios concurrentes con la elección presidencial por un mandato de cinco años con posibilidad de reelección. Para la renovación de las diputaciones existen 18 distritos, que representan los 17 departamentos del país más la capital (Asunción). El tamaño de estos va de pequeños a medianos (1-8), exceptuando Asunción, que es grande. En ambos casos la asignación de escaños se hace mediante la fórmula D'Hondt. Las listas solían ser cerradas y bloqueadas, pero en 2012 fue aprobada la modificación al Código por la cual se establece el desbloqueo de las listas (Ley N° 4.584); sin embargo, los primeros comicios en los que se aplicaron fueron las elecciones municipales de 2021. El desbloqueo establecido en la Ley N° 4.584 fue postergado en varias ocasiones por supuestas condiciones de inaplicabilidad referentes a las condiciones técnicas existentes para llevar a cabo el conteo de votos (Filártiga Callizo, 2018: 13). La primera aplicación de esta medida en las elecciones legislativas ocurrirá en 2023.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Tabla II

Régimen electoral legislativo de Paraguay

1. Ley Electoral	
Requisitos de las candidaturas	
Ciudadanía	Contar con la nacionalidad paraguaya natural
Edad exigida para las diputaciones	25 años
Renovación del mandato	Reelección por un término consecutivo
Edad exigida para senadurías	35 años
Elecciones	Concurrentes con la elección presidencial
2. Sistema electoral de las diputaciones	
Mandato	5 años
Tamaño	80 titulares y el mismo número de suplentes
Principio de representación	Proporcional
Distrito	Colegio electoral departamental (mínimo 1 escaño + lo que el Tribunal Electoral decida en función de la población)
Estructura del voto	Cerrada y desbloqueada (2019)
Fórmula electoral	D'Hondt
2. Sistema electoral de las senadurías	
Mandato	5 años
Tamaño	45 titulares y 30 suplentes
Principio de representación	Proporcional
Distrito	Única circunscripción nacional
Estructura del voto	Cerrada y desbloqueada (2019)
Fórmula electoral	Método D'Hondt

Fuente: Elaboración propia con base en Alcántara Sáez y Freidenberg (2006) y Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1977-2022).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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

La cuota del 20% establecida en el Código Electoral de 1996 se ha aplicado a prácticamente todas las elecciones internas para los comicios generales de la vida democrática del Paraguay, exceptuando solo la de 1993, justo luego del restablecimiento de la democracia con la promulgación de la Constitución de 1992. Desde la primera aplicación de la cuota en 1998 se observa que se han producido avances respecto a la presencia de las mujeres en ambas cámaras del Congreso; sin embargo, el incremento ha sido lento. Desde 1998 las mujeres han representado entre 3 y 14% de la Cámara de Diputados y entre 18 y 22% del Senado. Como se evidencia en las tablas III y IV, el incremento ha sido mayor en la Cámara Alta. Sobre esto influye que, para las senadurías, la elección se organice mediante una sola circunscripción nacional, permitiendo así que muchas más mujeres integren las listas (Bareiro y Soto, 2015b: 51).

El aumento sostenido se dio, en ambas Cámaras, entre 1998 y 2018, pero en ese último año hubo un decremento en ambas. El proceso electoral de 2018 transcurrió en circunstancias especiales, pues las campañas a las elecciones generales coincidieron con la campaña en contra del proyecto de Ley de Paridad Democrática. El ambiente social de aquel momento pudo ser un factor que influenciara, para mal, la elección de mujeres al Congreso, no obstante, también se evidenció que "durante el proceso de composición de las listas de candidaturas las mujeres quedaron visiblemente relegadas, ubicándose en los puestos intermedios o finales" (Gómez y Acosta, 2018). La proporción de candidaturas de mujeres también fue en aumento durante los años en comento. Cabe destacar que, según estudios en la materia, la elección de mujeres al Congreso sigue la lógica de que "para acceder a un porcentaje determinado debe haber prácticamente el doble de candidatas mujeres" (Bareiro y Soto, 2015b: 54). Esta es una de las razones más contundentes para establecer la paridad en las listas a inscripción y no en las primarias, pues como evidencian los números, el acceso de las mujeres al Congreso aún no está garantizado en igualdad de condiciones que sus pares varones.

Los bajos niveles de representación de las mujeres en ambas cámaras se relacionan, sobre todo, con que la exigencia de la cuota es taxativa en el ámbito partidario, por lo que ni la cuota del 20% ni el mandato de posición son realmente aplicables. La justicia electoral no tiene incidencia en el cumplimiento de la cuota, pues sus atribuciones comienzan al recibir la lista del partido para

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

oficializarla. En general, las candidatas son relegadas a los últimos lugares de las listas, donde son prácticamente inelegibles o son promovidas para candidaturas suplentes (Wapenka, 2015: 5). Estas malas prácticas van en contra de la reivindicación de las mujeres como opción política y suman a que existan muchas candidaturas simbólicas.[9]

Tabla III

Composición por sexo de la Cámara de Diputados de Paraguay (1993-2023)

Periodo legislativo	Hombres	Mujeres	Total de hombres y mujeres	Porcentaje de mujeres
1993-1998	79	1	80	1
1998-2003	78	2	80	3
2003-2008	72	8	80	10
2008-2013	69	11	80	14
2013-2018	69	11	80	14
2018-2023	70	10	80	13
Totales	437	43	480	8.95

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Sistema de Información Legislativa de Paraguay disponible en http://silpy.congreso.gov.py/parlamentarios/D/100484

Tabla IV

Composición por sexo de la Cámara de Senadores de Paraguay (1993-2023)

Periodo legislativo	Hombres	Mujeres	Total de hombres y mujeres	Porcentaje de mujeres
1993-1998	40	5	45	11
1998-2003	37	8	45	18
2003-2008	40	5	45	11
2008-2013	38	7	45	16
2013-2018	35	10	45	22
2018-2023	37	8	45	18
Totales	227	43	270	16

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Sistema de Información Legislativa de Paraguay disponible en http://silpy.congreso.gov.py/parlamentarios/D/100484

9 Según Wapenka: "En la Cámara de Senadores, una mujer fue electa por cada 183 candidatos/as, mientras que entre los hombres un candidato fue electo por cada 46" (2015).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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

Los problemas para alcanzar la igualdad de condiciones en el acceso de las mujeres al Congreso Nacional paraguayo se relacionan con tres grandes aspectos: a) el régimen electoral de género, b) el sistema electoral y c) el ambiente sociocultural. En primer lugar, los problemas del diseño de la cuota son: que solo aplica en el ámbito de las elecciones internas de los partidos y no se exige para la inscripción de las listas, que el porcentaje es bajo y que no ha incrementado en los últimos 22 años. Hoy existe la posibilidad de inscribir listas sin mujeres o con menos del 20%, en las que ellas están relegadas hasta el final o aparecen solo como suplentes.

Segundo, no prevé una sanción aplicable para aquellos actores políticos que no cumplan con el porcentaje de exigencia. Si bien el Código Electoral establece que quienes no cumplan con la cuota y el mandato de posición no podrán inscribir listas a la elección general, esta sanción es inaplicable, pues la justicia electoral solo actúa a partir de que el partido entrega su lista final a inscripción.

Tercero, la cuota solo es aplicable a las internas de los partidos, lo cual promueve que los liderazgos continúen actuando como *gatekeepers* y elevando el costo de perder dentro de las negociaciones de los movimientos internos de los partidos. Así, el mandato de posición no es adecuado, pues solo debe incluirse una mujer por cada cinco hombres en las listas de los comicios internos de los partidos. Y cuarto, no hay disposiciones extras orientadas a promover la postulación de las mujeres a los cargos electivos –ya sea incidiendo en el acceso de ellas al financiamiento, a los espacios en medios de comunicación o a programas que promuevan su capacitación–.

Sobre el sistema electoral, los problemas que afectan el incremento en el acceso de las mujeres al Congreso Nacional tienen que ver con la magnitud de los distritos, pues, aunque los sistemas proporcionales tienden a ser más favorables a la elección de mujeres, al final todo depende del diseño del régimen electoral de género. Actualmente solo un distrito para la elección de las diputaciones y la circunscripción nacional para las senadurías cumplen este requisito. Por último, aún no se cuentan con suficientes datos para conocer los efectos que el desbloqueo de listas tendrá sobre la representación de las mujeres, sin embargo, este tipo de medidas tiende a personalizar las campañas, de ahí que, tomando en cuenta que ellas suelen tener menor visibilidad y recursos para

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

darse a conocer, esta disposición podría tener un efecto desfavorable (Htun y Jones, 2002).[10] No obstante, es importante recalcar que hay evidencia de otros países en la región en los que el desbloqueo de listas no ha sido un obstáculo a la hora de establecer la paridad en las candidaturas a cargos electivos (Schmidt y Araújo, 2004).

Por último, como ocurre en muchos países de la región, existen resistencias fuertemente enraizadas en la cultura política y social que obstaculizan la llegada de mujeres a los espacios de decisión política. Esto es un problema porque si bien la normativa puede reformarse, derogarse o promulgarse, no se podrá avanzar mientras esta no atienda de raíz las faltas en la consideración de las mujeres como opciones reales en la política. Además, el texto constitucional de Paraguay consagra la igualdad y la no discriminación entre mujeres y hombres como obligación del Estado, por lo que este debe asumir la responsabilidad de actuar para promover el acceso de las mujeres al poder político.[11]

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

Es imperante que se deje atrás la noción de que la cuota del 20% funciona y continuará funcionando hasta que naturalmente se dé la paridad en el Congreso. El régimen electoral de género paraguayo necesita sumar medidas

10 La Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos durante las elecciones municipales del 2021 señaló "que, bajo este nuevo sistema [de listas desbloqueadas], la legislación de cuotas con el que cuenta Paraguay, de por sí débil, pierde eficacia, como lo indica la abundante bibliografía en la materia; y que es necesario desarrollar nuevos mecanismos que ofrezcan garantías de que las mujeres sean elegidas en las internas y puedan finalmente acceder a los cargos" (OEA/MOE, 2021).

11 En general, la igualdad entre hombres y mujeres y la no discriminación hacia la mujer está en el texto constitucional en los siguientes artículos: 46 "De la igualdad de las personas. Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones. El Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o las propicien. Las protecciones que se establezcan sobre desigualdades injustas no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios"; 48 "De la igualdad de derechos del hombre y de la mujer. El hombre y la mujer tienen iguales derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales. El Estado promoverá las condiciones y creará los mecanismos adecuados para que la igualdad sea real y efectiva, allanando los obstáculos que impidan o dificulten su ejercicio y facilitando la participación de la mujer en todos los ámbitos de la vida nacional"; 117 "De los derechos políticos. Los ciudadanos, sin distinción de sexo, tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes, en la forma que determine esta Constitución y las leyes. Se promoverá el acceso de la mujer a las funciones públicas".

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

para no solo contemplar la exigencia de paridad, sino garantizar su aplicabilidad mediante sanciones claras y dirigidas a los actores políticos con capacidad de decidir sobre las candidaturas. Todas estas medidas deben orientarse a cumplir el mandato constitucional establecido en los artículos 46, 48 y 117, pues es imprescindible reivindicar la paridad como consolidación de un proceso de participación efectiva de ambos géneros (Bareiro y Soto, 2015b: 82). El camino de Paraguay hacia la desaparición de la brecha de género en la representación política, entonces, debe comenzar con el establecimiento de la exigencia de paridad y alternancia para la presentación de listas a cargos electivos plurinominales, así como la paridad horizontal para cargos uninominales.

En ese sentido, otra propuesta tiene que ver con la ausencia de reglas o medidas de acción afirmativa para el acceso al financiamiento. Por un lado, es cierto que el estado paraguayo concede fondos a los partidos políticos para su operación, sin embargo, debe existir regulación que obligue a distribuir los recursos de financiamiento de campañas en clave de paridad –mitad de mujeres a las candidaturas y mitad de los recursos para sus campañas–. Por el otro, también sería benéfico pensar de forma más amplia sobre los apoyos financieros que se pueden destinar a mujeres sin necesariamente requerir transferencias dirigidas. Por ejemplo, establecer reglas para que una parte del financiamiento público de los partidos se destine a capacitar a sus militantes en aras de que se genere un cambio en las creencias y prácticas, o incluso que una parte se destine a establecer guarderías en los partidos, para que las militantes con hijos puedan destinar la misma cantidad de tiempo y energía que los hombres a sus actividades políticas (Zub Centeno, 2015: 54).

En términos del sistema electoral, es necesario repensar la manera en que se calcula la magnitud de los distritos, pues como se menciona arriba, el número de mujeres electas suele seguir la lógica de la mitad de las mujeres candidatas. También en ese sentido, sería benéfico reformar el Código Electoral y la Constitución para que propicien el acceso de nuevos actores y no privilegien a los partidos tradicionales (Filártiga Callizo, 2018: 15). Esta medida no solo podría promover el acceso de las mujeres a la esfera política, sino también de varios actores no tradicionales en la escena –como lo son grupos indígenas, partidos nuevos y candidaturas independientes–.

Por último, es necesario crear espacios para que la ciudadanía misma sea la que impulse el cambio cultural. Esto también contempla un camino para cumplir el mandato constitucional de los artículos 46, 48 y 117, pues es el

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Estado quien lleva la carga de garantizar la no discriminación e igualdad entre las personas. Impulsar las iniciativas de la sociedad civil que ya trabaja para erradicar la brecha de género en el acceso a los cargos electivos puede ser un comienzo en el camino para reestructurar la cultura patriarcal enraizada en el Paraguay.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Parte III

Los casos inconclusos. Régimen electoral de género débil, resistencias partidistas y baja representación descriptiva de las mujeres

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

CHILE: HORIZONTE PARITARIO, MOVILIZACIÓN ARTICULADA DE ACTORES CRÍTICOS Y BAJA REPRESENTACIÓN DESCRIPTIVA DE LAS MUJERES

Ximena León Patiño

I. INTRODUCCIÓN

Chile fue de los últimos países de América Latina en adoptar medidas de acción afirmativa para garantizar el acceso de las mujeres a las instituciones del sistema político. El porcentaje de mujeres en la Cámara Baja es del 22.6%, bien por debajo del promedio regional del 33.6% (CEPAL, 2022). Resulta paradójico, ya que es de los pocos países latinoamericanos que ha elegido a una mujer en el mayor cargo ejecutivo nacional y ha podido impulsar una Convención Constitucional integrada de manera paritaria, a la vez que mantiene altos niveles de desigualdad respecto a la participación política de las mujeres y el acceso de ellas a los cargos de representación (Chía y Lagos, 2017: 13). La evolución de la presencia de las mujeres en el Congreso chileno da cuenta de los obstáculos que ellas han enfrentado: de tener siete diputadas en 1990 (5.8%) pasó a 35 en 2022 (22.5%), mientras en la Cámara Alta había dos senadoras en 1990 (5.3%) y seis en 2018 (26%); en total, han resultado electas 133 mujeres frente a 862 hombres en 995 escaños del Congreso Nacional, lo que suma un 13% desde 1990.

Si bien los esfuerzos por aprobar medidas de acción afirmativa comenzaron desde la década de 1990 y durante el gobierno de Michelle Bachelet se realizaron diversos impulsos para romper los obstáculos que enfrentan las mujeres cuando quieren hacer política, los cambios más sustantivos se dieron

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

a raíz de la crisis política de 2019. El resultado ha sido la aprobación de medidas paritarias para las candidaturas y la integración de la Convención Constitucional 2021, que será el órgano a cargo de redactar la primera Constitución integrada de manera paritaria del mundo a nivel nacional (Le Foulon y Suárez-Cao, 2018).

Asimismo, en el ámbito internacional, Chile firmó la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) desde 1989. Sin embargo, el Protocolo Facultativo que la acompaña no fue ratificado hasta marzo de 2020. De igual manera, ha firmado otros instrumentos internacionales, incluida la Convención de Belém do Pará, ratificada en 1996. No obstante, desde el Estado, y a diferencia de otros países de la región, no se ha buscado incorporar a las mujeres en igualdad de condiciones que los hombres a los cuerpos legislativos ni a los cargos ejecutivos hasta la década pasada.

¿Por qué han existido tantas dificultades para aprobar medidas de acción afirmativa o la exigencia de paridad en el registro de las candidaturas a los cargos de representación popular en Chile? ¿Cuáles son los elementos institucionales y no institucionales que inciden para que no se generen acuerdos suficientes entre los diversos sectores políticos que mejoren las condiciones de representación de las mujeres chilenas? Como en la mayoría de los países de la región, existen fuertes obstáculos para alcanzar la plena inclusión de las mujeres en el ejercicio político de la representación. Las estructuras sociales, económicas y culturales dificultan el ejercicio de los derechos en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres. Empero, la naturaleza misma del sistema electoral binominal (Ríos Tobar, 2008: 5), heredado de la dictadura del general Augusto Pinochet (1973-1990) –vigente durante gran parte del proceso de democratización del país– no contribuyó a que las mujeres pudieran ser electas a nivel legislativo nacional. Este sistema electoral, nacido de una reforma que buscaba afianzar la presencia de los simpatizantes del régimen pinochetista luego de la transición, a la vez que pretendía asegurar la estabilidad del sistema político, tenía como objetivo evitar la fragmentación previa al golpe de 1973 (Altman y Castiglioni, 2018: 106).

Durante la primera década del siglo XXI, tres partidos chilenos –el Partido por la Democracia (PPD), el Partido Socialista de Chile (PS) y el Partido Demócrata Cristiano (PDC)– se autoimpusieron compromisos para la inclusión de mujeres en las instituciones del sistema político en forma de cuotas a las dirigencias y a las candidaturas. No obstante, la falta de mecanismos de fiscalización y sanción vinculados a esas las relegó al ámbito discursivo, pues las

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

candidatas de esa época lo fueron solo en distritos donde las probabilidades de ganar para el partido que las postulaba eran bajas (Ríos Tobar, 2008: 23). Esta práctica se registró consistentemente en diferentes países de la región y del mundo (Tula, 2015: 9), es por eso que, durante la segunda ola de reformas de la región, el foco se puso en reforzar al régimen electoral de género –en particular a las medidas de acción afirmativa–, estableciendo sanciones, mandato de posición y porcentajes más elevados de exigencia de mujeres en el registro de las candidaturas.

Este capítulo describe y analiza el régimen electoral de género chileno a nivel legislativo nacional desde la aprobación de la Ley 20.840 de 2015,[1] primera normativa en introducir medidas de acción afirmativa para la integración de las listas de candidaturas al Congreso Nacional. Durante 2020 y 2021, tras las olas de protesta y movilización social se consiguió aprobar la Ley 21.216 sobre paridad de género para el proceso constituyente de marzo de 2020, resultado del Plebiscito Nacional del 25 de octubre de 2020.[2] Luego de que el gobierno del presidente Sebastián Piñera aumentara el costo del transporte público en octubre de 2019, las protestas convocadas por jóvenes y estudiantes se extendieron por todo el territorio nacional, sumando el apoyo de diferentes sectores sociales –entre los que destacó el movimiento amplio de mujeres y grupos feministas– y moviendo al primer plano la demanda de larga data de redactar una nueva Constitución que reemplazara la heredada del régimen autoritario de Pinochet.[3] Los resultados del plebiscito fueron avasalladores por la aprobación de una nueva Constitución, la cual, además, es la primera en el mundo redactada por un constituyente paritario.[4]

La Ley 21.216 refleja el activismo dinámico de los "actores críticos", incluyendo a diversos grupos y sectores sociales, entre los que destacan las colectivas de politólogas, abogadas y feministas chilenas, quienes lograron una victoria histórica en la lucha por los derechos políticos de las mujeres. Si bien no será la primera ocasión en la que se contemple el principio de paridad en la integración de las listas a elección de un cuerpo constituyente, sí será el

1 La Ley 20.840. sustituye el sistema binominal por uno de carácter proporcional inclusivo y fortalece la representatividad del Congreso Nacional y es el marco normativo que instauró un nuevo sistema electoral en Chile.

2 El plebiscito se llevó a cabo con dos papeletas: la primera planteaba si habría o no que redactar otra Constitución; la segunda, cuestionaba sobre el tipo de órgano que debería redactarla.

3 Para una cronología de los hechos, véanse: Paúl (2019) y Cooperativa Chile (2020).

4 Los resultados del plebiscito están disponibles en https://www.t13.cl/plebiscito

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

primer constituyente paritario.[5] Para asegurar la integración paritaria, la ley regula la asignación de escaños; si en un distrito no se alcanza el balance 50-50 de forma natural, se asignará el escaño constituyente al siguiente candidato o candidata más votada del género subrepresentado de la misma lista o, en su caso, de la siguiente lista más votada.

II. LA EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO A NIVEL LEGISLATIVO: UN CAMINO DE PASOS A ZANCADAS

Desde la década de 1990, se presentaron diferentes iniciativas que buscaban establecer mecanismos de acción afirmativa en Chile, sin embargo, este país se caracterizó por esquivar la fiebre de cuotas de esa década (Arellano y Herrera, 2019: 13). A diferencia de otros países de la región, Chile se insertó tardíamente a la lista de países de la región que reconocen, en lo formal e institucional, las reglas y provisiones debidas a las mujeres para que compitan en igualdad de condiciones por los cargos públicos. El parteaguas llegó a partir del gobierno de la presidenta socialista Michelle Bachelet, primera mujer en ejercer el Poder Ejecutivo nacional y que destacó por priorizar el mejoramiento de la participación política de las mujeres en su programa político. Durante sus dos mandatos (2006-2010 y 2014-2018), la administración de Bachelet presionó por la promulgación de una ley de cuotas que garantizara, desde el registro de candidaturas, la inclusión política de las mujeres. El resultado de ese activismo fue la Ley 20.840 de 2015, que significó un triunfo doble para el gobierno, pues puso fin al sistema electoral binominal, mientras que introdujo por primera vez una cuota de género que exige a los partidos la inclusión de mujeres en las candidaturas legislativas.

El proceso de aprobación y promulgación de la Ley 20.840 fue rápido, resultado de una serie de negociaciones políticas que iniciaron años antes. Durante la etapa que siguió al fin del régimen no democrático se presentaron decenas de iniciativas de reforma del sistema binominal, aunque ninguna logró sumar el quórum necesario para su aprobación hasta el gobierno de Bachelet (Corvalán y Soto, 2015). En 2006, se creó, por encargo de la Presidencia de la República, un grupo de trabajo –mejor conocido como Comisión Boeninger– con

5 Otros países que implementaron medidas de acción afirmativa a favor de las mujeres para la integración de candidaturas a elección de sus órganos constituyentes fueron Argentina (1994), Bolivia (2006), Ecuador (2007) (véase: Área Jurídica Senado Universidad de Chile [2019]); Islandia (2012), Túnez (2014) y Suteu (2017).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

el objetivo de proponer una reforma al sistema electoral.[6] En su nacimiento, la Comisión Boeninger no incluyó mujeres, sin embargo, debido al activismo de diputadas y organizaciones de mujeres se logró la incorporación de las politólogas Marcela Ríos Tobar y María de los Ángeles Fernández-Ramil.[7]

La propuesta de reforma al sistema electoral binominal fue aprobada en abril de 2015 y no ha sufrido alteraciones desde entonces. Esta reformó la Ley 18.700 de votaciones populares y escrutinios para incluir los lineamientos de un sistema electoral proporcional inclusivo.[8] Su debut, con las elecciones de 2017, marcó un incremento significativo de mujeres, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores. La norma aprobada supuso una cuota de horizonte paritario, del 40%, lo cual en principio es positivo, aunque contiene diversos elementos que la debilitan como la ausencia de mandato de posición, la incertidumbre respecto a cómo integrar las suplencias y que fija sanciones débiles.

La construcción del régimen electoral chileno ha sido menos lineal que la de sus vecinos. Si bien Chile no participó en la primera ni en la segunda ola de reformas a las reglas que establecen el modo en que se registran las candidaturas que experimentaron los otros países de la región, la primera ley de cuotas que se implementó se caracteriza por mirar hacia el horizonte paritario (al exigir el 40% de las candidaturas de otro género) y cuenta con débiles medidas de sanción por incumplimiento. A diferencia de otras reformas de la región, destaca su carácter temporal, puesto que la normativa solo se planteó como medida transitoria hasta las elecciones de 2029.

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

El régimen electoral de género chileno se ha construido en una sola instancia, con la aprobación de una ley en 2015 y, a diferencia de otros regímenes como

6 La Comisión adoptó el nombre de su líder, Edgardo Boeninger, quien fuera rector de la Universidad de Chile, ministro del presidente Aylwin y senador de la República.

7 Ellas presentaron un documento anexo a la propuesta de reforma que preparó la Comisión, "en el cual explicaban que era injustificable proponer la gradualidad en la implementación de las cuotas y que lo que se necesitaba era la definición de un porcentaje que permitiera un salto cualitativo en cuanto a la representación política de las mujeres" (Fernández-Matos y González, 2018: 248).

8 También se modificó la Ley de Gasto Electoral Nº 19.884, estableciendo un monto extra para el partido por cada candidata mujer que gane la elección a diputada o senadora. Estos recursos deberán ser destinados a "actividades que fomenten la inclusión y participación de mujeres en política" (disposiciones transitorias, art. 2º).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

el mexicano o el ecuatoriano, no ha experimentado reformas constantes para fortalecer su diseño y mejorar la representación política de las mujeres con el paso del tiempo. La evaluación integral del Índice de Fortaleza del Régimen Electoral de Género (IFREG) (Caminotti y Freidenberg, 2016) aplicada a la Ley 20.840 de 2015 es una normativa débil, pues solo alcanza 2 de los 5 puntos máximos que supone en la medición (tabla I), por encima tan solo de Brasil, Colombia, Panamá y Paraguay.

III.1. EL PORCENTAJE DE EXIGENCIA

El porcentaje de exigencia permite conocer cuál es el número de personas de los diferentes géneros que deben registrarse como candidatas a los cargos de representación popular. En el caso chileno, la Ley 20.840 de 2015 reformó la Ley 18.700 para establecer una cuota de 40% para cualquiera de los géneros a las candidaturas legislativas nacionales.[9] Aun con los esfuerzos del movimiento de mujeres, colectivas feministas y la incidencia de la cooperación internacional, la reforma de 2020 no incorporó la paridad a las candidaturas legislativas y ejecutivas, sino que es una reforma que podría esperarse que hiciera la Asamblea Constituyente elegida en abril de 2021.

Dos aspectos destacan en el diseño de esta norma, primero, que se inclina a generar un balance flexible entre géneros, diferente a la paridad estricta que imponen algunos países –establecida en una división 50/50 entre las candidaturas. Segundo, que opera en el ámbito nacional y debe cumplirse "a nivel de cada partido" (SERVEL, 2017: 2), en consecuencia, se crea un desbalance entre los porcentajes de género en las listas a nivel distrital. Es decir, no exige que todas las listas que presente un partido para cada distrito en el que compita se integren con un 40% mínimo de cada género, sino que el total de candidaturas en el territorio amplio que compita debe cumplir la cuota. En caso de que varios partidos vayan en pacto, la cuota debe cumplirse para cada uno en el balance final de las candidaturas que presente, ya sea para partidos nacionales o en los distritos en los que esté registrado para competir. La lucha

9 Según el artículo 3° bis, inciso 5°, Ley 18.700 –reformado por la ley 20.840–: "De la totalidad de declaraciones de candidaturas a diputado o senador declaradas por los partidos políticos, hayan o no pactado, ni los candidatos hombres ni las candidatas mujeres podrán superar el sesenta por ciento del total respectivo. Este porcentaje será obligatorio y se calculará con independencia de la forma de nominación de las candidaturas. La infracción de lo señalado precedentemente acarreará el rechazo de todas las candidaturas declaradas a diputados o a senadores, según corresponda, del partido que no haya cumplido con este requisito".

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

intrapartidaria, entonces, adquiere una relevancia fundamental en el proceso, puesto que es al interior de las cúpulas partidarias donde se deciden los lugares que ocupan las candidatas en la geografía electoral.

III.2. EL MANDATO DE POSICIÓN

La Ley no contiene ninguna disposición acerca del lugar dentro de la lista en donde se deba posicionar a las mujeres.[10] Aun cuando es crucial señalar claramente la posición donde se exige que vaya registrada la candidatura femenina (Freidenberg, en este volumen), la normativa chilena no lo ha incluido. En el diseño del nuevo sistema electoral proporcional inclusivo, aprobado en 2015, las listas son cerradas, pero desbloqueadas, por lo que el hecho de que no se indique el modo en que debe ubicarse a las candidaturas femeninas y masculinas supone válvulas de escape. Incluso en sistemas con voto preferencial, los estudios apuntan a que el posicionamiento de las candidaturas importa, puesto que el electorado tiende a elegir los nombres que están más arriba en la lista (Miranda Leibe y Suárez-Cao, 2018: 99) o a aquellas candidaturas que tienen liderazgos con experiencia social y mediática propia. Esta falencia prevalece en el sistema electoral chileno.[11]

III.3. LA FÓRMULA DE LA CANDIDATURA

La normativa electoral chilena no contempla que se presenten fórmulas de candidaturas propietaria/suplente en el registro de las candidaturas, sino que, de faltar la persona electa, el partido deberá seguir un procedimiento para elegir al reemplazo.[12] Esto es problemático, pues cabría la posibilidad de que se altere la composición por género de las cámaras luego de la elección si, al faltar una legisladora, el partido resolviera otorgar su escaño a un hombre. En

10 Según Alba Gallardo, vicepresidenta nacional del Partido Socialista de Chile: "El mandato de posición (inscripción de listas alternadas por sexo), se perdió en el Senado, pues no hubo ninguna senadora presente en la Comisión de Constitución, que está compuesta 100 por ciento por hombres. Estos consideraron insuficiente dicha enmienda y fue retirada del texto" (Chía y Lagos, 2017: 66).

11 Para consultar una evaluación de cómo afectó la ausencia de un mandato de posición en las elecciones de 2017, véase Galena *et al.*, 2019.

12 Artículo 51º de la Constitución de la República: "Las vacantes de diputados y las de senadores se proveerán con el ciudadano que señale el partido político al que pertenecía el parlamentario que produjo la vacante al momento de ser elegido".

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

la normativa debería estipularse que en todo caso que se necesitara elegir una o un suplente, este debería ser del mismo género que el faltante. El hecho de que esto no se explicite en la normativa puede permitir, de manera informal, prácticas de simulación o presiones sobre las legisladoras titulares para que renuncien, como ocurrió en el caso mexicano con el fenómeno de las *Juanitas* en 2009 (Freidenberg y Gilas, en este volumen).

III. 4. LAS SANCIONES

Si bien el artículo 3º bis de la Ley 18.700 –refundado a partir de las modificaciones establecidas por la Ley 20.840 de 2015– establece claramente que se rechazará la totalidad de las candidaturas de los partidos o coaliciones que fallen en acatar el porcentaje de la cuota, el artículo 17, inciso b) de la misma establece la posibilidad de enmendar las listas dentro de los cuatro días hábiles posteriores al rechazo. Lo que en principio parecería una sanción fuerte es, en realidad, débil, porque permite la manipulación de las candidaturas *ex post facto*, además de que promueve prácticas de improvisación en la elección de candidatas, porque obliga a los partidos a elegir candidaturas de último momento.

III.5. LAS VÁLVULAS DE ESCAPE

La cuota del 40% es taxativa, no prevé situaciones en las que se pueda dejar de aplicar la medida de acción afirmativa. La ausencia de válvulas de escape revela la intencionalidad de la ley, a la vez que representa un factor que incrementa su fortaleza.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Tabla I

Régimen electoral de género en Chile

Norma	Año/Ley	Tamaño (mínimo, intermedio o paridad)	%	Mandato de posición	#	*Enforcement* (ausente, débil o fuerte)	Tipo de *enforcement*	Alcance (restringido o amplio)	Válvula de escape (presente o ausente)
Chile I	2015 Ley 20.840	Intermedio	40	Ausente	-	Débil	Fuerte (4 días para corregir o rechazo de todas las candidaturas del partido)	Ausente	Ausente
IFREG= 2		0.5		0		0.5		0	1

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

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

IV. EL SISTEMA ELECTORAL LEGISLATIVO CHILENO

La manera de elegir a los miembros del órgano legislativo chileno ha sufrido cambios sustanciales en las últimas dos décadas. El sistema de elección binominal se implementó durante el régimen militar y permaneció intacto hasta 2005, cuando se reformó, y luego se sustituyó en 2015. Previo a la reforma No. 18.825 de 1989, el Congreso Nacional también era bicameral, pero las cámaras se componían por 120 diputados y diputadas, así como 47 senadores y senadoras. El sistema binominal de fórmula mayoritaria, vigente hasta 2015, delineaba 60 distritos electorales y 19 circunscripciones senatoriales. Mientras que la Cámara Baja se elegía en su totalidad por voto popular, solo 38 senadores eran designados democráticamente por la ciudadanía, el resto eran vitalicios o institucionales, figuras que desaparecieron con la reforma de 2005.[13] Entre las modificaciones que introdujo la reforma constitucional de 2005 se eliminaron las senadurías vitalicias e institucionales, se impidió la reelección de dos legislaturas consecutivas y se eliminó el tope de 120 diputados y diputadas del artículo 47º de la Constitución. Las modificaciones de 2005 hicieron posible la posterior sustitución al sistema proporcional en 2015, pues eliminaron del texto constitucional los límites que delineaban el sistema binominal.

El sistema binominal estaba diseñado para beneficiar a la primera minoría frente a la mayoría, así aseguraba a los partidos de derecha una mayoría en el legislativo, mientras que, a largo plazo, suponía alentar la formación de un sistema bipartidista (IDEA, 2006: 92). La magnitud de los 60 distritos plurinominales era de dos legisladores y legisladoras por cada uno, por lo tanto, los partidos o alianzas presentaban dos candidaturas a elección en una lista cerrada, pero desbloqueada. La primera silla le correspondía a la más votada y la segunda al siguiente con más votos, esto, en la práctica, significaba que para que un nuevo actor ganara un puesto, este debía superar por un tercio el umbral de votos.[14]

13 Entre estos últimos se nombraban expresidentes, expresidentas, exministros, exministras de la Corte Suprema, un exgeneral responsable de carabineros, entre otros.

14 Siendo que el sistema electoral binominal obligaba a las fuerzas políticas a negociar coaliciones para presentar listas con dos candidatos por distrito y así maximizar sus posibilidades de ganar, el umbral de votación para ganar el primer escaño era de 33.4%. Casi siempre, en todos los distritos, un escaño lo ganaba la coalición Alianza por Chile –que agrupaba a los partidos de derecha entre 1989 y 2015; posteriormente Chile Vamos– y otro la Concertación de Partidos por la Democracia, compuesta por los partidos de izquierda y centro-izquierda que formaron gobierno en el periodo luego de la transición. El primer escaño iba al partido con más votos y el segundo al que le siguiera, a menos de que una lista duplicara los votos de las demás. Para que un actor nuevo, fuera del sistema de partidos establecido, ganara un puesto, este habría de

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Así es como el sistema binominal alentaba la disminución del número efectivo de partidos y sobrerrepresentaba a los partidos de derecha, que se alineaban al régimen.

El sistema electoral binominal era por diseño excluyente, porque bajo la premisa del binominalismo, solo dos coaliciones o partidos reciben votos en cada distrito o circunscripción. Otros partidos y coaliciones pequeños competían por las dos bancas, sin embargo, la lógica del sistema favorecía a las grandes coaliciones –Concertación y Alianza– porque los votos se acumulan primero por coalición, para luego otorgar los escaños (Miranda Leibe y Suárez-Cao, 2018: 77). La ausencia de límites a la reelección en el diseño del sistema mismo también disuadía la entrada de nuevos actores y no contemplaba la inclusión de medidas de acción afirmativa para grupos subrepresentados. Así, la inclusión de las mujeres –y otros grupos– quedó relegada a la voluntad de los actores políticos (Chía y Lagos, 2017).

Desde la aprobación de la Ley 20.840 en mayo de 2015, la elección de los cuerpos colegiados en Chile se rige por un sistema proporcional con fórmula D'Hondt y listas abiertas. En la misma se plasmó el nuevo número de escaños en ambas Cámaras: 155 diputados y diputadas y 50 senadores y senadoras. También se introdujo una nueva geografía electoral: 28 distritos –cada uno con posibilidad de elegir entre 3 y 8 representantes dependiendo de la densidad poblacional– y 15 circunscripciones correspondientes a cada región –para elegir entre 2 y 5 senadores. Si bien la reforma ocurrió en 2015, la primera elección congresal que rigió fue la de 2017 y, debido a que en la ley se estipulan elecciones conjuntas para renovar en su totalidad, cada 4 años, la Cámara Baja y la mitad de la Cámara Alta, los escaños no estarían completos hasta los comicios de 2021. Entonces, se elegirá a la mitad del Senado y se añadirán 7 escaños para alcanzar los 50 previstos en la ley.

En general, el nuevo sistema promueve la pluralidad de actores y busca eliminar los mecanismos que llevaban a la creación de grandes coaliciones que acaparaban el voto. Es la primera vez en la historia moderna de Chile en la que se establecen medidas de inclusión representativa para grupos minoritarios y mujeres. Además, a partir de 2020, la renovación del mandato para diputaciones y senadurías se limita a 12 y 16 años respectivamente, promoviendo así la renovación de integrantes en las legislaturas. No obstante, la nueva estructura de voto se muestra desfavorable para las mujeres y para la consolidación de

vencer el umbral de votación de ambas listas, es decir, obtener un 66.7% de los votos (IDEA, 2006: 93).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

lealtades partidistas. Siendo que las listas abiertas obligan a que la ciudadanía vote por candidaturas y no por partidos o listas, esto atenta contra la elección de mujeres que suelen ser menos conocidas y recibir menos financiamiento que sus pares hombres (Freidenberg, 2016; Htun y Jones, 2002).

Tabla II

Sistema electoral legislativo chileno (1980-2022)

Periodo	1980-2015	2015-presente
1. Ley electoral		
Requisitos para las candidaturas		
Diputaciones	Ser ciudadana o ciudadano chileno con derecho a sufragio, haber cursado la enseñanza media o equivalente, y tener residencia en la región a la que pertenezca el distrito electoral correspondiente durante un plazo no inferior a dos años, contando hacia atrás desde el día de la elección	
Senadurías	Ser ciudadana o ciudadano chileno con derecho a sufragio, haber cursado la enseñanza media o equivalente y tener residencia en la región a la que pertenezca el distrito electoral correspondiente durante un plazo no inferior a dos años, contando hacia atrás desde el día de la elección	
Edad exigida para diputación	21 años de edad cumplidos al día de la elección	
Edad exigida para senaduría	40 años de edad cumplidos al día de la elección; 35 años (desde 2005)	
Mandato	4 años para diputaciones 8 años para senadurías	
Renovación del mandato	Reelección indefinida	Las diputaciones podrán reelegirse hasta 3 términos consecutivos (límite de 12 años en el cargo). Las senadurías podrán ser reelegidas sucesivamente hasta cumplir un periodo extra (límite de 16 años en el cargo) (desde 2020)
Tamaño de la Cámara	120 diputaciones, con renovación parcial cada cuatro años. 47 senadurías (38 elegidas por votación directa y el resto vitalicias) (desde 1989)	155 diputaciones 50 senadurías
Elecciones	Concurrentes cada 12 años. Simultáneas cada 4 años (desde 2005)	

Continúa…

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Periodo	1980-2015	2015-presente
2. Sistema electoral: Diputaciones		
Principio de representación	Sistema binominal de orientación mayoritaria	Proporcional
Distrito	60 distritos plurinominales (dos legisladores o legisladoras por cada distrito)	28 distritos en consideración a la población de cada uno de estos (mínimo 3, máximo 8)
Estructura de voto	Cerrada, pero no bloqueada	Lista abierta y desbloqueada
Fórmula electoral	Sistema binominal: el primer puesto es para el candidato o candidata que más votos obtiene y el segundo es para el siguiente candidato o candidata más votado. A pesar de ello, para que un partido o coalición pueda acceder a las dos bancas en una circunscripción, debe duplicar en número de votos al segundo. Por tanto, el umbral que un partido debe superar para obtener por lo menos una banca es de un tercio (33.3%) de los votos de los dos partidos o coalición mayores	Representación proporcional Coeficiente D'Hondt
2. Sistema electoral: Senadurías		
Principio de representación	Sistema binominal	Proporcional
Distrito	1 por cada región + senadores vitalicios (figura que desapareció en 2005)	15 circunscripciones, una por cada región (mínimo 2, máximo 5)
Estructura de voto	Cerrada pero no bloqueada	Lista cerrada, pero desbloqueada
Fórmula electoral	Mayoritario	Representación proporcional Coeficiente D'Hondt

Fuente: Elaboración propia con base en Alcántara Sáez y Freidenberg (2006) y actualizaciones de la normativa de Observatorio Reformas Políticas en América Latina (1977-2022).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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

Las medidas de acción afirmativa (Ley de Cuotas) chilenas solo han sido implementadas para un proceso electoral, el de 2017, y la evaluación de los resultados apunta a que su aplicación fue favorable. A partir de las elecciones de 2017, ambas cámaras aumentaron el porcentaje de mujeres en su composición: en la Cámara Baja el incremento fue de 6.75 puntos porcentuales (16 diputadas más), esta es la mayor variación registrada desde la década de 1990, hasta entonces, ya que el incremento o decremento en el porcentaje de mujeres oscilaba entre 0.84 y 2.5 puntos porcentuales (tabla III); en la Cámara Alta ocurrió el mismo fenómeno y el incremento fue de 6%, aunque solo represente un incremento neto de dos senadoras (tabla IV). Si bien los datos parecen indicar que el efecto de la ley de cuotas fue grande, es necesario contextualizarlos, pues ambas cámaras continúan ostentando un porcentaje de representación de mujeres por debajo del regional (32.9%, según la CEPAL en 2022).

Los datos evidencian que, aunque la acción afirmativa logró incrementar el número neto de mujeres candidatas, el que debutara en el marco de las nuevas reglas del juego desempeñó un papel importante. Mucho se ha discutido sobre qué tipo de sistemas electorales son mejores o peores para promover la elección de las mujeres. Mientras que en el pasado el binominal atentaba contra ellas de manera sistemática –debido a que inclinaba la balanza a favor de las coaliciones tradicionales, fundadas sobre la estructura histórica y desigual en la que la baja representación de mujeres era la norma–, el proporcional promovió su inclusión, aunque no sin crear nuevos problemas. Formalmente los partidos cumplieron con la cuota, sin embargo, debido a la interacción con las reglas de registro de candidaturas, el número efectivo de mujeres candidatas fue menor al 40%. Para el registro de candidaturas, el Servicio Electoral de Chile (SERVEL) rechazó 60 de 970, acción a la que varios partidos apelaron, ganando la aceptación final de 50 de estas. Así, en dos partidos: Unión Demócrata Independiente (UDI) y Partido Radical Socialista Democrático (PRSD), el número efectivo de mujeres que compitieron fue menor al 40% (Miranda Leibe y Suárez-Cao, 2018: 100).

Otro punto que destaca de las elecciones de 2017 es que mientras hubo incrementos porcentuales de mujeres significativos en ambas cámaras, también hubo más escaños en la elección, pues la Cámara Baja creció en 35 escaños y la Cámara Alta en tres. Una mirada más cercana a la elección de 2017 refleja

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

que, si bien la ley buscaba establecer un horizonte paritario flexible, en realidad funcionó como techo del 40%, pues los partidos utilizaron el porcentaje de exigencia como un mínimo tolerable. Según estudios realizados luego de la elección, en realidad las mujeres tuvieron menos posibilidades de ganar los escaños que los hombres por las causas como: financiamiento desigual de las campañas (Galena *et al.*, 2019), división sexual del trabajo intrapartidista y falta de mandato de posición y lineamientos sobre competitividad de los distritos y circunscripciones (Miranda Leibe y Suárez-Cao, 2018).[15]

Tabla III

Composición por sexo de la Cámara de Diputados de Chile (1990-2022)

Periodo legislativo	Hombres	Mujeres	Total de hombres y mujeres	Porcentaje de mujeres
1990-1994	113	7	120	5.83
1994-1998	111	9	120	7.5
1998-2002	107	13	120	10.83
2002-2006	105	15	120	12.5
2006-2010	102	18	120	15
2010-2014	103	17	120	14.16
2014-2018	101	19	120	15.83
2018-2022	120	35	155	22.58
Totales	862	133	995	13.36

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Servicio Electoral de Chile. No se encontraron datos para los años anteriores a 1990.

15 En las elecciones de 2017 también se eligieron representantes a gobiernos regionales, sin embargo, la cuota solo se aplicó para la elección al Legislativo nacional. Luego, en 2020, se aprobó en lo general el proyecto que modifica la ley para incluir cuotas de género a las elecciones municipales y regionales de 2020 a 2034. Véase: Senado de la República (2020).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Tabla IV

Composición por sexo de la Cámara de Senadores de Chile (1990-2022)

Periodo legislativo	Hombres	Mujeres	Total de hombres y mujeres	Porcentaje de mujeres
1990-1994	36	2	38	5.3
1994-1998	18	0	18	0
1998-2002	18	2	20	10
2002-2006	18	0	18	0
2006-2014	18	2	20	10
2010-2018	15	3	18	16.7
2014-2022	16	4	20	20
2018-2020	17	6	23	26
Totales	156	19	175	10.85

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Servicio Electoral de Chile.

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

El régimen electoral de género aún tiene mucho que avanzar para alcanzar la igualdad en la representación de hombres y mujeres en el Poder Legislativo. Por un lado, en términos del diseño mismo de la cuota, destaca la ausencia de mandato de posición. Como se mencionó arriba, aunque pareciera que esta medida es irrelevante en sistemas con listas desbloqueadas, lo cierto es que la ciudadanía tiende a votar por los nombres que están más arriba en las listas, porque estos son más visibles. Por otro lado, cabe destacar que, si bien en Chile no se eligen fórmulas de candidaturas titulares con suplencias, tampoco existe una norma que especifique el género de la suplencia en caso de que se deba designar. Esto queda a total arbitrio de los partidos y abre la posibilidad a que se reemplacen mujeres electas con hombres. Aunque la ley en sí no contempla válvulas de escape, son los factores del ámbito de su aplicación los que habría

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

que tomar en cuenta para reformarla en el futuro, pues son esos los que obstaculizan en mayor medida que se elija a más mujeres.

Otros obstáculos se relacionan directamente con el diseño del sistema electoral chileno. Si bien cuando en este se introdujo la proporcionalidad se le nombró inclusivo, la realidad es que para las mujeres permanecen barreras de entrada. Primero, el formato de listas desbloqueadas tiende a personalizar la elección y atenta contra las mujeres por ser menos conocidas y recibir menos financiamiento para las campañas (Freidenberg, 2016; Htun y Jones, 2002). Segundo, si bien los sistemas proporcionales tienden a promover la elección de mujeres, diferentes investigaciones han encontrado que la magnitud de los distritos debe ser mediana o grande –es decir, que se elijan cinco o más escaños– para que las cuotas alcancen el mejor funcionamiento posible (Miranda Leibe y Suárez-Cao, 2018: 97).[16] En el caso chileno, los distritos van de pequeños a medianos y las circunscripciones son todas pequeñas. Tercero, la combinación del principio de proporcionalidad con las listas desbloqueadas genera que se otorguen escaños a candidaturas que no ganaron la mayoría de los votos –porque estos se agrupan al subpacto y al pacto para hacer la traducción de votos a escaños.[17] Según los resultados de la elección de 2017, los "votos de lista" beneficiaron a los hombres en mayor medida que a las mujeres (Miranda Leibe y Suárez-Cao, 2018: 6).

Por último, destaca la persistencia de prácticas culturales que suman a la división sexual del trabajo partidista. Sobre esto, Javiera Arce (Miranda Leibe y Suárez-Cao, 2018) señala la ausencia de mujeres en la dirección de los partidos políticos, donde normalmente se toman las decisiones sobre la asignación de candidaturas. Aunado a ello, es importante indicar que la Ley 18.700 permite la determinación del 40% de las candidaturas en elecciones internas,

16 Según Miranda Leibe y Suárez-Cao (2018), "con base a los resultados, no emerge un patrón claro entre el porcentaje de mujeres según magnitud del distrito. Lo que sí se observa claramente es que la cuota no fue aplicada de manera pareja en todos los distritos". Como la ley opera a nivel de partido en el ámbito nacional, no contempla que se implementen medidas para ubicar a las mujeres en distritos donde los partidos tengan mayor popularidad o arraigo.

17 Esto se explica por el método de asignación de escaños del nuevo sistema proporcional. Los votos se agrupan por listas, entonces, si la lista que obtuvo más votos estaba integrada por candidatos de diferentes partidos que fueron en pacto, los escaños se le asignarán a candidatos de esa lista, sin importar que un solo candidato de otra lista haya obtenido más votos. Por ejemplo, si un candidato independiente suma 100 votos, pero una lista en pacto con 4 candidatos suma 50 votos cada uno, los escaños se asignarán a los candidatos de la lista, porque frente a la lista del candidato independiente, esta recibió el doble de votos. A las candidaturas electas por esta situación se les conoce como "arrastrados y arrastradas".

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

en general, los puestos con mayores probabilidades de ganar se deciden en una negociación intrapartidista que no contempla ni cuota ni mujeres (Miranda Leibe y Suarez-Cao, 2018: 2).[18] También, destaca la lógica misma de la confección de las listas, pues la negociación se lleva de manera simultánea a nivel de partido, subpacto y pacto, concentrando así el poder de decisión en un grupo reducido de personas, o *gatekeepers* (Ríos Tobar y Villar, 2006; Siavelis, 2006).

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

Luego de la primera aplicación de la cuota de género, fue posible identificar las deficiencias de los mecanismos de elección. Si lo que se busca es alcanzar la igualdad en la representación entre hombres y mujeres, para así mejorar la calidad de la democracia y construir órganos colectivos que reflejen la pluralidad de la sociedad chilena, entonces es necesario reformar las leyes de manera que estas sienten las bases para una competencia justa y equitativa. En ese sentido, tres reformas son urgentes: incluir la paridad de género como porcentaje de exigencia (paridad vertical, horizontal y transversal), incorporar el mandato de posición en clave de alternancia e incluir de manera explícita la integración por género de las fórmulas.

Del sistema electoral se deben reformar el formato de listas, la estructura de voto y la magnitud de los distritos. En cuanto a la cuota, se debe rediseñar para regirse por el principio de paridad, no como medida transitoria, ni estableciendo un porcentaje techo. Además, se debe añadir una disposición sobre el mandato de posición en forma de cremallera,[19] como se estipuló para la integración de la Convención Constitucional 2021. Por último, para garantizar la inclusión plena de las mujeres al sistema político es necesario crear campañas de educación orientadas a erradicar los sesgos que hasta hoy influencian la designación de mujeres como candidatas, tanto por la ciudadanía, como por las dirigencias de los partidos políticos.

18 Sobre esto, también se han señalado factores socioculturales que promueven a percibir con mayor probabilidad de éxito a los candidatos varones de clase media (Ríos Tobar y Villar, 2006).

19 Es decir, que se organice la lista alternando los nombres de un hombre y una mujer de principio a fin. En Chile, a esta forma de organización se le llamó alternancia en "cebra". Además, para la formación de las listas de candidaturas a la Convención Constitucional, estas deberán estar encabezadas por mujeres.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

El nuevo sistema electoral chileno se diseñó en un momento de agotamiento de las fuentes de legitimidad política, y aunque es mucho más inclusivo que el anterior, replica problemáticas que se han encontrado en otros países. En principio, la nueva geografía electoral cumple formalmente con el principio de proporcionalidad al calcular los escaños en función de los habitantes de cada distrito, sin embargo, al contemplar entre tres y ocho curules para cada uno, limita la posibilidad de elección de personas fuera de la heteronorma patriarcal: varones profesionales de clase media que no pertenecen a grupos étnicos originarios (Ríos Tobar y Villar, 2006). Al incrementar los escaños en juego se incrementan las probabilidades de que las mujeres sean electas, porque entonces la elección no es a suma-cero; en un distrito en el que se eligen cinco escaños la lista podría contemplar de cero a dos mujeres sin violar la cuota, en cambio, en distritos de magnitud mayor, la posibilidad de incluir a más mujeres incrementa, a la vez, la posibilidad de que sean electas (Schwindt-Bayer, 2015).

Así pues, una primera reforma al sistema debería plantearse de dos maneras: o modificar la magnitud de los distritos, o exigir la postulación de mujeres en función de lineamientos de competitividad que garanticen que no haya candidaturas simbólicas. Hasta ahora no existe reglamentación que atienda la competitividad de los distritos. Es necesario establecer medidas reglamentarias para que los partidos estén obligados no solo a llevar candidatas, sino a que sea en aquellos distritos en los que los partidos o pactos hayan tenido mejor desempeño en elecciones previas.

Otro factor del sistema electoral que perjudica la elección femenina es el formato de las listas. Como se mencionó arriba, para la Cámara Baja la lista es abierta y para la Cámara Alta es cerrada, pero desbloqueada. Si bien el nuevo sistema también está orientado al establecimiento de un sistema de partidos fuerte, lo cierto es que este tipo de listas promueve que las candidaturas se personalicen y disuade a los actores políticos de generar lealtades partidistas sólidas. Para las mujeres, que de por sí tienen mayores dificultades para darse a conocer debido a la falta de acceso al financiamiento para campañas, esto obstaculiza que la ciudadanía vote por ellas.[20] Resulta imperativo reformar la

20 Sobre esto es necesario también repensar el diseño de las normas de financiamiento, pues como se ha evidenciado en más países de la región, el acceso a aportes para campaña suele beneficiar más a los varones que a las mujeres. Según Gazmuri *et al.* (2022), para la elección a la Convención Constitucional 2021: "En todos los otros tipos de aporte, ya sea de terceros, propios o a través de créditos con mandato, la brecha es sustantiva y a favor de los hombres. Así, si bien

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

estructura del voto para que el electorado no vote por una persona, sino por un partido o pacto.

El régimen electoral de género chileno es limitado porque no contempla ni paridad, ni mandato de posición, ni sanciones fuertes al incumplimiento. En conjunción con el sistema electoral, permite relegar a las candidatas a los distritos donde los partidos normalmente no ganan. Para elevar el alcance y la efectividad del régimen, además de listas cerradas y bloqueadas, es necesario establecer un mandato de posición en cremallera (1/1) –como el que se diseñó para la confección de listas para la Convención Constitucional 2021–, posiblemente implementando el encabezamiento femenino de las listas en por lo menos 50 de los distritos, así las posibilidades de visibilizar y elegir mujeres serían equiparables a las de los hombres.

Como demuestran diversas investigaciones, las reformas electorales son procesos altamente complejos, porque las élites políticas son adversas a cambiar las reglas con las que fueron electas una vez que se encuentran en posiciones de poder (Miranda Leibe y Suárez-Cao, 2018: 77; Benoit, 2004), sin embargo, la resistencia de los partidos a incorporar mujeres tanto a las candidaturas a cargos de elección popular como a sus dirigencias puede mitigarse mediante presión de colectivos sociales o intergubernamentales; como se evidenció por el reciente movimiento de protestas, comenzado en 2019, que llevó a la organización del Plebiscito Nacional 2020 para redactar una nueva Constitución.

El fortalecimiento institucional de los grupos de mujeres debería ser una prioridad para llevar a cabo reformas al régimen electoral de género. Primero, se necesitan campañas de educación amplias y orientadas a erradicar los sesgos que acompañan el sistema patriarcal heteronormado. Estos no solo afectan la forma en que la ciudadanía percibe las candidaturas, sino que de manera sistémica influyen en la percepción del tipo de trabajos que realizan hombres y mujeres. Segundo, el cambio en la cultura debe atacar tanto al lenguaje como a las prácticas diarias, así que además de campañas educativas, deben crearse mecanismos para regular la inclusión de las mujeres a las dirigencias de los partidos políticos. Se trata de mostrar que las mujeres son capaces de hacer política, y que ya hay mujeres políticas y militantes que no logran acceder a la toma de decisiones de las organizaciones políticas chilenas.

---

los partidos entregaron aportes similares a hombres y mujeres, no lograron compensar el menor financiamiento de las candidatas en el resto de los aportes".

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Alcanzar la representación política de las mujeres chilenas implica hacer cambios profundos a las reglas del juego, pero también mucho trabajo en el ámbito cultural. La persistencia y resistencia de la división sexual del trabajo no es compatible con la cultivación de una democracia sólida. Así que, por último, es necesario no solo reformar las leyes, sino elevar el alcance jurisdiccional de las mismas. Permitir que se enmienden las listas solo refuerza la idea de que a las candidatas hay que incluirlas por cumplir con la cuota y no promueve el que se cree una voluntad real por hacer del Congreso un espacio representativo. Incluso cuando la Ley 20.840 se creó en el espíritu de mejorar la representación descriptiva de las mujeres en el Congreso, falta mucho camino que recorrer para que la materialización de ese esfuerzo sea la norma.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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

Mauricio Morales Betancourt

I. INTRODUCCIÓN

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

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

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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

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

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

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

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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

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

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

Brasil fue uno de los primeros países en la región en seguir el ejemplo de Argentina y adoptar las cuotas de género para fomentar la representación de las mujeres en el Congreso federal. La primera legislación en la materia, la Ley 9.100/95, adoptada en 1995, estableció una cuota provisional de 20%, aplicable únicamente en las elecciones municipales de 1996.[2] Esta normativa fue débil no

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

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

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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

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

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

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

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

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

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

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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

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

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

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

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

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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

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

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

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

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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

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

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

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

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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

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

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

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

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

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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

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

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

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

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

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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

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

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

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

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

III.1. EL PORCENTAJE DE EXIGENCIA

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

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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

III.2. EL MANDATO DE POSICIÓN

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

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

III.3. LA FÓRMULA DE LA CANDIDATURA

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

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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

II.4. LAS SANCIONES

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

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

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

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

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

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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

III.5. LAS VÁLVULAS DE ESCAPE

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

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

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Tabla I

Régimen electoral de género en Brasil

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

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

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

IV. EL SISTEMA ELECTORAL LEGISLATIVO BRASILEÑO

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

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

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

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

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

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

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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

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

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

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

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

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Tabla II

Sistema electoral legislativo brasileño (1967-2021)

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

Continúa…

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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

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

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

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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

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

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

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

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

del sistema electoral, de la organización política y de ciertas condiciones socioeconómicas" (Araújo, 2008: 152).

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

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

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

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

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

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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

Tabla III

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

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

Fuente: Elaboración propia con base en datos del TSE.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Tabla IV

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

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

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

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

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

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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

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

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

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

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

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

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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

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

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

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

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

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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

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

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

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

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

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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

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

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

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

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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

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

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

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

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

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

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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

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

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

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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

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

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

EL SALVADOR: REGLAS DÉBILES, FUERTE ACTIVISMO DE LA "TRÍADA INSTITUCIONAL" Y BAJA REPRESENTACIÓN DESCRIPTIVA DE LAS MUJERES

Flavia Freidenberg y Luisa Solano

I. INTRODUCCIÓN

Los esfuerzos realizados para impulsar la representación política de las mujeres no han sido suficientes para que puedan acceder y ejercer la política en igualdad de condiciones que los hombres en El Salvador. Tres procesos electorales después de la aprobación e implementación de la cuota de género, en vez de mejorar la presencia de las mujeres se han ido perdiendo espacios de decisión importantes. El empuje de las colectivas feministas, las mujeres partidistas y las diputadas electas; la articulación de las acciones del movimiento amplio de mujeres junto a la creación de espacios y mecanismos institucionales de carácter político-técnico en el legislativo y el apoyo de la cooperación internacional han sido insuficientes para conseguir que se aprobaran reformas paritarias que rompieran los obstáculos políticos y sociales que enfrentan las mujeres.

Los hombres han tenido, y siguen teniendo, el monopolio en la aprobación de leyes, en la capacidad de agenda, en las candidaturas y, con ello, en la capacidad de veto para rechazar la aprobación de la paridad de género desde la Asamblea Legislativa. Aun cuando las mujeres accedieron al voto en 1939, lo hicieron con restricciones sin contar con los mismos derechos que los hombres.[1] Ellas debieron esperar hasta 1950 para poder ejercer sus derechos

1 Véase el artículo 21 de la Constitución Política de 1939. La Ley Reglamentaria de Elecciones de 1939, en su artículo 4, establece que si la mujer estaba casada, podía votar si era mayor de 25

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

políticos-electorales en igualdad de condiciones que los hombres.[2] Como en otros países de América Latina, el hecho de haber accedido al derecho a votar no supuso para las mujeres salvadoreñas las mismas oportunidades de ser votadas y, mucho menos, la posibilidad de ser representadas en las instituciones democráticas. Votar no suponía acceder a las candidaturas, que seguían siendo dominadas por los dirigentes y candidatos hombres.

En plena guerra civil que azotó al país durante más de 12 años, se aprobó una Constitución que establecía en su artículo 3 que todas las personas eran iguales ante la ley y que para el goce de los derechos civiles no podrían establecerse restricciones que se basaran en diferencias de nacionalidad, raza, sexo o religión (Constitución de 1983). Del texto resaltaba la prohibición de cualquier tipo de discriminación y el establecimiento de un mandato constitucional claro para un trato de iguales entre hombres y mujeres. Si bien el país ha suscrito y ratificado diversos convenios internacionales como la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), que firmó en 1980 y ratificó en 1981; la Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Civiles de la Mujer, que firmó en 1948 y ratificó en 1951; la Convención de Belém do Pará, que firmó en 1994 y ratificó un año después; el Consenso de Quito (2007) y la Norma Marco del Parlatino para Consolidar la Democracia Paritaria (2015), su contenido continúa ausente en el marco normativo nacional, lo que da cuenta de la escasa voluntad por parte de las élites políticas para hacer efectivas las normas paritarias que ya están previstas en el derecho internacional.[3]

Las mujeres debieron esperar muchos años para ver reconocidos sus derechos a la participación política y electoral en una norma específica. La Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres (LIEEDM) de 2011 planteaba la necesidad de promover la igualdad de mujeres y hombres, reconocía los derechos al voto, la elegibilidad, el acceso a todas las instancias y niveles de toma de decisiones, así como la libertad de organización, participación y demás garantías civiles y políticas (arts. 20, 21 y 22, LIEEDM

años; si la mujer estaba soltera, debía ser mayor de 30 años; en ambos casos debía contar con certificado de sexto grado de escolaridad.

2 Véase la Constitución Política de 1950.

3 La Constitución de la República de 1983, en su artículo 144, establece que los tratados internacionales constituyen leyes al entrar en vigencia, lo que se conoce como bloque de convencionalidad; en la práctica, la inactividad de parte de los tomadores de decisiones demuestra su falta de interés en transformar un sistema que sigue privilegiando a pequeños grupos de poder, conformados en su gran mayoría por hombres.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

2011).[4] Dos años después se aprobó una medida de acción afirmativa del 30%, con la intención de exigir a los partidos que ubicaran a mujeres en las candidaturas, aunque no se indicaba de manera clara el lugar donde debían ubicarse (mandato de posición), cómo se contaría la cuota entre candidaturas propietarias y suplentes (fórmulas) ni se preveían sanciones fuertes para quienes no cumplieran con la cuota.

Más allá de estos avances que sumaron a El Salvador al conjunto de países que aprobaron medidas de acción afirmativa en la segunda ola de reformas (Freidenberg, 2020a), las mujeres no consiguieron estar representadas, no lideraron los partidos ni las candidaturas para los cargos de representación popular. Si bien las mujeres representan el 53.4% del padrón, desde 1994 solo han resultado electas 170 diputadas frente a 670 hombres, de un total de 840 escaños en disputa y, en la actualidad, solo 24 de los 84 escaños (29%) están ocupados por una mujer (Asamblea Legislativa, 2021).

La evaluación de la implementación del régimen electoral de género sobre el porcentaje de legisladoras dentro de la Asamblea Legislativa da cuenta de un incremento insuficiente en las instituciones democráticas salvadoreñas en relación con el porcentaje de población femenina del país. Los obstáculos persisten: hay pocas mujeres electas, una cierta debilidad de la coalición de actores para aprobar las propuestas de reformas que impulsan el cambio de esta dinámica de exclusión, y poca capacidad de las élites partidistas para cumplir y fortalecer las reglas del régimen general de género. A este escenario se le suma el hecho de que tampoco existe un clima de opinión conducente a exigir más derechos ni a que se abran nuevos espacios de representación y liderazgo para las mujeres.

La baja representación de las mujeres en las instituciones evidencia la presencia de fuertes obstáculos sociales, políticos, actitudinales y económicos. Estas condiciones presentan un panorama poco favorecedor para la participación y representación política de las mujeres. El predominio de una cultura política alimentada por estereotipos de género, discriminatoria y excluyente,[5]

4 El artículo 22 de la Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres, en 2011, expresaba que "se fomentará en los procesos electorales la participación política de la mujer en igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, la equidad de género en el país y sobre las políticas públicas que las garantizan".

5 En 2017, según un estudio de opinión elaborado por el GPM, ONU Mujeres y el Instituto Universitario de Opinión Pública de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), seis de cada 10 encuestados afirmaron que las profesiones que mejor realizan las mujeres son las que están relacionadas con actividades de cuidado (Aguilar y Guevara, 2017).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

condiciona la disponibilidad de tiempo con el que cuentan las mujeres para desarrollar carreras políticas, así como las evaluaciones que el electorado realiza sobre las cualidades de participación de las mujeres políticas en la vida pública. El costo para las mujeres de hacer política ha supuesto en muchas ocasiones, además, un alto riesgo para sus vidas. La violencia política en razón de género es, junto a las barreras institucionales y político-partidistas, uno de los obstáculos más importantes que enfrentan las mujeres (Herrera *et al.*, 2010; Bolaños, 2016).[6]

Los ataques hacia las mujeres muchas veces no son considerados como acciones violentas, sino que están normalizados como parte de la idiosincrasia salvadoreña. El constante uso de expresiones de acoso, de insinuaciones sexuales, del uso de palabras soeces para referirse a ellas, de frases que desprestigian su labor, los comentarios que las discriminan y deslegitiman, de denuncias de vínculos con hombres políticos como una manera de cuestionar sus capacidades políticas y, peor aún, las agresiones físicas que buscan minimizar estos hechos y no adjudicarlos como barreras para una mayor participación de las mujeres son muy comunes en la política del país centroamericano (Muñoz-Pogossian y Solano, 2021).[7]

Los obstáculos para la inclusión de las mujeres están marcados por un régimen electoral de género débil, con un porcentaje de exigencia mínimo insuficiente (30%), sin mandato de posición, con ambigüedades en la aplicación de la integración de la fórmula (entre propietarios y suplentes), sanciones débiles y, además, un sistema electoral que, si bien emplea representación proporcional con distritos de magnitudes medianas, permite la selección a través de una estructura de voto abierta (voto personalizado), lo que dificulta la elección de mujeres. El sistema político cuenta, como el resto de países de América Latina, con partidos poco comprometidos con la igualdad de género, limitando la participación y la representación política de las mujeres y condicionando el funcionamiento del sistema democrático. El hecho de que esas

6 Las estadísticas muestran la brecha entre el hombre y la mujer con relación a las horas dedicadas al ocio, con una ventaja para el primer grupo, y al trabajo doméstico, mayoritariamente absorbido por las segundas. Las mujeres, al menos, duplican la cantidad de horas diarias dedicadas a actividades de limpieza y de cuidado (DIGESTYC, 2017), lo que limita su involucramiento en la política.

7 La necesidad de regular ese tipo de comportamientos y conductas ha sido evidenciado con la aprobación de la reforma a la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia, que fue aprobada en 2011, en la que la violencia política contra las mujeres ha sido tipificada como una modalidad de violencia. Véase Decreto Legislativo No. 829.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

dirigencias masculinas controlen las nominaciones, la distribución de los recursos públicos y los procesos de negociación y aprobación de las reformas electorales –a través de mayorías legislativas– no contribuye al desarrollo de una agenda de derechos ni tampoco a la construcción de una igualdad sustantiva.

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

II. LA EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO: EL ESTANCAMIENTO DE LA CUOTA DE GÉNERO

El marco legal salvadoreño es aún muy débil como para ser un instrumento institucional eficiente que favorezca el impulso de la representación descriptiva de las mujeres en los espacios de decisión. Las primeras iniciativas impulsadas para aprobar medidas de acción afirmativa se dieron entre 2000 y 2010, cuando diversas redes de mujeres –junto a organizaciones de la sociedad civil– prepararon diversas propuestas para fomentar la igualdad en la contienda entre mujeres y hombres y mejorar las condiciones de representación política de ellas.[8]

Entre ese periodo se registraron cinco iniciativas que pretendían la aprobación de reformas orientadas a garantizar la igualdad entre hombres y mujeres

8 Entre las organizaciones se encontraban redes como la Asociación de Parlamentarias y ExParlamentarias de El Salvador (ASPARLEXAL), la Asociación de Regidoras y Alcaldesas de El Salvador (ANDRYSAS), y organizaciones de la sociedad civil (Colectiva Feminista, Las Dignas, Las Mélidas, CEMUJER, entre otras), que proponían iniciativas para incluir exigencias en el registro de candidaturas. ASPARLEXAL se creó el 7 de marzo de 2001, bajo la iniciativa de las exdiputadas: Gloria Salguero Gross, de ARENA, y Nidia Díaz y Lorena Peña, del FMLN. Mientras que ANDRYSAS fue fundada en 1998 para incrementar la representación de las mujeres en los gobiernos municipales.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

dentro de la contienda. El común denominador de esos anteproyectos fue exigir una cuota de género con un mínimo del 40% de candidaturas por cada sexo o incluso incluir la paridad de género, así como la alternancia de las posiciones entre mujeres y hombres en las planillas legislativas (Cortez, 2011: 34-41). Más allá de los esfuerzos realizados y del apoyo activo de la cooperación internacional para su redacción, ninguna de esas iniciativas fue aprobada, lo que evidenció nuevamente las resistencias que tenían las élites políticas y partidistas hacia este tipo de medidas.

Después de un silencio legislativo prolongado, a partir de 2010, se impulsaron leyes que buscaban mejorar la participación de las mujeres tanto en el ámbito público como en el privado. Una de las disposiciones clave fue aprobar normas para evitar toda forma de discriminación en la administración pública, por razones de identidad de género y/o de orientación sexual (Decreto Ejecutivo N°. 56). Esas reglas tenían por objeto prohibir dentro de las instancias y organismos públicos toda forma de discriminación, directa o indirecta, por razón de identidad de género y/o de orientación sexual.[9] En ese marco, un año después se aprobó la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres, que buscó establecer, reconocer y garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, por medio de políticas públicas orientadas a la detención, prevención, atención, protección, reparación y sanción de la violencia contra las mujeres (Decreto Legislativo N°. 520). Dicha regulación incluye la violencia económica, feminicida, física, psicológica o emocional, patrimonial, sexual y simbólica.

Ese mismo año, el 17 de marzo de 2011, se aprobó la Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres (LIEEDM) (Decreto Legislativo N°. 645), para promover la igualdad en el ejercicio de derechos políticos, garantizar la libertad de organización y de participación política, así como una mayor democracia interna en los partidos.[10] El proceso fue de carácter participativo, donde la sociedad civil realizó consultas, preparó las iniciativas, cabildeó en el Legislativo y buscó apoyos nacionales

9 La norma sostiene que las personas titulares de las distintas dependencias deberán realizar una revisión exhaustiva de las políticas, programas y proyectos que les atañen, adoptando o proponiendo los correctivos necesarios para evitar cualquier tipo de discriminación, además de impulsar una cultura de respeto y tolerancia.

10 Artículo 21 de la Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

e internacionales, como el apoyo técnico y financiero del Fondo para la Igualdad de Género de ONU Mujeres.[11]

La normativa, que mejora el marco jurídico de protección a los derechos de las mujeres, fue una conquista de las organizaciones de mujeres salvadoreñas y consiguió el apoyo mayoritario de las fuerzas políticas. La elaboración y negociación de esas leyes fue resultado del trabajo conjunto entre el movimiento de mujeres, la cooperación internacional y una instancia técnica que puede ser enmarcada como un "mecanismo de innovación democrática" (Freidenberg y Muñoz-Pogossian, 2019), en donde la "tríada legislativa", integrada por el Grupo Parlamentario de Mujeres (GPM),[12] la Comisión de la Mujer e Igualdad de Género y la Unidad de Género dentro de la Asamblea Legislativa, generó sinergias desde dentro del Legislativo a favor de las iniciativas en materia de derechos políticos y electorales de las mujeres.[13]

11 "Hemos tenido aciertos y desaciertos, pero en determinado momento llegamos a la conclusión de que, aunque tardamos un montón para que esto saliera, lo principal era conseguir el apoyo de la ciudadanía [...]", sostiene María Elena Alvarado, de la Concertación Prudencia Ayala, una agrupación que aglutina más de 20 organizaciones de mujeres, incluyendo a Las Dignas y Las Mélidas. "[...] Escuchamos mucho, apuntamos todo. Luego nos pusimos a leer leyes y nos dimos cuenta de que no las comprendíamos, no entendíamos nada. No teníamos ni idea de cómo hacerlo", sostiene Emma Hernández, activista de la misma agrupación. Este fue el primer obstáculo que tuvieron que sortear mientras ponían en marcha el proceso. "Hicimos un mapa de poder, buscamos alianzas con mujeres de todos los ámbitos, pedimos apoyo nacional e internacional y buscamos que las demandas de todos los sectores de mujeres se incluyeran en la ley", puntualiza Hernández en ONU Mujeres (2011).

12 El GMP inició sus acciones en 2005, pero fue hasta finales de 2009 que fue formalizado dentro de la dinámica legislativa. Dos años después fue institucionalizado dentro del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa (art. 34, RIAL 2011), que establece que estará integrado por las diputadas propietarias y suplentes de todas las fracciones legislativas y que tendrá como objetivo promover iniciativas legislativas a favor de las mujeres, a través de una agenda de consenso que se definirá para un periodo de tres años, que coincide con cada legislatura. Bajo esta misma reforma se crean las otras dos instancias que soportan el trabajo legislativo a favor de las mujeres: la Comisión de la Mujer e Igualdad de Género y la Unidad de Género.

13 Mientras el GMP marca las líneas de trabajo, las estrategias y los cursos de acción a seguir, la Unidad de Género provee asistencia técnica al GPM para la elaboración de propuestas de normativa, y asesora en la implementación de acciones, y la Comisión es la receptora de las iniciativas del GPM y abre el procedimiento para que ingresen al proceso de formación de ley. En ese sentido, este espacio se dedica exclusivamente a discutir y promover anteproyectos que busquen el avance de derechos de la mujer y el establecimiento de condiciones igualitarias entre mujeres y hombres (Asamblea Legislativa, 2015). El GPM además cuenta con una estructura para operar dentro de la Asamblea, lo que ha facilitado el acompañamiento técnico y el acceso a recursos para mejorar el trabajo respecto a la elaboración de propuestas y la deliberación de estas. La conformación de este grupo también produjo una comunicación efectiva y evidenció la posibilidad de conformar una agenda común en torno a la defensa de los derechos de las mujeres (Herrera, 2015: 30-32).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

El punto culmen de este proceso fue la aprobación de una medida de acción afirmativa, una cuota de género del 30%, en el marco de la Ley de Partidos Políticos, para facilitar y promover la participación de las mujeres en las candidaturas, que finalmente se dio el 14 de febrero de 2013.[14] Esta acción fue aprobada con carácter temporal, limitando su vigencia a las siguientes cinco elecciones de diputaciones y concejos municipales y cuatro del Parlamento Centroamericano (PARLACEN), a partir del proceso electoral de 2015.[15] Según esta disposición, la cuota de género en el registro de las candidaturas partidistas sería aplicable por última vez en las elecciones legislativas de 2027.

La primera reforma a Ley de Partidos Políticos de 2013 se realizó en septiembre de 2014, con el propósito de ampliar la redacción del artículo incluyendo los criterios para la aplicación de la cuota con un alcance integral, es decir, sumando las candidaturas propietarias y suplentes. Dicha norma sería válida para las planillas nacionales, departamentales y municipales.[16] La siguiente reforma se realizó en 2015 y abordó elementos relacionados con la democracia interna de los partidos políticos. Su mayor novedad fue exigir la cuota de género también en los procesos internos de los partidos, tanto en selección de autoridades como en las candidaturas de elección popular, algo que el texto original no hacía. Por el contrario, la redacción original dejaba en libertad a cada instituto político de regirse por la LPP y por sus propios estatutos y, de esta manera, les permitía elegir los criterios y procesos para seleccionar candidaturas.

La modificación que sufrió el articulado, al introducir un nuevo artículo, produjo una nueva numeración de la ley, por lo que la redacción de la cuota

14 El artículo 37, inciso 2, del Decreto original estableció que "los partidos políticos deberán integrar sus planillas para elección de diputados a la Asamblea Legislativa, Parlamento Centroamericano y miembros de los Concejos Municipales, al menos con un treinta por ciento de participación de la mujer", publicado en el *Diario Oficial No. 40*, tomo 398, del 27 de febrero de 2013.

15 Véase el artículo 88, de la Ley de Partidos Políticos (LPP) de 2013.

16 Decreto Legislativo N°. 811, del 25 de septiembre de 2014, *Diario Oficial No. 197*, tomo 405, del 23 de octubre de 2014. Dentro de ese cambio también se incluyó que, al menos, el 30% de participación de mujeres debía verse reflejado en la conformación de los Concejos Municipales. La obligación de reflejar el porcentaje de la cuota en los resultados electorales no preveía el mecanismo para lograrlo bajo los elementos del sistema electoral y únicamente se enfocaba en un tipo de elección. Esta condición se eliminó en 2014 por la dificultad de contar con un mecanismo que asegurara la integración de las planillas con un mínimo de mujeres a través del Decreto Legislativo N° 843, del 31 de octubre de 2014, *Diario Oficial No. 219*, tomo 405, del 24 de noviembre de 2014.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

de género quedó registrada en el artículo 38.[17] El cambio de numeración del articulado dejó un vacío de conexión de la cuota de género y su transitoriedad. El artículo 88 que habla del carácter temporal de la medida hace referencia al artículo 37 (relacionado con el proceso de democracia interna) y no al 38, repositorio actual de la cuota, lo que abre una vía de reforma dado que debería discutirse si esta disposición temporal ya no le es aplicable o –en su caso– debe armonizarse la legislación y reformar el artículo 88 a fin de establecer la conexión correcta dentro de la normativa.

Posterior a la aprobación de la LPP de 2013, se han presentado nueve anteproyectos que buscan introducir reformas a su articulado o al CE relacionados con el régimen electoral de género. Las propuestas han provenido de organizaciones de la sociedad civil que trabajan por los derechos de las mujeres, partidos políticos y del propio GPM (tabla I). Estas han coincidido fundamentalmente en fortalecer el régimen electoral de género, a partir del establecimiento de un mandato de posición con alternancia en la ubicación de mujeres y hombres para las elecciones legislativas, municipales y del PARLACEN; en trasladar la exigencia a la vida interna de los partidos y en incrementar el porcentaje de exigencia de mujeres dentro de las planillas de candidaturas. Sin embargo, a pesar de la "tríada legislativa", del impulso del movimiento amplio de mujeres, del gran trabajo de las asociaciones feministas y redes de mujeres (como la Red para una Democracia Paritaria)[18] y del apoyo técnico de la cooperación internacional, la cuota de género se ha estancado en 30%, sin una posibilidad real de aumentar el porcentaje y, mucho menos, de discutir la incorporación del principio de paridad dentro de la Carta Magna, algo que requeriría el consenso de dos legislaturas.[19]

17 Esto obedeció a que el artículo 37 ahora contenía el desarrollo de las normas de democracia interna aplicables a los partidos políticos. Decreto Legislativo N° 159, del 29 de octubre de 2015, *Diario Oficial No. 224*, tomo 409, del 4 de diciembre de 2015.

18 Red para una Democracia Paritaria es un esfuerzo conjunto del GPM, conformado por mujeres de todos los partidos políticos con representación legislativa, la Unidad de Género de la Asamblea Legislativa, la Comisión de las Mujeres e Igualdad de Género, ASPARLEXSAL, ANDRYSAS y otras organizaciones feministas del país.

19 El artículo 248 de la Constitución de la República (1983) vigente establece que: "La reforma de esta Constitución podrá acordarse por la Asamblea Legislativa, con el voto de la mitad más uno de los Diputados electos. Para que tal reforma pueda decretarse deberá ser ratificada por la siguiente Asamblea Legislativa con el voto de los dos tercios de los Diputados electos. Así ratificada, se emitirá el decreto correspondiente, el cual se mandará a publicar en el Diario Oficial".

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Tabla I

Anteproyectos de ley presentados para realizar reformas al régimen electoral de género

Año	Proponente	Normativa a reformar	Descripción de la propuesta de reformas
2014	Organizaciones de la sociedad civil, entre ellas: ANDRYSAS, ISD, CRISTOSAL, CIS, ARPAS	Artículo 165 del Código Electoral	Conformación de planillas con alternancia de sexo en los Concejos Municipales y la cláusula de no inscripción de no cumplir con la norma.
2017	GPM	Decreto Especial	Introducir la exigencia de la paridad de género en la participación política de mujeres y hombres en el registro de las candidaturas. Incrementar la cuota de género al 40%.
2017	ARENA/PCN	Artículo 165 del Código Electoral, y artículo 38 de la Ley de Partidos Políticos	Introducir el mandato de posición en los Concejos Municipales, diputaciones para la Asamblea Legislativa y al PARLACEN.
2017	FMLN	Artículo 38 de la Ley de Partidos Políticos	Introducir la paridad de género para el registro de candidaturas, exigiendo el 50% de mujeres y 50% de hombres (de carácter integral), más el mandato de posición en las candidaturas a la Asamblea Legislativa, PARLACEN y los Concejos Municipales.
2018	FMLN	Artículo 72 de la Constitución de la República	Incorporar el principio de paridad de género en el registro de candidaturas.
2019	Diputado René Portillo Cuadra, de ARENA	Artículo 38 de la Ley de Partidos Políticos	La cuota de género del 30% debería hacerse obligatoria para la inscripción de planillas y la integración de las autoridades partidarias (democracia interna).
2019	ANDRYSAS	Decreto Especial	Propuesta de ley de paridad de género en el ámbito de la participación política y social.
2019	Red para una Democracia Paritaria	Artículo 38 de la Ley de Partidos Políticos	Integración de planillas para Asamblea Legislativa y Concejos Municipales con el 50% de mujeres y 50% hombres, con alternancia por sexo.
2019	Red para una Democracia Paritaria	Código Electoral	Introducir los principios de paridad de género en el registro de las candidaturas y la obligatoriedad de cumplirlos en el proceso de inscripción de las planillas que registran candidaturas.

Fuente: Elaboración propia con base en los anteproyectos de ley.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

La más reciente reforma dentro de la normativa de género, específicamente en la LEIV y aprobada en febrero de 2021 (Decreto Legislativo No. 829), incluye la violencia política contra las mujeres, tipificada como una modalidad de violencia, atribuyéndole responsabilidades al Tribunal Supremo Electoral (TSE), el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU), los Concejos Municipales y el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, orientadas a establecer protocolos de atención, un registro de estadísticas, campañas de sensibilización para fomentar la participación de las mujeres, entre otros.[20] No obstante este logro, la legislación carece de sanciones específicas por el cometimiento de este tipo de acciones contra las mujeres políticas.

Los elementos que conforman el régimen electoral de género hacen que el sistema sea muy débil (nivel de fortaleza de 1.5) (tabla II) y que la combinación de esos electos, junto a un sistema electoral laxo, no permita el avance ni la incorporación de más mujeres en la representación descriptiva. Además, aun cuando la normativa era de 2013, la aplicación del primer diseño del régimen electoral de género a nivel legislativo se realizó en 2015, y las presiones por fortalecerlo y quitarle la temporalidad para hacerlo una exigencia constitucional –que han sido muchas y con propuestas muy sólidas y bien fundamentadas– no han conseguido fortalecerlo.

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

El régimen electoral de género salvadoreño se ha ido construyendo a partir de una serie de reformas legales, originalmente movilizadas desde los grupos de la sociedad civil y las mujeres políticas, a través de la "tríada institucional" que ha dado apoyo técnico y político y que ha ido modificando las reglas de juego, avanzando paulatinamente en la construcción de un régimen que aún es débil. La evaluación del IFREG evidencia esa debilidad (1.5 entre 2015 y 2021) dado que, desde su aprobación original en 2013 y su implementación en 2015, no se han podido introducir reformas legales que refuercen la capacidad de exigencia de las reglas respecto a la integración de las candidaturas a los cargos de representación popular.

20 Artículos 10-A, 10-B, 10-C, 10-D y 10-E de la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

III.1. EL PORCENTAJE DE EXIGENCIA

El porcentaje de la medida de acción afirmativa que se exige para la integración de los diversos géneros en las candidaturas es un indicativo del valor mínimo que debe considerarse para poder registrar oficialmente una propuesta partidista (Schwindt-Bayer, 2018). En El Salvador, el porcentaje del 30% para la integración de planillas se ha mantenido fijo, desde la reforma realizada en 2013 e implementada a partir de las elecciones de 2015, y solo es exigible para la conformación de las listas de candidaturas de los partidos de manera temporal hasta las elecciones de 2027.

Si bien el diseño de la cuota aprobado fue del 30%, en consonancia con la mayoría de los países de la primera ola de reformas (Freidenberg, 2020a), en la práctica esta exigencia resultó débil. Los proyectos que fueron impulsados con exigencia paritaria nunca consiguieron la mayoría necesaria para ser aprobadas.[21] Resulta interesante destacar que la redacción del texto del 30% también fue ambigua y generó lagunas en cuanto a la implementación, monitoreo y control por parte de las autoridades electorales, ya que no aclaraba la ubicación o el mandato de posición de las cuotas; tampoco el alcance de la medida respecto a la inscripción de candidaturas, es decir, si aplicaba por separado o de manera integral a las candidaturas propietarias y suplentes, ni se incluía, de manera explícita, la aplicación de la cuota en la elección de candidaturas internas para cargos de elección popular o puestos de dirección.

III.2. EL MANDATO DE POSICIÓN

El mandato de posición es uno de los grandes ausentes dentro del régimen electoral de género salvadoreño. La norma no establece el lugar donde deben ubicarse los géneros en el registro de candidaturas ni tampoco incluye el criterio de alternancia en la presentación de las candidaturas. La ausencia de dicho mandato fue producto de la escasa capacidad de acuerdo político entre los partidos, dado que el mismo estaba contemplado en el anteproyecto presentado el 9 de junio de 2010 a la Asamblea Legislativa, denominado "Reformas Electorales para la Igualdad Ciudadana de Mujeres y Hombres" (Cortez, 2011:

21 Aun cuando el anteproyecto de la LIEED planteaba la incorporación del principio de paridad de género para el registro de candidaturas a cargos de elección popular, la falta de conciliación de las posturas partidarias y la dificultad de negociación con lo hombres políticos no permitió su aprobación en las condiciones que establecía el proyecto (AECID, 2011).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

45), pero no consiguió los apoyos necesarios para ser incluido en las diferentes normas.[22] Aun cuando los diversos actores críticos que integran la "coalición amigable al género" han realizado esfuerzos para que las élites políticas consideraran diversas iniciativas donde se exigía la aprobación del mandato de posición, estas propuestas no han sido aprobadas.

III.3. LA FÓRMULA DE LA CANDIDATURA

La fórmula de candidatura es restringida. La norma establece que el cálculo del 30% se haga de manera integral, es decir, que incluya diputadas propietarias y suplentes, lo que produce una especie de salida para llenar la cuota, en la mayor parte, con las candidaturas suplentes y no con las propietarias. Si bien la norma específica de género debe complementar las candidaturas femeninas propietarias, dado que podría ser cualquiera, hay una tendencia por parte de los partidos de, en la práctica, ubicar a las mujeres como suplentes de candidaturas masculinas. De ese modo, cuando la autoridad electoral "cuenta el 30% de un género frente a otro" considera a las mujeres que se presentan como titulares y como suplentes. De esa manera, si los partidos ubican a las mujeres de manera preferente como suplentes, la autoridad considera que se cumple la cuota. Si bien las mismas candidatas y diputadas han denunciado en reiteradas ocasiones esta mala práctica, los partidos hacen oídos sordos y continúan poniendo a las mujeres como suplentes (Redacción FOCOS, 2021).

III.4. LAS SANCIONES

La autoridad electoral, amparada en la normativa electoral, debe verificar el cumplimiento de la cuota, de manera previa a la inscripción de las planillas a los cargos de representación popular. Esto significa que el registro de las candidaturas queda supeditado a la observancia del 30% de mujeres en la planilla como titulares y suplentes, y no cumplir con este mandato incurre en la imposición de sanciones a los partidos, tanto en términos de multas como por la posibilidad de revisión para poder aceptar las candidaturas.[23] De esa

22 El anteproyecto fue elaborado por ASPARLEXSAL, ANDRYSAS, ISDEMU, TSE, PARLACEN, Colectiva Feminista y el Foro de Mujeres de Partidos Políticos, y sostenía la inclusión de la alternancia de ambos sexos en los listados de candidaturas en propiedad y suplencia.

23 La LPP de 2013, en el artículo 71, literal "e", considera como una infracción grave el no garantizar la aplicación de la cuota y puede imponer una multa, con base en el artículo 73, que va de

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

manera, además de pagar la multa el partido debe corregir su propuesta de candidaturas. Estas sanciones suponen un régimen débil dado que, según la norma, hay posibilidad de corregir la lista presentada si no cumple con la cuota. Aun así, en la práctica no se cuenta con registro público respecto a situaciones donde se haya aplicado esta sanción.[24]

III.5. LAS VÁLVULAS DE ESCAPE

La Ley de Partidos Políticos, tras la reforma de 2015, deja en libertad a cada partido político para que prevea dentro de sus reglamentos los mecanismos de selección de candidaturas que garanticen la cuota, pero no establece qué tipo de mecanismo debe usarse ni tampoco qué ocurre si no se cumple la cuota de género en nombre de la democracia interna. Esto, en la práctica, podría funcionar como una válvula de escape, permitiendo a los partidos usar el hecho de poder elegir el mecanismo de selección de candidatura para no cumplir con las exigencias de la ley, como ha ocurrido en otros casos (por ejemplo, el mexicano antes de 2011) (tabla II).

Otra válvula de escape del régimen electoral de género salvadoreño es el modo en que los partidos entienden la forma de integrar las fórmulas entre titulares y suplentes: una estrategia bastante común –que es legal– resulta de postular más mujeres como suplentes, mientras que los cargos propietarios siguen siendo ocupados por los hombres (Flores, 2020). El modo en que está redactado el artículo que establece la integración de las candidaturas permite a los partidos simular que cumplen la norma, pero en la práctica relegan a las mujeres a las suplencias.

US$4,562.55 hasta US$16,729.35; a su vez, exige la corrección de la infracción en un periodo no mayor a 15 días.

24 La revisión periodística realizada para esta investigación no ha permitido registrar situaciones en la que la autoridad electoral haya aplicado sanciones a los partidos por incumplimiento del régimen electoral de género.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Tabla II

Régimen electoral de género en El Salvador

Norma	Año/Ley	Tamaño (mínimo, intermedio o paridad)	%	Mandato de posición	#	*Enforcement* (ausente, débil o fuerte)	Tipo de *enforcement*	Alcance (restringido o amplio)	Válvula de escape (presente o ausente)
El Salvador	2013 [Decreto No. 307]	Mínimo	30	Ausente	-	Débil	Posibilidad de revisión y nueva propuesta para el registro	Restringido	Ausente
IFREG= 1.5		0		0	-	0.5		0	1

*Si bien se aprobó en 2013, recién se implementó en 2015.
Fuente: Elaboración propia con base en Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1977-2022).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

IV. EL SISTEMA ELECTORAL LEGISLATIVO SALVADOREÑO

El órgano legislativo, de carácter unicameral, recae en la Asamblea Legislativa. Los miembros de la Asamblea se renuevan cada tres años, pudiendo ser reelectos de forma inmediata e indefinidamente. Las y los diputados son electos por el sistema de representación proporcional (art. 79 de la Constitución de la República). Desde la firma del Acuerdo de Paz y el inicio de la vida democrática, el tamaño del Órgano Legislativo se ha mantenido invariable en 84 diputaciones. La distribución de estas, entre las distintas circunscripciones, ha sufrido transformaciones en las que se eliminó el Distrito Nacional (conocido como plancha)[25] y se realizó un nuevo reparto de los escaños entre las 14 circunscripciones, que coinciden con la división político-administrativa del país (tabla III).

El elemento que ha sufrido más transformaciones ha sido la forma de la candidatura. Hasta 2009, el sistema de listas cerradas era la manera como el electorado seleccionaba a sus representantes y ejercía el voto. La pasividad del Congreso ante la discusión de una reforma integral y de modernizar el sistema electoral abrió el espacio para que la ciudadanía activara la vía judicial como método para introducir cambios al sistema. Esto produjo una evolución acelerada en la que, en 2012, se aprueban las listas cerradas no bloqueadas y el voto preferente[26] y, en 2015, se transita hacia el sistema de listas abiertas y voto combinado.[27] Ambas reformas son producto de sentencias de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, evidenciando el modo en que la justicia constitucional puede llenar los vacíos que las y los legisladores no impulsan desde sus curules.

La estructura actual de la papeleta (y el sistema electoral) establece que los cargos se asignen con base en las marcas de preferencia y no por la ubicación dentro de la boleta.[28] Esta modalidad de voto no permite asegurar el resultado de al menos un mínimo de participación de mujeres, aun cuando esto se exige en la ley. En los procesos de 2012 (lista cerrada no bloqueada) y 2015 y 2018

25 Sentencia de Inconstitucionalidad 6-2000 y 28-2002, y posterior Decreto Legislativo No. 632, del 9 de marzo de 2005.

26 Sentencia de Inconstitucionalidad 61-2009, del 29 de julio de 2010; 57-2011, del 7 de noviembre de 2011, y posteriores Decretos Legislativos No. 758, del 16 de junio de 2011, No. 940, del 30 de noviembre de 2011, y No. 413, del 3 de julio de 2013.

27 Sentencia de Inconstitucionalidad 48-2014, del 5 de noviembre de 2014.

28 En el artículo 217, literal "i", del Código Electoral (Asamblea Legislativa, 2013) se señala que: "El Tribunal procederá a asignar los escaños, atendiendo los resultados de mayor a menor cantidad de marcas a favor de los candidatos y candidatas, tomando en cuenta toda la lista".

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

(listas abiertas), un mayor porcentaje de mujeres ha sido electo por las marcas de preferencia en comparación con los hombres.[29] Sin embargo, para ambos sexos sigue primando el orden establecido por el partido al momento de asignar los escaños (Solano, 2020: 54).[30] Esto no ha significado necesariamente una mayor cantidad de diputadas electas, por el contrario, en la elección de 2018 se observa un retroceso en el número de mujeres legisladoras pero esta información permite discutir precisamente a la literatura comparada que cuestiona el uso de voto preferencial, dado que en determinados contextos están siendo electas incluso con listas abiertas o con voto preferencial.[31] Los datos muestran que cada vez menos mujeres están inscritas dentro de los cargos propietarios y que el electorado prefiere seleccionar hombres de las planillas, aun cuando también haya candidatas mujeres.[32]

La combinación de un régimen electoral de género débil y un sistema electoral legislativo abierto no presenta una modalidad eficiente para la elección de más mujeres. Si bien el porcentaje de personas que optan por este sistema de votación no ha alcanzado ni el 8% de los votos válidos (FUSADES, 2019: 33), los pocos que lo utilizan liberan los candados que pudieran existir si se incluyera un mandato de posición fuerte en el régimen electoral de género. Esta forma de la candidatura y de expresión del sufragio limita en la posibilidad de aplicar acciones que podrían reforzar los efectos de la cuota de género en los resultados electorales.

La aplicación del sistema electoral con listas abiertas y voto combinado ha evidenciado además la necesidad de diferenciación en la competencia por parte de las mujeres políticas, si se quiere ganar un escaño. La fragmentación de la campaña demanda una fuerte inversión de recursos para posicionar la

29 El análisis en términos porcentuales, y no de cantidades absolutas, muestra que en promedio, entre 2012 y 2018, el 19.4% de las mujeres fue electo gracias a las marcas de preferencia en comparación con el 13.4% de los hombres (Solano, 2020).

30 En promedio, entre 2012 y 2018, el 80.5% de las diputadas electas fue con base en el orden de la lista del partido, mientras que para los hombres fue del 89% (Solano, 2020).

31 Si bien la literatura comparada ha consensuado que la cuota tiene un efecto más positivo en los sistemas electorales de lista cerrada y bloqueada, con distritos medianos (Archenti y Tula, 2017; 2007; Jones *et al.*, 2012), también hay cierto consenso reciente respecto a que muchas veces opera a la inversa como ocurre en Lima en Perú (Schmidt, 2020); en los esquemas de listas cerradas no bloqueadas o listas abiertas, el electorado vota por mujeres que tienen liderazgos previos o que son mediáticamente más conocidas.

32 Las marcas de preferencia promedio se distribuyeron, entre 2012 y 2018, en un 37% para las mujeres y un 63% para los hombres, aun cuando la inscripción de candidaturas propietarias muestra que en 2015 el 38% fue ocupado por mujeres, en 2018 el 40% y en 2021 el 35% (Solano, 2020).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

imagen y destacar los mensajes de una candidata frente al resto de aspirantes. Sin un financiamiento adecuado es más difícil que las mujeres logren tener una propaganda efectiva, en medios tradicionales y no tradicionales, que alcance una mayor audiencia y que le abre espacios de oportunidad reales dentro de la contienda (Acción Ciudadana, 2020: 84).[33]

Tabla III

Sistema electoral legislativo de El Salvador

1. Ley electoral. Requisitos de las candidaturas	
Para ser candidata o candidato	Ser salvadoreño o salvadoreña por nacimiento, hijo de padre o madre salvadoreño, de notoria honradez e instrucción y no haber perdido los derechos de ciudadanía en los cinco años anteriores a la elección
Edad	Mayor de 25 años
Relación con los partidos	Representación a través de los partidos políticos y candidaturas no partidarias. La participación de las candidaturas no partidarias se habilitó gracias a una sentencia de la Sala de lo Constitucional (Sentencia de inconstitucionalidad 59-2014, publicada el 17 de noviembre de 2014) y fue hasta los comicios de 2018 que lograron su primer escaño y no lograron conservarlo en la elección de 2021. La cantidad de candidatos ha sido: 2012: 5, 2015: 1, 2018: 4 y 2021: 2. NP 2012: 2 en San Salvador, uno en Ahuachapán, uno en Chalatenango y uno en La Unión. NP 2015 y 2018: San Salvador. NP 2021: 1 San Salvador y 1 La Paz.
Mandato	3 años
Renovación del mandato	Reelección inmediata e indefinida
Tamaño de la Cámara	84 diputaciones
Elecciones	No simultáneas
2. Sistema electoral	
Principio de representación	Proporcional

Continúa…

33 De ahí que en los últimos años se esté trabajando en la hipótesis de que las mujeres candidatas, cuando son reconocidas por el electorado previamente o tienen un liderazgo consolidado, se benefician de las listas abiertas y/o el voto preferencial. Estas evidencias llaman la atención sobre una agenda de investigación futura que evalúe de manera comparada los efectos de esta estructura de voto sobre la representación política de las mujeres.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Distritos	De 1994-2003: 1 nacional (20) + 14 departamentales plurinominales, según criterio poblacional: San Salvador (16); Santa Ana (6); San Miguel (5); La Libertad (5); Usulután (4); Sonsonate (4); La Unión (3); La Paz (3); Chalatenango (3); Cuscatlán (3); Ahuachapán (3); Morazán (3); San Vicente (3); Cabañas (3). Entre 2006 y 2009: 14 departamentales plurinominales, según criterio poblacional: San Salvador (25); Santa Ana (7); San Miguel (6); La Libertad (8); Usulután (5); Sonsonate (6); La Unión (4); La Paz (4); Chalatenango (3); Cuscatlán (3); Ahuachapán (4); Morazán (3); San Vicente (3); Cabañas (3). A partir de 2012: 14 departamentales plurinominales, según criterio poblacional: San Salvador (24); Santa Ana (7); San Miguel (6); La Libertad (10); Usulután (5); Sonsonate (6); La Unión (3); La Paz (4); Chalatenango (3); Cuscatlán (3); Ahuachapán (4); Morazán (3); San Vicente (3); Cabañas (3).
Estructura del voto	De 1994 a 2009: listas cerradas y bloqueadas En 2012: listas cerradas no bloqueadas con voto preferente A partir de 2015: listas abiertas y voto combinado
Fórmula electoral	Cociente electoral y resto mayor (Hare y restos mayores)
Umbral electoral legal	50,000 votos o la obtención de 1 diputado o diputada

Fuente: Elaboración propia con base en la Constitución de la República y la normativa electoral.

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

Desde la firma del Acuerdo de Paz, la representación política de las mujeres nunca ha superado el tercio del total de diputaciones. Durante los 10 comicios que se han llevado a cabo desde 1994, han sido electos un total de 670 hombres (80%) y 170 mujeres (20%), en los 840 escaños que se compitieron. En las "elecciones del siglo", como se conoció a ese primer proceso democrático de 1994, nueve de 84 curules fueron para las mujeres. En 1997 se registró un incremento con 14 diputadas electas y, en la elección de 2000, la representación cayó a ocho diputaciones. A partir de 2003, se observa una tendencia sostenida de crecimiento del porcentaje de mujeres que se mantuvo hasta la elección de 2015, pasando de 8 a 27 diputadas. Estos datos son importantes porque, en una primera instancia, el crecimiento en la representación no ha estado asociado a la presencia de la cuota de género.

Si bien el proceso de 2015 fue el primero en que se aplicó la cuota del 30% en la integración de las planillas, también coincidió con el inicio del uso de las listas abiertas y el voto combinado. Este periodo fue el punto máximo en cuanto al número de diputadas electas. Las dos elecciones siguientes han

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

marcado un retroceso en la representación de más mujeres con una pérdida de tres curules, entre 2015 y 2021, cuando solo ganaron 24 diputadas en 84 curules (tabla IV).

Tabla IV

Composición por sexo de la Asamblea Legislativa de El Salvador (1994-2024)

Periodo legislativo	Hombres	Mujeres	Total de hombres y mujeres	Porcentaje de mujeres
1994-1997	75	9	84	11
1997-2000	70	14	84	17
2000-2003	76	8	84	10
2003-2006	75	9	84	11
2006-2009	70	14	84	17
2009-2012	68	16	84	19
2012-2015	61	23	84	27
2015-2018	57	27	84	32
2018-2021	58	26	84	31
2021-2024	61	24	84	29
Totales	670	170	840	

Fuente: Elaboración propia con base en resultados oficiales del TSE.

Las limitaciones en la representación descriptiva de las mujeres no se condicen con la presencia de las legisladoras en puestos claves del órgano legislativo, suponiendo transformaciones a nivel simbólico. Las mujeres han podido ejercer como presidentas en la Asamblea Legislativa (María Julia Castillo, 1983 a 1985; Gloria Salguero Gross, 1994 a 1997, y Lorena Peña, 2015 a 2016) y han liderado comisiones importantes, además de poner en marcha la "tríada legislativa".[34]

34 También se eligió la primera mujer alcaldesa de San Salvador, Violeta Menjívar Escalante (2006-2009) y en Suchitoto hubo una primera mujer alcaldesa, Pedrina Rivera (2015-2019), cuando nunca había gobernado una mujer. Estos son ejemplos que dan cuenta de un cada vez mayor peso de las mujeres en la política local.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Estos hechos no son aislados, dado que tienen un profundo efecto simbólico respecto a las capacidades de las mujeres para gobernar, pero aún son pocos en relación con la cantidad de cargos en disputa en cada elección (Benítez, 2019).

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

La evaluación del régimen electoral de género da cuenta de la debilidad del marco normativo salvadoreño, dado que el tamaño de la cuota es insuficiente, no hay mandato de posición,[35] las sanciones no se exigen y al momento de aplicar la cuota se cuenta la fórmula de manera indistinta entre titulares y suplentes, lo que debilita el impacto de esta acción afirmativa sobre la representación política de las mujeres. Además, la existencia de un sistema electoral de voto combinado abre la posibilidad al electorado de seleccionar según sus preferencias dando más posibilidades de elegir hombres que mujeres en un contexto de valores y culturas patriarcales.

El estudio de los componentes del régimen de género y de los elementos del sistema electoral muestra las fallas que limitan un funcionamiento eficiente sobre la representación descriptiva de las mujeres. Las deficiencias se identifican tanto en el proceso de selección de candidaturas dentro de los partidos y en el propio régimen electoral de género, como en las reglas que establece el sistema electoral. El hecho de que se puedan seleccionar diferentes candidaturas (voto preferente), que no haya ni siquiera un mandato de posición (que pudiera funcionar al menos como un indicativo simbólico respecto a dónde deben ir las mujeres como candidatas) y que se coloque a las mujeres como suplentes y no como propietarias da cuenta de las dificultades para ser electas.

El régimen electoral de género también se ha visto debilitado por la interpretación de los partidos al momento de aplicar la cuota en la fórmula. Una perspectiva, avalada por la normativa legal, es que el 30% de integración de las planillas se calcula a partir de considerar la fórmula integralmente, es

35 Para María Joaquina Menjivar, coordinadora de proyectos de ANDRYSAS: "Las listas electorales siguen siendo encabezadas por hombres, lo que genera menores oportunidades y recursos que son parte importante en la contienda electoral, por ejemplo, el candidato que encabeza la lista, es abordado por los medios de comunicación, convocado a entrevistas, debates y esto pone en condiciones desfavorables la competencia para las mujeres" (Menjivar, 2021).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

decir, la suma de las candidatas propietarias y suplentes.[36] La otra perspectiva es que la cuota ha sido interpretada como un techo y no como un piso que garantice cierto nivel de participación. Los partidos en lugar de sobrepasar el 30% se conforman o se esfuerzan únicamente en lograr ese umbral para cumplir con la inscripción de la planilla (Guzmán, 2017).

La evaluación del régimen electoral de género evidencia la presencia de barreras institucionales (regulación débil sin voluntad política para ser reformada y fortalecido el régimen electoral de género), condiciones adversas en la búsqueda y el ejercicio del poder (escaso acceso a recursos y hechos de violencia), configuración de un sistema electoral que afecta la inclusión de más mujeres (una estructura del voto que limita los efectos de la cuota en los resultados) y rigidez partidaria (procesos de selección de candidaturas y definición de políticas públicas sin enfoque de género y dirigencias monopolizadas por hombres que no comprenden la necesidad de renovarlas).[37]

Este diagnóstico pesimista se agrava por el hecho de que la máxima autoridad dentro de los partidos políticos suele componerse mayoritariamente por hombres. Ninguno de los 10 partidos políticos inscritos en el Tribunal Supremo Electoral se encuentra dirigido por una mujer. Desde el inicio de la vida democrática, la inclusión de mujeres en las cúpulas no ha sido un tema relevante. La presidencia o secretaría general siempre ha sido ocupada por hombres, sin considerar siquiera la postulación de una mujer para ese cargo, lo que ha derivado en el establecimiento de relaciones de poder desiguales que priorizan la participación masculina. La renovación, tan necesaria dentro de los partidos, sigue sin impulsarse y, mucho menos, por suponer una verdadera inclusión del enfoque de género.

El dominio de los hombres dentro de la política partidaria también ha condicionado el trabajo en redes. Para las mujeres se vuelve más difícil ingresar en un mundo donde la información y los contactos se definen en espacios que históricamente tienen una predominancia masculina. Las reuniones o espacios de convivencia suceden en horarios, fechas y lugares afines a los hombres,

36 De acuerdo con la diputada Anabel Belloso, del FMLN, uno de los principales obstáculos para la inclusión de las mujeres en la política es "la aplicación a conveniencia de la cuota de participación, regulada en el artículo 38 de la Ley de Partidos Políticos, utilizando válvulas de escape, colocando a mujeres en posiciones no ganadoras, o espacios de suplencia" (Belloso, 2021).

37 De acuerdo con una diputada electa para la Legislatura 2021-2024, "en general las mujeres tenemos menos acceso a redes de contactos que podría dificultar la búsqueda de financiamiento" (Anónimo, 2021). La exdiputada Karla Hernández, de ARENA, agregó que la violencia política "hace que las mujeres desistan de la participación en procesos electorales" (Hernández, 2021).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

negando a las mujeres el acceso a elementos que pueden promover su candidatura e, incluso, los criterios que emplean para definir las candidaturas o impulsar carreras políticas son muy diferentes a los que se emplean con los hombres (Muñoz-Pogossian y Freidenberg, 2020). La deconstrucción de estereotipos es una demanda urgente para eliminar la asociación de la mujer con la esfera privada y construir una narrativa que posicione a la mujer como líder en la función pública.

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

Las medidas de acción afirmativa en el registro de candidaturas, aprobadas en 2013 e implementadas a partir de 2015, y que se aplicarán hasta 2027 según señala la ley, no han sido hasta el momento un elemento que permita resolver los problemas de representatividad política de las mujeres salvadoreñas. Si bien esa fue la primera vez que se aprobó una acción concreta para equiparar las condiciones efectivas en el registro de candidaturas entre hombres y mujeres, aún hay pendientes institucionales respecto a cómo poder fortalecerla y convertirla en un instrumento eficaz para mejorar la igualdad en la representación.

La reforma político-electoral pendiente más importante para promover la igualdad de condiciones en este régimen electoral de género es la inclusión de la paridad como principio constitucional. Ya existen anteproyectos de ley dentro de la Asamblea Legislativa que merecen ser discutidos y aprobados. El reconocimiento del principio de paridad dentro de la Carta Magna permitiría exigir a los partidos que ubicaran el 50% de mujeres y el 50% de hombres en las candidaturas a los cargos para representación popular y también a los de autoridad interna de los partidos.[38]

Esta reforma debería incluir un mandato de posición claro (alternancia en cremallera),[39] así como una indicación explícita respecto a que la paridad se

38 Para la diputada Anabel Belloso, del FMLN (Belloso, 2021), se debería "legislar sobre la paridad, horizontal y vertical, ya sea reformando la constitución y leyes secundarias, o emitiendo una ley de paridad"; en este mismo sentido, María Joaquina Menjivar, de ANDRYSAS (Menjivar, 2021), agrega que se deben "promover reformas al sistema electoral que incluya la paridad (50-50) con mecanismo de alternancia o mandato de posición en las planillas de candidaturas para los cargos de elección popular, cargos de segundo grado y designación del ejecutivo".

39 Una propuesta en este sentido la realizó la Red para una Democracia Paritaria, en 2019 (Grupo Parlamentario FMLN, 2019).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

exige entre las candidaturas propietarias y no, como ocurre en la actualidad, tomando como un conjunto a las propietarias y suplentes. De esta manera, las reformas deben ser sobre el porcentaje de exigencia (paridad vertical y paridad transversal –en los encabezamientos de las listas de los distritos–), en el mandato de posición (incluyendo alternancia en cremallera) y la estructura de la fórmula (debe exigirse sobre las candidaturas propietarias y además incluir que el suplente de una candidata propietaria mujer debe ser del mismo género, para evitar las presiones que pudieran darse sobre la titular para que renuncie una vez electa). De igual forma, la sanción por el no cumplimiento de la ley debe ser explícita y no permitir la posibilidad de corregir la lista presentada, como se encuentra actualmente en la legislación.

La paridad no solo debería aprobarse para la competencia electoral en todos los niveles de elección popular, sino que debería extenderse a los procesos de selección de candidaturas a cargos de elección popular,[40] a puestos de dirección partidista y a cargos de designación política.[41] La estandarización de la democracia interna, por medio de su inclusión explícita en la regulación, podría contribuir a delimitar las arbitrariedades y abusos que pueden darse si cada partido configura sus propios criterios de elección y cumplimiento de la cuota de género o, en el escenario ideal, del principio de paridad. La celebración de primarias debe diseñarse con reglas que favorezcan que la competencia sea igualitaria, con la participación de la autoridad electoral en su organización, supervisión y financiamiento, sin obstaculizar la participación de las mujeres más votadas en el acceso a las candidaturas. En ese sentido, una medida a evaluar podría ser la incorporación de "primarias paritarias" (Freidenberg y Brown Araúz, 2019), como una manera de resolver los problemas de coordinación estratégica entre democracia interna y paridad de género.

En todo el proceso de fortalecimiento del régimen electoral de género salvadoreño, un elemento importante ha sido la influencia de una serie de

40 De acuerdo con Cristina Rivera, técnica de la Unidad de Género del TSE, "desde el interior de los partidos políticos debe de trabajarse mecanismos internos para garantizar una mayor participación política de las mujeres, como por ejemplo: políticas de género que regulen la cuota mínima de mujeres y medidas anexas, protocolos de prevención de la violencia, reglamentos electorales para elecciones internas con incorporación de los lineamientos para la aplicación de la cuota de mujeres, discriminación positiva en la asignación de financiamiento para las campañas electorales de las mujeres, entre otros" (Rivera, 2021).

41 En mayo de 2020, los magistrados del TSE solicitaron una reforma para incluir de forma explícita la cuota del 30% para los órganos de dirección partidarios, ya que la ley no era clara en ese aspecto (Miranda, 2020).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

instancias de apoyo institucional, técnico y político para evidenciar las brechas de género y promover reformas sustantivas a nivel legislativo. Esta articulación, que se conoce como parte de una "coalición amigable a las mujeres" (Caminotti, 2016), ha sido clave para pasar de una etapa de ausencia de cuotas a otra donde lo importante ha sido la colaboración multipartidista y el trabajo técnico institucional conjunto para avanzar en la aprobación de las cuotas. Esa segunda fase se ha caracterizado por una mayor capacidad de negociación y apoyo a las reformas impulsadas para mejorar la representación política de las mujeres.[42] En este sentido, se esperaría que la "tríada legislativa" pudiera continuar trabajando en el impulso y reconocimiento de los derechos político-electorales de las mujeres. La nueva aritmética legislativa 2021-2024 supone un reto para la continuidad del GPM y del trabajo que viene haciendo la denominada "tríada legislativa". La bancada de mujeres en un 67% estará integrada por diputadas de Nuevas Ideas, el partido político del presidente Nayib Bukele, que no se ha caracterizado por fomentar espacios de diálogo y colaboración con el resto de los partidos, a quienes el oficialismo ha deslegitimado. Esta participación femenina de la Asamblea, carente de perspectiva de género, podría obstaculizar el impulso de una agenda de igualdad sustantiva y paritarista en el país.

Las reformas planteadas también mejoran la actuación del TSE, en términos de contar con capacidad para exigir el cumplimiento de las normas actuales y de realizar interpretaciones que supongan juzgar con perspectiva de género, impulsando los cambios normativos que el sistema necesita (en sentido similar a lo que hacen las autoridades electorales jurisdiccionales de otros países como México o Costa Rica, que se han convertido en actores críticos en materia de igualdad de género). El tener un papel más activo dentro del proceso interno y durante la contienda requiere, además, el fortalecimiento de la Unidad de Género dentro de la autoridad electoral, así como la adopción de un enfoque transversal de derechos e inclusión de aquellos grupos subrepresentados en las decisiones de la autoridad electoral.

A pesar de los diagnósticos, muchos de estos compartidos y propuestos por diversas organizaciones civiles que trabajan por los derechos de las mujeres, de los organismos internacionales y de la misma "tríada legislativa" en

42 La experiencia comparada muestra que este tipo de actores críticos facilitan el diálogo sin intereses partidarios que dominen la agenda (aunque existan y sean importantes); la transversalización integral del enfoque de género; la creación de espacios de formación, la autonomía y la flexibilidad en la interacción; el establecimiento de redes y la construcción de una agenda consensuada que sirve de punta de lanza para las transformaciones necesarias (Gónzalez y Sample, 2010: 29).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

diferentes momentos de la experiencia democrática reciente del país, no parecería haber un clima de opinión conducente a exigir mejorar las condiciones de representación política de las mujeres ni tampoco parecería haber compromisos reales desde las élites políticas por sentarse a una mesa de negociación que permita reformar los candidatos institucionales. La ausencia de voluntad política, por parte de las dirigencias, y de una estructura de oportunidad de cambio que permita pensar en algún tipo de reformas, dificulta el escenario para que se incremente la representación descriptiva de las mujeres en las instituciones salvadoreñas.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

COLOMBIA: RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO DÉBIL, RESISTENCIAS PARTIDISTAS Y BAJA REPRESENTACIÓN DESCRIPTIVA DE LAS MUJERES

Ximena León Patiño

I. INTRODUCCIÓN

La representación política de las mujeres en Colombia ha mejorado de manera significativa en la última década. El país, sin embargo, fue de los últimos en la región en aprobar medidas para fortalecer su régimen electoral de género. En 2021, y con una cuota del 30% desde 2011, el porcentaje de mujeres en el Legislativo nacional continúa siendo de los más bajos entre los 35 países de América Latina, el Caribe y la Península Ibérica (18.8%) (CEPAL, 2022). Si bien se han presentado iniciativas institucionales, acompañadas por el movimiento amplio de mujeres, los grupos feministas y la comunidad internacional, para remediar la brecha de género en la representación política descriptiva, los resultados han sido magros. Entre 2002 y 2021, solo 121 mujeres han alcanzado un escaño en la Cámara de Representantes (de un total de 838), mientras que 83 lo han hecho en la de Senadores (de un total de 517) (tabla III). Esto representa un porcentaje acumulado de 14.43% para la Cámara de Representantes y 16% para la de Senadores en los últimos 20 años.

Si bien el movimiento de mujeres colombiano data de casi un siglo, este ha tenido que enfrentar fuertes resistencias por parte de la sociedad y los actores políticos. El movimiento logró la aprobación del derecho al voto de las mujeres en 1954 y durante las siguientes tres décadas se articularon nuevas demandas, en especial desde los partidos de izquierda, en donde muchas mujeres

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

encontraron espacios de entrada a la política (Green, 1996). Los movimientos por la defensa de los derechos humanos y el activismo internacional que los rodeó en las décadas de 1980 y 1990 han sido cruciales, pues permitieron que las mujeres se abrieran espacios no solo para la consecución de reconocimiento de sus derechos políticos, sino como actoras para la eventual negociación de paz con los grupos delictivos del país (Sánchez y Zuriñe, 2015).

A inicios de la década de 1990 se llevó a cabo la Reforma Constitucional de 1991, que hizo posible que las mujeres y grupos minoritarios empezaran a tener más espacios en los órganos representativos locales y nacionales. No obstante que la Constitución de 1991 incrementó el porcentaje neto de mujeres candidatas en todos los cargos electivos, las barreras socioculturales a las que se enfrentan las mujeres, así como las financieras, permanecen en gran medida hasta la actualidad.[1] Los estereotipos de género y las prácticas patriarcales en el campo político se han citado como causas de la baja presencia de las mujeres en muchos contextos de América Latina, sin embargo, en Colombia parecen cobrar una relevancia especial, dado que las reglas electorales priorizan la personalización de la política (Lozano, 2018: 107). Esta realidad centrada en la representación partidista no exige formas de democracia interna e inclusión política que incentiven una participación igualitaria dentro de los partidos o en las instituciones públicas.

Colombia es uno de los países de la región distinguido por implementar una acción afirmativa para las mujeres –aunque solo en una parte del territorio– durante la segunda ola de reformas de América Latina y aun así ha permanecido entre los países con menor porcentaje de mujeres en el Congreso Nacional. Esta situación es paradójica, pues Colombia ratificó la CEDAW en 1982 y su Protocolo Facultativo en 2007. Se adhirió a la Belém do Pará en 1996, ratificó la Convención sobre Derechos Políticos de las Mujeres en 1986 y fue parte de la Plataforma de Beijing (1995), del Consenso de Quito (2007), del Consenso de Brasilia (2010), de la Norma Marco del Parlatino (2014) y de la Estrategia de Montevideo (2016). Todos estos tratados y acuerdos internacionales suman a la evolución del régimen electoral de género, pues evidencian la presión y cabildeo del movimiento de mujeres y la comunidad internacional por impulsar la representación política de las mujeres en igualdad de condiciones.

1 Según Wills (2007), el hecho de que las mujeres irrumpieran la escena política no implicó un cambio de fondo que permitiera que fueran incluidas de lleno en el juego político.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

¿Qué aprendizajes deja la experiencia colombiana para la política comparada? ¿Cuáles son los factores institucionales que condicionan la representación política de las mujeres colombianas? Colombia es un ejemplo de la importancia que adquieren las resistencias sociales y culturales a la hora de tratar de establecer acciones afirmativas, pues las normas determinantes del régimen electoral se diseñan en el seno de estas. La primera cuota de mujeres a cargos electivos se aprobó en el 2000 (aunque no fue implementada), y si bien se observa un incremento en la representación descriptiva de las mujeres desde entonces tanto en la Cámara de Representantes, como en la de Senadores, este ha sido lento.[2] Este fenómeno se ha evidenciado también en el porcentaje de mujeres electas a cargos municipales y regionales. El formato de estructura de voto, modificado por la Reforma Constitucional de 2003, permitió a los partidos elegir entre usar listas abiertas (voto preferencial) o cerradas, lo que parece haber tenido un efecto desventajoso para las mujeres, quienes suelen ser menos conocidas y tener menos recursos para la campaña electoral (Battle, 2017: 41).

El hecho de que el sistema de partidos colombiano fomente la creación de nuevas agrupaciones, mientras prima la utilización de la lista abierta en un contexto de fuertes resistencias sociales y culturales, obstaculiza la llegada de las mujeres a los espacios de toma de decisión en la política. Ya sean las direcciones partidarias o los escaños en el Congreso, la presencia femenina es escasa. Además, las desigualdades estructurales respecto a las mujeres rurales y urbanas que se establecieron en la Ley de Cuotas de 2011 afectan la posibilidad de que mujeres de los espacios más rezagados del país obtengan candidaturas y sean electas.

Este capítulo describe la evolución del régimen electoral de género colombiano y evalúa cómo las reglas formales que establecen el modo en que se registran las candidaturas ha incidido, junto al sistema electoral, sobre la representación descriptiva de las mujeres en el Poder Legislativo (tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado). El análisis utiliza el Índice de Fortaleza del Régimen Electoral de Género (IFREG) –herramienta metodológica diseñada por Caminotti y Freidenberg (2016)– para medir la fortaleza de la legislación que regula la integración por género en las candidaturas a los cargos de representación legislativa nacional hasta la actualidad; identificar los obstáculos y problemas que permanecen en la aplicación de las normas formales;

2 El porcentaje de mujeres en cualquiera de las cámaras no ha logrado alcanzar, siquiera, la masa crítica del 30% en ningún momento (tablas II y III).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

y realizar una serie de propuestas de reformas que contribuyan a fortalecer el régimen electoral de género y para mejorar la representación descriptiva de las mujeres colombianas.

II. LA EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO PARA EL PODER LEGISLATIVO NACIONAL

La primera acción afirmativa que buscó impulsar la igualdad entre hombres y mujeres en el acceso al poder político fue la que se incorporó en la Ley Estatutaria 581 del 2000. Esta, que establecía una cuota del 30% para la postulación de candidaturas a puestos de nivel decisorio, nacional y municipal, fue derogada luego de que se dictaminara inconstitucional por violación al derecho a la libre organización interna de los partidos.[3] Solo permaneció vigente para cargos decisionales dentro de la administración pública, pero no para la conformación de las candidaturas al Poder Legislativo.[4] La Constitución de 1991 tuvo que sufrir dos reformas de fondo antes de que una nueva ley de cuotas fuera aprobada.

Durante los próximos 10 años, el movimiento de mujeres ejerció presión sobre el gobierno para mantener el tema en la agenda. La reforma constitucional de 2003 comenzó a preparar el terreno para la aprobación de una nueva Ley de Cuotas, pues modificó disposiciones relevantes sobre el sistema electoral; luego, en 2009, una segunda reforma estableció nuevos mecanismos de organización y funcionamiento para el sistema de partidos y eliminó las disposiciones que antes hacían imposible la aplicación de una cuota a la postulación de candidaturas al Legislativo nacional.

Así, finalmente se pudo aprobar la Ley 1475 de 2011 –[p]or la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones. Esta ley sirvió para reglamentar la competencia en el sistema de partidos, siguiendo la

3 La Sentencia de la Corte Constitucional C-321/00 estableció que violaba los artículos 40, 107, 108 y 109 de la Constitución de la República, en donde se garantizaba la libre asociación y organización partidaria.

4 Ley Estatutaria 581/2000, artículo 4º: "La participación adecuada de la mujer en los niveles del poder público definidos en los artículos 2º. y 3º. de la presente ley, se hará efectiva aplicando por parte de las autoridades nominadoras las siguientes reglas: a) Mínimo el treinta por ciento (30%) de los cargos de máximo nivel decisorio, de que trata el artículo 2º., serán desempeñados por mujeres; b) Mínimo el treinta por ciento (30%) de los cargos de otros niveles decisorios, de que trata el artículo 3º., serán desempeñados por mujeres".

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

lógica establecida en la reforma constitucional de 2009. En el primer artículo, la Ley 1475 plantea una serie de principios rectores que los partidos políticos deben respetar y extender al texto de sus propios estatutos, entre los que se incluyen el principio de equidad de género.[5] Esto fundamenta que en el artículo 28 se establezca una cuota del 30% para la integración de listas a cargos de elección popular en distritos plurinominales donde se elijan cinco o más curules.[6] De igual manera, la 1475 estableció medidas con relación a la financiación de los partidos que pretenden servir como incentivos para la inclusión de las mujeres al sistema político.

A diferencia de la Ley Estatutaria 581 de 2000, la Ley 1475 de 2011 aprobó la revisión constitucional. La Corte dictaminó que la medida de acción afirmativa promovía la igualdad "remedial" para las mujeres, siendo ellas un grupo en situación de discriminación sistémica.[7] Si bien la Ley 1475 estableció la primera cuota de género para la conformación de candidaturas a elección popular, esta solo aplica para las circunscripciones más pobladas, es decir, en las que se eligen cinco o más sillas, pero no contempla ni mandato de posición ni regulación sobre las suplencias para que, en caso de ser necesario, la candidatura titular sea reemplazada por alguien del mismo género.[8] La Ley 1475 de 2011 significó un paso importante en el acotamiento de la enorme brecha de género, aunque sus falencias dejaron ver la necesidad de perfeccionarla. Las demandas del movimiento de mujeres a partir de 2011 ya no solo buscaron incluir otras disposiciones a la cuota, sino establecer, en su lugar, los principios de paridad y alternancia.

Entre 2011 y 2020 se promovieron varios debates e iniciativas legislativas que buscaban implementar el principio de paridad en la presentación de candidaturas, pero no fue hasta 2020 que una de estas logró pasar los debates en ambas cámaras. El Proyecto de Ley Estatutaria 409 (Cámara), 234 (Senado) de

5 Definido en el inciso 4, artículo 1º, de la Ley 1475, "en virtud del principio de equidad e igualdad de género, los hombres, las mujeres y las demás opciones sexuales gozarán de igualdad real de derechos y oportunidades para participar en las actividades políticas, dirigir las organizaciones partidistas, acceder a los debates electorales y obtener representación política".

6 Artículo 28: "Las listas donde se elijan 5 o más curules para corporaciones de elección popular o las que se sometan a consulta –exceptuando su resultado– deberán conformarse por mínimo un 30% de uno de los dos géneros".

7 Es así como la Sentencia C-490 de 2011 determinó que, aunque se restringiera la libertad de los partidos, la medida era viable y constitucional porque perseguía una finalidad importante.

8 En este sistema electoral no se eligen fórmulas de candidaturas completas (es decir, cuando el electorado vota por una persona titular y su suplente a la vez). Este vacío permite que se reemplacen mujeres electas con hombres (o viceversa) luego de la elección.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

2020 –[p]or la cual se expide el Código Electoral Colombiano y se dictan otras disposiciones– preveía, en su artículo 80, que las listas donde se eligieran cinco o más curules[9] estuvieran compuestas por un mínimo de 50% de mujeres, y en los demás, se establecería la cuota del 30%. Aunque planteaba, nuevamente una diferencia entre las circunscripciones, esta fue la primera en incorporar medidas de acción afirmativa en favor de las mujeres para todo el territorio. Si bien el Proyecto de Ley (comúnmente referido como nuevo Código Electoral) contenía disposiciones innovadoras y necesarias para la materialización de la igualdad de género en Colombia, este fue declarado inconstitucional por vicios de procedimiento en su formación el 21 de abril de 2022.[10]

El nuevo Código Electoral hubiera significado un avance sustantivo en el reconocimiento de la desigualdad estructural que existe entre mujeres y hombres colombianos. No obstante, destaca que mientras buscaba reparar una brecha de desventaja histórica, reafirmaba otra. Los distritos colombianos difieren mucho en densidad poblacional, algunos eligen más de cinco representantes, pero la gran mayoría eligen menos, por lo que *de facto* la cuota vigente, como la propuesta en 2020, genera desigualdades entre las mujeres. Las candidatas residentes de los distritos urbanos y más poblados tienen mejores condiciones de acceso al Legislativo nacional, pues las protege una cuota legal; pero las demás deben competir en una cancha inclinada. Establecer cuotas diferenciadas por este factor evidencia el largo camino que aún queda para Colombia, no solo en términos legales, sino en el entendimiento de las desigualdades estructurales por parte de la sociedad, y en especial de las personas tomadoras de decisiones políticas.

9 Sillas en el Congreso Nacional, en este caso, de la Cámara de Representantes.

10 Véase https://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/Comunicado%20No.%2012%20-%20Abril%2021%20de%202022.pdf

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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

III.1. EL PORCENTAJE DE EXIGENCIA

El porcentaje de exigencia se refiere al tamaño de la cuota y/o al principio de paridad de género que prevé el régimen electoral de género, es decir, de cuántas candidaturas de un género u otro debe componerse la lista. En Colombia, la cuota vigente, establecida en la Ley 1475, es del 30%, sin embargo, solo se aplica para las circunscripciones donde se eligen cinco o más curules.[11] En las circunscripciones menos pobladas, en las que se eligen menos de cinco curules, no existe cuota alguna para la conformación de las listas a elección popular y, por lo tanto, en cualquiera de estos distritos pueden presentarse listas integradas puramente por hombres o mujeres.

III.2. EL MANDATO DE POSICIÓN

El mandato de posición establece el orden o lugar en el que deben aparecer los nombres de las candidatas en las listas. Para que el régimen electoral de género sea fuerte, esta medida debe contemplar que las listas se integren alternando mujeres y hombres, uno a uno, y preferiblemente que sean encabezadas por mujeres. La Ley 1475 no establece reglas para indicar el lugar en la lista que deben ocupar las mujeres en la lista, en general, porque los partidos pueden elegir entre usar listas cerradas y bloqueadas o abiertas (voto preferente). No obstante, incluso cuando los partidos y movimientos pueden optar por presentar listas en las que el electorado puede reacomodar los nombres (abiertas), los primeros puestos se asocian con la promoción y visibilidad de las candidaturas (Tula, 2015: 23). La norma, así diseñada, permite colocar a todas las mujeres en lugares no elegibles (Battle y Wills Otero, 2012: 205).

11 Artículo 28, Ley 1475: "Inscripción de candidatos. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica podrán inscribir candidatos a cargos y corporaciones de elección popular previa verificación del cumplimiento de las calidades y requisitos de sus candidatos, así como de que no se encuentran incursos en causales de inhabilidad o incompatibilidad. Dichos candidatos deberán ser escogidos mediante procedimientos democráticos, de conformidad con sus estatutos. Las listas donde se elijan 5 o más curules para corporaciones de elección popular o las que se sometan a consulta –exceptuando su resultado– deberán conformarse por mínimo un 30% de uno de los géneros".

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

III.3. LA FÓRMULA DE LA CANDIDATURA

El diseño de la fórmula electoral se refiere a la composición de las candidaturas titulares con suplencias, o bien, que cuando se vota por una candidatura titular, a la vez se vote por su suplencia. El sistema electoral colombiano no regula la conformación de fórmulas electorales, sino que el electorado vota exclusivamente por la candidatura titular en cada una de las listas. La Constitución establece que las vacancias de senadurías y representaciones por "faltas absolutas" son suplidas por las candidaturas no elegidas de su misma lista, según el orden de inscripción en esta –en caso de que la vacancia sea consecuencia de investigación por delitos relacionados con grupos armados o narcotráfico, la silla queda vacía.[12]

Esto representa una falencia del régimen electoral de género colombiano, porque permite que se altere la composición de género de las cámaras luego de la elección. Es decir, si la norma estableciera que la vacancia debe ser reemplazada por la siguiente persona del mismo género de la lista, entonces, añadiría a la fortaleza del régimen. En otros países (véase México en este volumen) omisiones como esta han sido utilizadas por los partidos políticos para aparentar cumplir con la cuota, para que cuando gane alguna mujer, se le presione a renunciar y, así, pueda ser reemplazada por un hombre.

III.4. LAS SANCIONES

La manera en la que se sanciona el incumplimiento de la aplicación del régimen electoral de género es crucial para el acotamiento de la brecha de género en el sistema político. De acuerdo con la Ley 1475, todas las listas que se pretendan registrar en las circunscripciones donde se eligen cinco o más curules deben contener, al menos, 30% de candidaturas de cada género para ser oficializadas e inscritas a la elección.[13] No obstante, el texto de la ley ha sido interpretado

12 Esta disposición se introdujo mediante la reforma constitucional por el Acto Legislativo 02 de 2015 y busca responsabilizar a los partidos políticos de las candidaturas que avalan, obligándolos así a realizar investigaciones exhaustivas del pasado y conexiones de las personas que llevan como candidatas so pena de perder un curul si luego de ser electas se les imputa un cargo.

13 Artículo 32, Ley 1475: "Aceptación o rechazo de inscripciones. La autoridad electoral ante la cual se realiza la inscripción verificará el cumplimiento de los requisitos formales exigidos para la misma y, en caso de encontrar que los reúnen, aceptarán la solicitud suscribiendo el formulario de inscripción en la casilla correspondiente. La solicitud de inscripción se rechazará, mediante

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

de manera laxa por la justicia electoral en más de una ocasión, estableciendo así precedentes negativos con relación a las consecuencias que implica el no cumplir con la cuota (Barrios, 2019: 34). Este supuesto evidencia la importancia de la interacción de las cuotas legales con el ambiente político institucional, incluso la cuota con el mejor diseño carece de fortaleza si no se garantiza su aplicabilidad.

III.5. LAS VÁLVULAS DE ESCAPE

Las válvulas de escape se refieren a la posibilidad de evitar la aplicación de la cuota sin violar formalmente la ley. El caso colombiano es paradójico, puesto que la Ley se diseñó previendo instancias diferenciadas sobre los derechos de las mujeres que habitan las zonas más densamente pobladas. Si bien no hay válvulas de escape como tales –y esto suma a la fortaleza del régimen– la discriminación *de facto* aplicada sobre las mujeres que no habitan circunscripciones que eligen cinco o más curules es una falencia grave, pero legal, y un ejemplo claro de cómo el diseño formal de las normas afecta la representación política de las mujeres.

---

acto motivado, cuando se inscriban candidatos distintos a los seleccionados mediante consultas populares o internas, o cuando los candidatos hayan participado en la consulta electoral de un partido, movimiento político o coalición, distinto al que los inscribe. Contra este acto procede el recurso de apelación de conformidad con las reglas señaladas en la presente ley. En caso de inscripción de dos o más candidatos o listas se tendrá como válida la primera inscripción, a menos que la segunda inscripción se realice expresamente como una modificación de la primera".

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Tabla I

Régimen electoral de género en Colombia para la elección al Congreso Nacional

Norma	Año/Ley	Tamaño (mínimo, intermedio o paridad)	%	Mandato de posición	#	*Enforcement* (ausente, débil o fuerte)	Tipo de *enforcement*	Alcance (restringido o amplio)	Válvula de escape (presente o ausente)
Colombia I	2011 [Ley 1475]	Mínimo	30	Ausente	-	Fuerte	No inscripción de la lista	Restringido	Ausente
IFREG= s2		0		0		1		0	1

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

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

IV. EL SISTEMA ELECTORAL LEGISLATIVO

El sistema electoral colombiano ha sufrido diversos cambios de fondo y forma, sobre todo a partir de las modificaciones hechas en 2003, 2005 y 2009 a la Constitución de 1991. A nivel legislativo, la representación se ejerce mediante la Cámara de Representantes y la de Senadores. Antes de la promulgación de la Constitución de 1991, se utilizaba el sistema proporcional (de cociente) de orientación mayoritaria en circunscripciones pequeñas, este fomentaba la reducción del número de partidos y la formación de mayorías artificiales, creando así un balance de poder bipartidista, entre el Partido Liberal y el Partido Conservador. Si bien la Constitución de 1991 reconfiguró el sistema electoral de forma y fondo, aquí es relevante destacar que estableció nuevas reglas para fomentar la democratización e inclusión de nuevos actores (Tarapúes y Sánchez, 2008: 42).

En junio de 2003, el Congreso de la República, mediante Acto Legislativo, aprobó una reforma a 16 artículos de la Constitución de 1991 sobre aspectos políticos y electorales. El principal cambio en lo concerniente al régimen electoral legislativo fue el establecimiento del umbral –o barrera legal– para elegir corporaciones públicas y el cambio de la fórmula repartidora de votos, ya que se adopta el sistema D'Hondt para el Senado en lugar de los cocientes y residuos que estaban anteriormente vigentes. A partir de entonces, los partidos necesitarían conseguir al menos el 2% de la votación válida para retener su personería jurídica –en lo nacional, para las elecciones al Senado y en lo distrital, para las de la Cámara (Tarapúes y Sánchez, 2008: 45; Botero y Rodríguez, 2008: 11). En general, el espíritu de la reforma fue en el sentido de controlar la proliferación de partidos, que debido a la reglamentación laxa que se estableció en la Constitución de 1991 existían demasiados contendientes y, además, muchos carecían de coherencia ideológica y tendían al personalismo (Guarín, 2006: 86; Botero, 2006: 52; Rocha, 2016: 40).

De igual manera, la reforma de 2003 abrió la posibilidad a los partidos políticos de elegir el tipo de lista con la que gustarían contender: cerrada y bloqueada o abierta (voto preferente). Esto es relevante porque las listas cerradas y bloqueadas no permiten la alteración posterior del orden de los nombres, es decir, que son las élites partidistas (o los mecanismos de democracia interna en todo caso) las que deciden las posiciones de las candidaturas. No obstante que la legislación colombiana no contempla mandato de posición, el lugar que ocupan las candidatas influye en sus posibilidades de ser electas. Es

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

probable que los primeros nombres, con mayor visibilidad, sean votados, por lo que esta modificación constitucional se muestra contraproducente para la elección de mujeres al Congreso. Esta disposición, sin embargo, ha permanecido en la ley luego de diversas reformas y podría indicar un componente analítico importante a la hora de evaluar la condición de la representación política de las mujeres en el Congreso colombiano.

También en la reforma de 2003 se incluyeron disposiciones para fomentar la legislación en bancadas, aunque estas no serían reglamentadas hasta 2005 en la Ley 974 –coloquialmente referida como Ley de Bancadas (Battle y Wills Otero, 2012: 21) –. Si bien la reforma de 2003 redujo considerablemente el número de partidos, ciertos aspectos nocivos del antiguo régimen electoral permanecían, por lo que en 2009 una nueva reforma política –indispensable para comprender la materia de la Ley 1475, pues es esta la que posteriormente reglamentará el acto de 2009– logró abrirse camino. Esta fue la primera en atacar de frente el común "cambio de camiseta" (transfuguismo), pues estableció que cualquier persona que buscara una candidatura en las siguientes elecciones al Congreso, con un partido diferente al que pertenecía en las anteriores, debía separarse de su curul actual al menos 12 meses previos a la inscripción de listas.[14] De igual manera, en 2009 se elevó el umbral para retener la personería jurídica de los partidos de 2 a 3%, cuestión no menor en un sistema que solía incentivar la creación de partidos personales por encima de la agrupación de ideales en una sola organización (Battle y Wills Otero, 2012: 25).

Dadas las condiciones mencionadas, la Ley 1475 de 2011 fue debatida y sancionada con la intención de establecerse como Ley de Partidos. Esta no solo es la primera en establecer una cuota de género para el Legislativo nacional, sino que abarca otros temas, como la organización interna de los partidos, sus responsabilidades, financiación de las organizaciones partidarias y funcionamiento del sistema electoral (Battle y Wills Otero, 2012: 28-40).

14 El Acto Legislativo 01 de 2009 también mencionó que los partidos deberían organizarse al interior por principios democráticos, sin embargo, esta reglamentación, así como otras disposiciones relacionadas a la equidad de género, tendrían que esperar.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Tabla II

Régimen electoral legislativo colombiano

Periodo	1991-2003	2003-2009	2009-actual
1. Requisitos para las candidaturas			
Representantes	Para ser elegido representante se requiere ser ciudadano o ciudadana en ejercicio		
Senadurías	Para ser elegido senador o senadora se requiere ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio		
Edad	Más de 30 años para senadurías y más de 25 para representantes		
Relación con los partidos	Mediante partidos y/o asociaciones con personalidad jurídica representativa		A través de partidos y/o asociaciones con personalidad jurídica representativa. Se prohíbe la pertenencia simultánea a más de un partido o movimiento político. Un partido solo puede avalar a un candidato o candidata en las elecciones uninominales (alcaldías y gobernaciones)
Mandato	4 años		
Renovación del mandato	Reelección indefinida		
Tamaño de la Cámara Baja	161 por vía de representación territorial y 5 por representación especial. Varía tamaño según población: 2 por cada distrito + 1 por cada 250 mil habitantes o fracción mayor de 125 mil. 2 representantes en circunscripción especial por las comunidades negras y 3 representantes adicionales para la representación de las minorías políticas y sociales (1 elegido por los partidos, movimientos, organizaciones sociales o grupos significativos de ciudadanos y ciudadanas que no alcancen representación en la cámara y obtengan más del punto cinco (0.5%) de los votos válidos a nivel nacional; 1 elegido por las comunidades indígenas y 1 elegido por los residentes en el exterior)		172 (161 elegidos por circunscripción territorial, 2 por circunscripción especial afro, 1 por circunscripción especial indígena, 1 para colombianos o colombianas residentes en el exterior, 1 por circunscripción raizal, 1 para la segunda candidatura vicepresidencial con mayor número de votos y, desde 2015, 5 para el partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC))

Continúa…

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Periodo	1991-2003	2003-2009	2009-actual
Tamaño de la Cámara Alta	100 senadores + 2 por circunscripción especial indígena (102)		108 (100 elegidos por circunscripción nacional, 2 por circunscripción especial indígena, 1 para la segunda candidatura presidencial con mayor número de votos y, desde 2015, 5 para el partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC))
Elecciones	Simultáneas		
2. Sistema electoral de la Cámara de Representantes			
Principio de representación	Proporcional		
Circunscripción	Circunscripciones territoriales (correspondientes a cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá) y circunscripciones especiales indígenas. (A partir de 2005) 2 por cada circunscripción territorial (correspondiente a cada departamento y el Distrito Capitalde Bogotá), uno para la circunscripción internacional y hasta 4 para la circunscripción especial indígena		
Estructura del voto	Listas cerradas y bloqueadas	El partido o movimiento político puede elegir entre lista cerrada y bloqueada o abierta	
Fórmula electoral	Método Hare de residuos mayores en orden descendente	D'Hondt	
Umbral	Ninguno	2% de los votos válidos	3% de votos válidos (desde 2015). 50% del cociente electoral
3. Sistema electoral de la Cámara de Senadores			
Principio de representación	Proporcional		
Circunscripción	1 circunscripción nacional + circunscripción especial indígena y circunscripción territorial que, sin afectar la nacional, se integre por los departamentos señalados en el artículo 309 de la Constitución: 2 por antiguas intendencias; 2 por antiguas comisarías y 1 por el departamento de San Andrés y Providencia		100 elegidos por circunscripción nacional, 2 por circunscripción especial indígena, 1 para la segunda candidatura presidencial con mayor número de votos y, desde 2015, 5 para el partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC)

Continúa…

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Periodo	1991-2003	2003-2009	2009-actual
Estructura del voto	Listas cerradas y bloqueadas	El partido o movimiento político puede elegir entre lista cerrada y bloqueada o abierta	
Fórmula electoral	Método Hare de residuos mayores en orden descendente	Método D'Hondt	
Umbral electoral	Ninguno	2% de los votos válidos	3% de los votos válidos

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Constitución de 1991, Ley 163 (1994), Acto Legislativo 01 de 2003, Acto legislativo 01 de 2009, Acto Legislativo 02 de 2015 y Alcántara Sáez y Freidenberg (2003); Ungar Bleier y Arévalo (2004) y Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1977-2022).

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

La primera aplicación de la cuota ocurrió durante las elecciones subnacionales de 2011,[15] en las que se eligieron asambleas departamentales, concejos distritales y municipales, y gobernaciones locales. La primera aplicación para elecciones al Legislativo nacional fue en 2014. Al analizar la presencia de las mujeres en el Congreso se evidencia que, incluso existiendo una medida de acción afirmativa, en ningún momento se ha logrado alcanzar la masa crítica de representación del 30%. En la Cámara, sin embargo, parece haber más resistencias, pues el Senado muestra una mayor presencia sostenida de mujeres desde 2010.

Desde 2002 se observa un incremento, aunque modesto, de la representación política de las mujeres en el Senado (tabla III) y la Cámara (tabla II), pasando de 9.8 y 13.33% respectivamente, a 19.81% en el Senado y 17.51% en la Cámara en 2018. Sin embargo, este fenómeno no ha sido lineal ni sostenido, ya que en la Cámara se observa un decremento fuerte tras las elecciones de 2006 y un incremento modesto para 2010 que no superó la medida inicial de 2002 (tabla II). Al implementarse la cuota en 2014, se observó un incremento sustantivo en ambas cámaras (7.75% en la Cámara, lo que ha supuesto 13 legisladoras más y 7.17% en el Senado (ocho senadoras más). No obstante,

15 El contexto político y social en el que se vio envuelta la cuota cobra especial importancia, pues esta entró en vigor el 14 de julio, tres meses antes de las elecciones, y quedaba la duda de si las listas ya registradas deberían o no enmendarse para incluir, en aquellos casos que aplicara, 30% de mujeres. La consulta solicitada al Consejo de Estado por el ministro del interior, Germán Vargas, estableció que sí, siendo que la ley era una norma de aplicación inmediata (Guzmán y Molano, 2012: 34).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

la tendencia no se mantuvo, pues en ambas cámaras bajó el número neto de mujeres electas en los comicios de 2018.[16]

Diversos factores influyen para explicar la presencia de las mujeres en el Congreso colombiano. La primera se relaciona con el alcance de la cuota, pues hasta el momento solo ha regulado la presentación de listas para 14 de los 33 distritos –menos de la mitad–, aquellos que por su alta densidad poblacional eligen más de cinco curules. En este caso, entonces, sería pertinente hacer una comparación subnacional que permitiera medir empíricamente los factores que influyen, más allá de la cuota, en la elección de mujeres, tanto en distritos urbanos y poblados, que ya han transcurrido dos elecciones con la cuota, frente a aquellos que no la conocen.

En ese sentido, destacan otras características específicas del caso colombiano que podrían influir en la elección de mujeres al Congreso. A diferencia de las elecciones de 2018, las de 2014 se llevaron a cabo en un ambiente político altamente polarizado, pues precedieron la negociación de paz entre el gobierno del presidente Juan Manuel Santos y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), así como la ruptura entre el presidente Santos y su antiguo aliado político, el expresidente Álvaro Uribe –quien anunció la creación de un nuevo partido de oposición–. Como es común, los temas de mayor relevancia coyuntural tuvieron especial peso durante la campaña presidencial que coincidió con la renovación congresal. Así pues, las elecciones se llevaron a cabo en un contexto de fragmentación de las fuerzas políticas, y los partidos y movimientos políticos favorecieron impulsar las candidaturas de personas con arraigo y popularidad local, que en su mayoría son hombres.[17]

Además de las condiciones políticas, se suman las condiciones institucionales como factores que afectan la probabilidad de las mujeres de resultar electas. Los principales factores son la posibilidad de elección de listas abiertas en lugar de cerradas y bloqueadas, la falta de mandato de posición, el método para seleccionar las suplencias y las desigualdades estructurales en cuanto al acceso al financiamiento y capacitación política. Estos factores se observan y dan cuenta de que el camino de las mujeres al Congreso no ha sido fácil y continúa obstaculizado por razones diversas.

16 Esto incluso cuando el número de candidatas incrementó de 2014 a 2018 (ONU Mujeres, 2020: 87).

17 Las mujeres, en general, reciben menos recursos de capacitación y financieros para desarrollar carreras políticas y, en un ambiente como el colombiano, que fomenta la lealtad personal frente a la coherencia partidista, esto exacerba la situación.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Tabla III

Composición por sexo de la Cámara de Representantes de Colombia (2002-2022)

Periodo legislativo	Hombres	Mujeres	Total de hombres y mujeres	Porcentaje de mujeres
2002-2006	143	22	165	13.33
2006-2010	150	15	165	9.09
2010-2014	145	20	165	12.12
2014-2018	133	33	166	19.87
2018-2022	146	31	177	17.51
Totales	717	121	838	14.43

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Congreso Visible (2002-2018) y Datos Abiertos (2018-2022).

Tabla IV

Composición por sexo de la Cámara de Senadores de Colombia (2002-2022)

Periodo legislativo	Hombres	Mujeres	Total de hombres y mujeres	Porcentaje de mujeres
2002-2006	92	10	102	9.8
2006-2010	90	12	102	11.76
2010-2014	86	16	102	15.68
2014-2018	81	24	105	22.85
2018-2022	85	21	106	19.81
Totales	434	83	517	16.05

No se registraron datos desagregados por género previos a 2002.
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Congreso Visible (2002-2018) y Datos Abiertos (2018-2022).

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

El régimen electoral de género colombiano aún evidencia grandes obstáculos y enormes arrastres que permanecen en la sociedad respecto a la igualdad en la

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

representación política de las mujeres. En general, los problemas más grandes con relación al régimen electoral de género son: a) la ausencia de mandato de posición; b) que no regula candidaturas suplentes en la integración de la fórmula; c) que la cuota fijada en la Ley 1475 solo aplica para una parte de los distritos y no para la integración completa de la Cámara; y d) que la sanción por incumplimiento es interpretable por la autoridad electoral. En cuanto al sistema electoral, los problemas que destacan son: a) que el sistema de listas mixto permite a los partidos elegir entre abiertas y cerradas, y b) aunque la ley demanda que un porcentaje del financiamiento que reciben los partidos por parte del Estado se destine a realizar actividades para el fomento y desarrollo de las mujeres políticas, no existe un mecanismo de fiscalización o vigilancia establecido para garantizar el buen uso de esos recursos.

El primer problema, la ausencia de mandato de posición, es relevante porque los primeros nombres de la lista suelen recibir mayor visibilidad y más votos, además, esto se conjuga con otras situaciones de vulnerabilidad a las que se enfrentan las mujeres colombianas como la falta de financiamiento para campañas, las prácticas patriarcales y los constantes sesgos y estereotipos culturales respecto al papel de las mujeres. Además, hay que tomar en cuenta dos factores más que son observables en el sistema colombiano y se vinculan con la necesidad de establecer, en lo formal, la exigencia de alternancia de género en las listas: primero, que el sistema de partidos está altamente fragmentado, por lo que estos suelen tener expectativas claras sobre el número de bancas que pueden ganar y confeccionar sus listas acorde con ello; es decir, que pueden cumplir en lo formal con la cuota poniendo tres mujeres en las últimas posiciones de la lista, a sabiendas de que solo alcanzarán banca los primeros dos o tres nombres (Tula, 2015: 23). Esto no demuestra un compromiso genuino con el objetivo de incrementar y subsanar las falencias históricas respecto a la representación política de las mujeres. Segundo, que continúa siendo relativamente fácil crear partidos en Colombia, por lo que las condicionantes socioculturales toman más relevancia e impiden a las mujeres –en mayor medida que a los hombres– hacer carreras largas y establecerse dentro de las organizaciones políticas que pudieran dotarlas de reconocimiento más amplio con la ciudadanía.[18]

18 Sobre esto, la experta Margarita Battle comentó, en entrevista virtual realizada para esta investigación, que "el diseño del sistema que aún cuenta con laxas medidas, como otros en América Latina, para dotar de personalidad jurídica a los movimientos o partidos políticos, vulnera la posibilidad de que las mujeres se afiancen de liderazgo por diversas razones […]."

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

El segundo problema tiene que ver con el diseño de la estructura del voto en el sistema electoral colombiano, este permite a los movimientos o partidos políticos decidir internamente con qué tipo de lista (abierta o cerrada) quieren competir. Según Battle (2017), en su estudio sobre los efectos que esto tuvo en las elecciones congresales de 2014, solo un partido en todo el país decidió demostrar un fuerte compromiso con impulsar mujeres dentro de sus filas. El Movimiento Independiente de Renovación Absoluta (MIRA) no solo contendió con listas cerradas, sino que las compuso en forma de cremallera, alternando una mujer y un hombre de inicio a fin –además de que fue el partido que llevó el mayor porcentaje de candidatas a nivel nacional (Battle, 2017). No obstante que los partidos siguieron las reglas establecidas en la ley y ninguna lista fue rechazada por incumplimiento de la cuota, el impacto real de esta se vio disminuido por cuestiones exógenas a su diseño.

El tercer problema, aunque menor, se relaciona con el hecho de que en Colombia las candidaturas no se eligen en fórmula, es decir, con titular y suplente. Aunque este no es un requisito para que las cuotas funcionen, sí añade fortaleza al régimen electoral de género. Como han demostrado otras experiencias de países en la región, en ambientes socioculturales patriarcales en los que prevalece la división inequitativa del trabajo en las esferas pública y privada, los partidos tienen un mayor margen para actuar de manera que cumplan en lo formal con las reglas, aunque no impulsen de lleno el espíritu de la ley. En casos como el de México (véase en este volumen), se han registrado malas prácticas que consisten en que los partidos proponen candidatas mujeres para que sean electas y, posteriormente, ejercen presión para que renuncien a sus cargos y puedan ser reemplazadas por hombres, alterando *a posteriori* la composición por género del Congreso. Esta cuestión constituye un área de oportunidad que valdría la pena traer al debate para posteriores ajustes o reformas al régimen.

El cuarto problema se refiere a que la cuota establecida en la Ley 1475 discrimina por tamaño del distrito los espacios en los que se aplica –de igual manera, en el Código Electoral desechado en 2022, se estableció la misma lógica. Las mujeres de los distritos que nunca han contado con mecanismos de acción afirmativa provienen de los menos poblados y, en efecto, no cuentan con los mismos derechos de elegir y ser elegidas que sus colegas residentes de

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

los distritos más poblados.[19] Esta situación incurre así en una doble discriminación, primero territorial y segundo por género (Tula, 2015: 30).

El quinto de los problemas es que no existe un mecanismo de control y fiscalización sobre el porcentaje del presupuesto estatal otorgado a los partidos para el desarrollo de actividades de capacitación y fomento del crecimiento político de las mujeres. Según Battle (2021), esto recrudece la situación de desigualdad en la que se encuentran las mujeres colombianas, pues, aunque en el papel el Estado pretende generar condiciones que nivelen la cancha, el arbitrio de los partidos (altamente generizados y patriarcales) permanece. Al final, lo que resalta de la Ley 1475 es que su objetivo es organizar el sistema y comportamiento de los partidos, respondiendo a cuestiones políticas específicas de Colombia, mas no se planteó en ningún momento, la meta de equiparar la representación política entre los géneros.

Por último, el que la autoridad electoral sea quien interprete la sanción por incumplimiento no es óptimo, porque fomenta la tensión entre el árbitro y los agentes. Sobre esto versa Barrios (2019) al exponer las dinámicas en las que debe incurrir la autoridad electoral para mantenerse al margen de la competencia, a la vez que toma la batuta como salvaguarda de la palabra de la ley y demuestra que la cuota se interpretó como requisito formal para la inscripción de las cuotas y no como una medida de acción afirmativa encaminada a "aumentar la participación en política de las mujeres y sus derechos políticos" (Barrios, 2019: 31).

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

El nuevo Código Electoral representaba la posibilidad de dar un avance sustantivo, aunque insuficiente, en el camino hacia la desaparición de la brecha de género en la representación política de las mujeres colombianas, el que haya sido desechado por vicios de forma sugiere, a lo menos, que las resistencias

19 Sobre esto cabe destacar que "estos departamentos suelen encontrarse lejos de la capital y a menudo son los que más ha golpeado la violencia propia del conflicto armado interno, situación que, de alguna manera, esta ley de cuota de género diferenciada en el territorio no logra mitigar, sino acentuar" (Battle, 2017: 36).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

institucionales, sociales y políticas siguen siendo determinantes Los problemas que aquejan tanto al sistema electoral, cuanto al diseño del régimen electoral de género persisten y se conjugan en un ambiente sociocultural con arraigo patriarcal y generizado. En aras de construir una democracia más incluyente y accesible para todas las personas que conforman la sociedad es necesario hacer mejoras a la ley, aunque conscientes de que las reformas normativas no son una solución exclusiva, pues como han demostrado otros casos en la región, un régimen electoral de género fuerte también puede producir resultados lejos de la inclusión y la paridad (por ejemplo, el caso ecuatoriano, véase en este volumen).

Para Colombia, uno de los factores más importantes es garantizar el espacio de representación que ya se ha ganado, es decir, primero hay que impulsar el desarrollo de las mujeres para que no solo sean candidatas por requisito, sino que el electorado las vea como opciones reales y benéficas para representar sus intereses. Segundo, que desaparezca la noción de que la paridad solo debe ser aplicada en los espacios más poblados del país, pues de lo contrario se continuarán creando dinámicas de desigualdad entre las propias mujeres colombianas. La paridad debe establecerse por igual en el territorio, además de que se exija para cargos uninominales en los ejecutivos departamentales y se aplique de forma transversal con mandato de posición y encabezamiento de listas. Tercero, que el diseño de las reglas se acerque más a un régimen favorable para la elección de mujeres, incluyendo mandato de posición en clave de alternancia, con encabezamiento de mujeres y fórmulas completas del mismo género (Tula, 2015: 31). Otro factor importante sería limitar la facultad de decisión de modalidad de lista que ahora mantienen los partidos y movimientos políticos, pues, aunque hubo un aumento en el porcentaje de mujeres electas desde que se sancionó la primera cuota, en clave comparada con otros países de la región que han implementado leyes de este estilo, los efectos han dejado mucho que desear.

En ese sentido, otra propuesta tiene que ver con la manera en la que se implementan las reglas. El diseño del régimen importa mucho, sin embargo, la experiencia empírica tiende a sugerir que el cambio cultural y político es, si no más importante, por lo menos crucial a la hora de implementar medidas de acción afirmativa. Es necesario establecer mecanismos de control y fiscalización para los recursos que asigna el Estado a la capacitación e impulso de las mujeres políticas en los partidos. De igual manera, se necesita construir el consenso de que la democracia sin mujeres no existe (así como sin personas indígenas,

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

LGBTTTIAQ+, juventudes, afrodescendientes, con discapacidades, en fin, sin la diversidad que caracteriza a la propia sociedad colombiana), pues hasta que esto sea un principio rector de la sociedad, las cuotas, la paridad e incluso su sanción serán vistas como requisitos formales para la competencia y no como una parte íntegra, benéfica y fundamental del juego democrático.

Por último, cabe destacar que algunas de las buenas prácticas observadas en otros países rindieron frutos para la aprobación en las Cámaras del Código Electoral en 2021, aunque luego se haya desechado en la revisión constitucional de la Corte. La creación de redes de mujeres y demás actores que impulsan la paridad se puso de manifiesto en las tácticas de cabildeo de la campaña Paridad ¡Ya! Colombia.[20] Esta fue crucial para la inclusión del artículo sobre paridad en el Código y para la implementación de la cuota del 30% a los distritos que eligen menos de cinco escaños. Esta clase de iniciativas deben permanecer, fungir el papel de vigilantes en la aplicación de las normas e impulsar el cambio cultural necesario para alcanzar la meta de erradicar las desigualdades en la representación política entre los géneros y hacer frente a las resistencias, siempre acompañadas de acciones de construcción ciudadana que pongan de manifiesto los derechos y la diversidad.

20 La campaña es un impulso colectivo apartidista por implementar la paridad en los cargos a elección colombianos (Cantor, 2021).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

REPÚBLICA DOMINICANA: REGLAS DÉBILES, PARTIDOS ESQUIVOS, ESCASA ARTICULACIÓN SOCIAL Y BAJA REPRESENTACIÓN DESCRIPTIVA DE LAS MUJERES

Cristhian Jaramillo Huaman

I. INTRODUCCIÓN

República Dominicana es uno de los países con menor representación descriptiva de las mujeres en América Latina. Aun cuando existen esfuerzos institucionales para mejorar la presencia de las mujeres en el Congreso de Diputados, ellas representan solo el 27.9% para 2021 (CEPAL, 2022). A pesar de la existencia de medidas afirmativas (cuota de género), con un porcentaje de exigencia intermedio y cierta presencia de sectores que buscan la igualdad de género, pero que no consiguen articularse como una "coalición amigable al género", la participación de las mujeres dominicanas en la política aún es menor, si se compara con sus pares varones o con países de la región que han incorporado medidas de acción afirmativa similares en sus legislaciones.

La primera normativa sobre la cuota de género se introdujo en 1997, con la Ley 275-1997, que estableció un porcentaje mínimo de 25% en las listas, mencionando solo las candidaturas propietarias sin especificar el detalle con las suplentes (Congreso Nacional, 1997). Esta legislación fue aplicada por primera vez en el proceso de 1998, y la elección arrojó resultados iniciales prometedores, con un mayor número de mujeres en las cámaras, en comparación con la representación que estas tenían cuando no se aplicaba ninguna disposición al respecto. Sin embargo, estos resultados se vieron rápidamente condicionados

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

por la actitud de los partidos políticos, la posición asignada a las candidatas y la magnitud de las circunscripciones (Aquino, 2002: 319). En la elección de 1998 se evidenció, sobre todo, que los partidos políticos situaron a las mujeres en posiciones en las cuales difícilmente podían ser electas (UIP, 1999: 37), impidiendo una competencia política justa y equitativa entre varones y mujeres.

Tras esta primera aplicación de la cuota, la representación política de las mujeres dominicanas ha avanzado progresivamente gracias a las reformas electorales llevadas a cabo en años posteriores (2000 y 2018). Mediante la Ley 12-2000, la primera reforma al régimen electoral de género dispuso el aumento del porcentaje de exigencia del 25 al 33%, incorporando también la alternancia de ambos sexos en las listas. Al igual que la legislación de 1997, esta norma tampoco mencionaba a las candidaturas suplentes. Luego, en 2018, mediante la Ley 33-2018, el porcentaje aumentó nuevamente a un mínimo de 40% y un máximo de 60% de varones y mujeres en las listas. Esta última reforma sí incluyó disposiciones a las candidaturas suplentes señalando que la sustitución de una mujer debía tener en consideración de manera estricta la cuota de género establecida. Sin embargo, esta nueva disposición eliminó la alternancia contemplada en la legislación del año 2000, debilitando con ello el régimen electoral de género.

Estas modificaciones legales han llevado a que República Dominicana cuente con un régimen electoral de género que garantiza un cierto nivel de exigencia de participación de mujeres en las candidaturas, que emplea sanciones claras y sin válvulas de escape, pero que presenta ciertas deficiencias como la ausencia de un mandato de posición que establezca de manera específica el puesto en la lista donde deben estar ubicadas las mujeres. Sin duda, la aplicación de este régimen electoral de género ha impactado en la representación política de las mujeres en las instituciones legislativas, pero aún puede ser fortalecido para poder asegurar una participación más igualitaria entre los géneros en las instituciones políticas.

Las reformas electorales han tenido un efecto positivo e inmediato respecto a la presencia de las mujeres, de tener solo 15 diputadas en 1994 (12.5%) y 24 en 1998 (16.1%), a 53 en 2020 (27.9) (tabla III). En los mismos años, el Senado tuvo a una mujer (3.3%) en 1994, dos mujeres (6.7%) en 1998 y cuatro (12.5%) en 2020 (tabla IV). Si bien estos avances son importantes, aún resta alcanzar resultados paritarios.[1] Desde 1978 han sido electas 283 mujeres frente a 1,325

1 El bajo número de las mujeres no solo se limita al Congreso, sino también a los ministerios. Para noviembre de 2021, de acuerdo a los datos consignados en la página de la Presidencia de la

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

hombres en 1,611 escaños para la integración del Congreso de Diputados, y 21 mujeres frente a 313 hombres en 334 escaños para la integración del Senado. En las elecciones generales de 2020 ninguna mujer fue candidata a la Presidencia, las mujeres ocuparon la mitad de las candidaturas vicepresidenciales y apenas el 12,5% de las candidaturas al Senado (OEA/MOE, 2020: 11). Estos datos son claros por sí mismos. Del mismo modo que ha ocurrido en otros países de la región, las mujeres dominicanas han competido en estos espacios enfrentando barreras políticas, institucionales, económicas, actitudinales y sociales.[2] Así, a pesar del incremento sostenido, el número de mujeres en el Legislativo aún no alcanza la paridad que sí presentan las mujeres en su padrón electoral.[3]

La baja presencia de las mujeres en las instituciones políticas genera un déficit democrático y, a su vez, evidencia fuertes obstáculos sociales, políticos y económicos que enfrentan las dominicanas cuando quieren participar en la política (Espinal *et al.*, 2005: 2-3; Aquino, 2002: 354). Si bien las mujeres participan en los partidos, hacen campaña electoral y cuentan con grupos feministas que han sido actores clave para conseguir la incorporación y el aumento de la cuota de género, existe aún una diferencia significativa entre hombres y mujeres respecto al acceso y al ejercicio igualitario del poder. Los partidos dominicanos continúan siendo un "Club de Toby", debido al monopolio sustantivo que los hombres tienen de los procesos de toma de decisiones interno y de la definición de las candidaturas y de las propuestas de cada partido.

República Dominicana ha suscrito diversos convenios internacionales entre los que se encuentran la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), que firmó en 1980 y ratificó en 1982; el Protocolo Facultativo de CEDAW que firmó en el 2000 y ratificó un año después; la Convención de Belém do Pará, que firmó en 1994 y ratificó en 1996; la Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos de

República Dominicana, solo 4 de los 24 ministerios son dirigidos por mujeres (16.7% del total). Entre estos se encuentran: la Procuraduría General de la República, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de la Mujer y el Ministerio de la Juventud. En consecuencia, es evidente que las mujeres se encuentran relegadas a participar en "políticas blandas", mientras sus pares varones se encargan de asuntos o áreas clave para el Estado (ONU Mujeres, 2014a: 29).

2 El estudio de Duarte *et al.* (2009: 55) analiza la presencia de ciertas barreras socioculturales e institucionales a las que las mujeres dominicanas que desean hacer política se enfrentan. De las y los encuestados, el 75% reconoce al machismo y su impacto en la movilidad e independencia de las mujeres como la principal barrera para que este sector se dedique a la política. A este factor le sigue la discriminación que opera en los partidos políticos (74%) y en las estructuras gubernamentales (72%).

3 De acuerdo a los datos de la Junta Central Electoral de República Dominicana, en las Elecciones de 2020 las mujeres representaron el 51.14% del padrón electoral (Junta Central Electoral, 2020: 5).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

la Mujer, que firmó en 1948 y ratificó un año después; la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, que firmó en 1953 y ratificó un año después; el Consenso de Quito (2007), el Consenso de Brasilia (2010), la Norma Marco para Consolidar la Democracia Paritaria del Parlatino (2014), la Estrategia de Montevideo (2016) y la Carta Democrática (2001). De esta manera, República Dominicana creó un marco jurídico que abordó directamente la prevención y sanción de la violencia contra las mujeres, promovió su participación política y su seguridad social (Espinal y Galván, 2010: 69).

¿Por qué a pesar de tener medidas de acción afirmativa de "horizonte paritario" (40%) y de haber suscrito la mayoría de los tratados internacionales que pautan el reconocimiento de una serie de derechos para las mujeres, los resultados de la representación descriptiva de las mujeres no se acercan a su presencia en la población? En principio, las mujeres dominicanas también deben enfrentar barreras socioculturales e institucionales. A pesar de las reformas, los compromisos internacionales y la existencia de grupos feministas que impulsan una agenda que busca mejorar la representación de las mujeres, la presencia de este sector en la política continúa siendo menor.

¿Cuáles son los aprendizajes que República Dominicana brinda a la política comparada? El caso dominicano evidencia que la presencia de grupos feministas y de izquierdas, favorables al género, no es suficiente para conseguir resultados que mejoren la representación igualitaria de las mujeres. Para ello, se debe reformar nuevamente el régimen electoral de género incorporando la paridad en el registro de las candidaturas a los cargos de representación; un alto porcentaje de exigencia (50%), un mandato de posición fuerte, claro y sin ambigüedades (alternancia); exigir que la paridad se integre tanto en los encabezamientos de las listas (paridad transversal) y que la integración de la fórmula entre titulares y suplentes sean del mismo género, manteniendo las sanciones por incumplimiento del régimen electoral de género. Además, el sistema electoral no contribuye a la representación política de las mujeres. Contar con una estructura de voto preferencial, donde el electorado puede seleccionar a quién quiere que sea su representante, rompe la capacidad de la medida de acción afirmativa de que resulten electas las mujeres.

Este capítulo describe la evolución del régimen electoral de género en República Dominicana y evalúa cómo las reglas formales que establecen el modo en que se registran las candidaturas ha incidido, junto al sistema electoral, sobre la representación descriptiva de las mujeres en el Congreso. El análisis utiliza la herramienta metodológica del Índice de Fortaleza del Régimen

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Electoral de Género (IFREG), diseñada por Caminotti y Freidenberg (2016), para medir qué tan fuerte ha sido la legislación que regula la asignación de mujeres en las candidaturas en cargos de representación legislativa nacional hasta la actualidad, identificar los obstáculos y problemas que surgen de la aplicación de las normas formales y realizar una serie de propuestas de reformas que ayuden a mejorar la representación política de las mujeres dominicanas.

II. LA EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO: DE LAS CUOTAS DÉBILES AL HORIZONTE PARITARIO

La participación de las mujeres dominicanas en los procesos electorales inició formalmente en 1942, cuando el entonces dictador Rafael Trujillo reconoció tanto su derecho a elegir como a ser electas. Sin embargo, de acuerdo con Aquino (2002: 335-336), recién en 1962, tras la caída de este régimen, la participación electoral de las mujeres adquirió más autonomía y representación con mujeres tanto en el Congreso Nacional como en entidades subnacionales (ayuntamientos). Así, desde la década de los setenta, se produjo un proceso de transformación económica y política que favorecía la modificación de actitudes sociales vinculadas al género (Espinal *et al.*, 2005: 2).

En República Dominicana, en 1978 se produjo formalmente la transición a la democracia (Espinal, 1987: 172-175; Hartlyn, 1998: 108). En consecuencia, a inicios de la década de 1980 aumentó la presión social por ampliar los derechos de las y los ciudadanos. De esta manera, la lucha por una mejor representación de las mujeres cobró protagonismo. En consecuencia, durante estos años nacieron organizaciones de la sociedad civil y organismos no gubernamentales que se enfocaron, sobre todo, en la asistencia a las mujeres y su ingreso en la esfera pública. Entre estas organizaciones destacan Mujeres en Desarrollo Dominicana (MUDE), Centro de Investigación para la Acción Femenina (CIPAF), Ce-Mujer y la Confederación Nacional de Mujeres Campesinas (CONAMUCA) (Espinal *et al.*, 2005: 2; Ray Guevara, 2017: 5).

De esta manera, en la década de 1990 distintas organizaciones de la sociedad civil trabajaron activamente por conseguir que la representación política de las mujeres se incrementara. Así, estos grupos se incorporaron al Pacto por la Democracia de 1994 y al proyecto La política también es cosa de mujeres, impulsado por CIPAF con el apoyo del Programa de Iniciativas Democráticas (PID) (Espinal, 2001: 121). Sin embargo, a pesar de la movilización y el activismo de grupos feministas, el número de mujeres en la Cámara de Diputados

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

era mínimo sin ni siquiera alcanzar, hasta 1998, el 15% de miembros de esta institución. La evidente disparidad entre el número de mujeres que conseguían alcanzar los puestos de poder y el porcentaje que integraban el padrón electoral motivó el inicio del debate a favor de una reforma que introdujera una acción afirmativa. Aunque, es necesario destacar que esta propuesta no nació en la década de 1990, al contrario, ya se había debatido la incorporación de estas medidas en años anteriores. Es más, desde la década de 1980 organizaciones feministas discutían la necesidad de incrementar la participación política de este grupo subrepresentado.[4]

Tras años de lucha y persistencia para incorporar una cuota electoral en la legislación dominicana, en 1996 el movimiento feminista junto a mujeres dirigentes de partidos obtuvo el apoyo de la Junta Central Electoral (JCE), organismo que incluyó en su proyecto para reformar la Ley Electoral Nº 5884, vigente desde 1962, una cuota electoral con un porcentaje mínimo de 30% en las listas (Aquino, 2002: 338). Sin embargo, en 1997, la introducción por primera vez de una cuota en la legislación dominicana, incorporada mediante la Ley 275-1997, estableció un porcentaje de solo el 25%. De esta manera, esta primera legislación no incorporó ni la paridad ni la alternancia exigida socialmente por la Dirección General de Promoción de la Mujer y disminuyó el porcentaje sugerido por la JCE.

La inclusión de la cuota de género en la legislación dominicana se vio acompañada de un número de medidas para crear instituciones que contribuyeran en la protección de las mujeres y promovieran su participación. De esta manera, en 1998, mediante el Decreto 423-1998, se creó la Comisión Nacional de Prevención y Lucha contra la Violencia. En 1999, la Ley 86-1999 creó la Secretaría de Estado de la Mujer y, ese mismo año, se creó el Foro de Mujeres de Partidos Políticos.

Los esfuerzos realizados no eran suficientes para los grupos feministas. De esta manera, la reforma al porcentaje exigido por la cuota de género se produjo gracias a las exigencias realizadas por estas asociaciones de mujeres y a la intervención de Milton Ray Guevara, entonces senador por Samaná, quien

4 Prueba de ello es el seminario organizado la Dirección General de Promoción de la Mujer en donde: "[…] se concluyó solicitando una revisión de la Ley Electoral para que en la asignación de los cargos dirigenciales y electivos se utilice a la mujer como un criterio de proporcionalidad y/o un mínimo de 50% de dichos cargos. También se recalcó el criterio de alternabilidad, especialmente en la boleta electoral, donde los primeros en aparecer tienen mayores probabilidades de ser elegidos" (Dirección General de Promoción de la Mujer, 1987: 20).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

el 2 de marzo de 1999 presentó un proyecto para modificar el artículo 68 de la Ley 275-1997. En su propuesta, el porcentaje exigido a los partidos de mujeres candidatas a cargos congresales y municipales era del 40% (Ray Guevara, 2017: 5). A pesar de que este proyecto fue aprobado en el Senado, en la Cámara de Diputados la propuesta fue modificada y se disminuyó el porcentaje inicialmente planteado del 40 al 33%. Tras esta reducción, se aprobó la Ley 12-2000. Además del aumento en el porcentaje de mujeres exigido para el registro de las candidaturas, la Ley 12-2000 incorporó la alternancia de mujeres y hombres candidatos. Esta reforma tuvo como resultado el aumento de la proporción de mujeres en los escaños legislativos, lo que confirmó que antes de la aplicación del criterio de alternancia, los partidos políticos ubicaban a las candidatas en posiciones subalternas o al final de las listas, impidiendo significativamente sus posibilidades de ser electas (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2016: 46).

La siguiente reforma vinculada a la cuota de género se produjo en 2018, en el marco de una reforma integral al sistema electoral dominicano. El marco legal electoral recibió una actualización entre el 2018-2019, en parte debido a que hacía 21 años desde la promulgación de una legislación electoral (Ley 275-1997) y la necesidad de regular directamente a los partidos (Rozón, 2020: 50). Así, el 15 de agosto de 2018 se aprobó la Ley 33-2018, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos. En esta normativa, en su artículo 53 se incrementó el porcentaje de mujeres y varones, estableciendo un mínimo de 40% y máximo de 60% de varones y mujeres en las listas. Además de este cambio, la ley estableció que este porcentaje debía aplicarse a todos los cargos de elección.

En contraste con la legislación anterior, esta reforma eliminó la alternancia en las candidaturas y dispuso que los partidos, agrupaciones o movimientos que incumplieran la cuota de género tenían 72 horas para enmendar su lista, si deseaban continuar en contienda (Congreso Nacional, 2018). Finalmente, esta normativa amplió el alcance de la cuota incorporando también a candidaturas suplentes. Así, si el partido debía sustituir a una mujer de la lista, este debía tener en cuenta el porcentaje establecido en el artículo 53. Ningún partido podía presentar un porcentaje menor de mujeres al exigido (Congreso Nacional, 2018).

De esta manera, el régimen electoral de género dominicano se caracteriza por avances y retrocesos en su normativa. Si bien el porcentaje de exigencia y el alcance de la cuota han aumentado, la alternancia se eliminó. Aunque no

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

se puede considerar a este régimen como uno especialmente favorable para la participación de las mujeres o uno paritario, es posible identificar avances significativos que los diferencia con otros países de la región.

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

El régimen electoral de género dominicano se ha construido de manera débil y aún tiene una serie de pendientes respecto a su fortaleza, de cara a incrementar la representación política de las mujeres. La evaluación integral del Índice de Fortaleza del Régimen Electoral de Género da cuenta del proceso limitado que tiene esta normativa para el registro de candidaturas entre 2018 y 2021. Si bien los datos al aplicar el índice muestran el modo en que el régimen electoral de género ha sido cada vez más fuerte, desde un nivel 2 (1997) que pasó a 3.5 (2000 y 2018) (tabla I), lo que también ha impactado en el nivel de representación descriptiva de las mujeres dominicanas a nivel legislativo nacional (tablas III y IV).

III.1. EL PORCENTAJE DE EXIGENCIA

En 1997 se introdujo la cuota de género mediante la promulgación de la Ley Nº 275-1997. En su artículo 68, esta normativa establecía que la composición total de las nominaciones para cargos congresionales debían incluir una proporción no menor del 25% de mujeres en los cargos;[5] fue aplicada en las elecciones parlamentarias de 1998. La reforma del año 2000, llevada a cabo mediante la Ley Nº 12-2000, elevó el porcentaje exigido de cuota de género al 33%.[6] Bajo esta regulación se llevaron a cabo las elecciones de 2002, 2006, 2010 y 2016. Finalmente, la última modificación al porcentaje exigido se realizó el

5 El texto del artículo 68 sostenía: "En la composición total de las nominaciones y propuestas a la Junta Central Electoral, cuando se trate de cargos congresionales y a la junta electoral correspondiente, cuando se trate de cargos municipales, los partidos y las agrupaciones políticas incluirán una proporción no menor del 25% de mujeres a esos cargos. La Junta Central Electoral y las juntas electorales velarán porque se cumplan estas disposiciones, y no aceptarán propuestas en violación de lo que en este artículo se dispone".

6 El texto del artículo 68 reformado en 2000 sostenía: "Cuando se trate de cargos de diputados, en la composición total de las nominaciones y propuestas a la Junta Central Electoral, los partidos y las agrupaciones políticas incluirán una proporción no menor del treinta y tres por ciento (33%) de mujeres a esos cargos".

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

13 de agosto de 2018, con la Ley 33-2018, Ley de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos. En esta, el artículo 53 elevaba el porcentaje estableciendo un intervalo, es decir, para cargos de elección popular no se admitirán listas que contengan menos del 40 o más del 60% de hombres y mujeres.[7] Esta medida solo ha sido aplicada en las elecciones generales de 2020.

III.2. EL MANDATO DE POSICIÓN

La Ley Nº 275-1997, la primera normativa que estableció la cuota de género no determinó ninguna disposición sobre el mandato de posición que se debía aplicar. Esta medida fue luego modificada con la reforma del 2000. Mediante esta modificación, la Ley Nº 12-2000 especificaba un mandato de posición para aplicar la cuota de género. Así, el 33% de candidaturas que ingresaran mediante la cuota de género debían ocupar lugares alternos con relación a las candidaturas de los hombres.[8] Sin embargo, a pesar de la introducción del mandato con las modificaciones legales producidas en el 2000, la reforma de 2018 eliminó esta medida. Así, el artículo 53 de la Ley 33-2018, no menciona la posición de mandato que las mujeres deben ocupar dejando a los partidos, agrupaciones y movimientos políticos la libertad de ordenar sus listas.

III.3. LA FÓRMULA DE LA CANDIDATURA

La legislación de 1997 que regula el régimen electoral de género se refiere de manera exclusiva a las candidaturas propietarias sin mencionar a las suplentes. Esto ocurre también en la reforma a la cuota de género del 2000, que no especifica su aplicación a las suplencias. No obstante, la reforma de 2018 sí establece disposiciones para las candidaturas suplentes. El artículo 56 de la Ley 33-2018 detalla que para sustituir la candidatura de una mujer, el partido, agrupación o movimiento político debe tener en consideración de manera estricta la cuota de género establecida.[9] En consecuencia, el número de mujeres en la lista debe mantenerse de acuerdo a lo establecido por la cuota de género.

7 El texto del artículo 53 de la Ley 33-2018 sostenía: "La Junta Central Electoral y las juntas electorales no admitirán lista de candidaturas para cargos de elección popular que contengan menos del cuarenta por ciento (40%) y más del sesenta por ciento (60%) de hombres y mujeres".

8 El texto del artículo 68 reformado en 2000 sostenía: "[…] este porcentaje deberá ser colocado en la lista de elección en lugares alternos con relación a los cargos asignados a los hombres".

9 El texto del artículo 56 de la Ley 33-2018 sostenía: "En el caso que se presente la necesidad de sustituir la candidatura de una mujer solo podrá ser sustituida, de acuerdo con los mecanismos

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

III.4. LAS SANCIONES

Las sanciones que establece la legislación son taxativas y, en todos los casos, específicas en caso de incumplimiento de la norma. La Ley 275-1997 consideraba que tanto la Junta Central Electoral y las juntas electorales no aceptarían listas que incumplan con el porcentaje mínimo requerido. Esta misma sanción se mantiene en la reforma producida en el año 2000, aunque el fraseo se modifica especificando que la sanción de incumplir la cuota de género es la nulidad de la lista.[10] Como es de esperar, la reforma electoral de 2018 mantuvo esta disposición, aunque incluyó algunas prerrogativas para el partido, agrupación o movimiento político que incumpliera con la cuota de género. En caso de que eso suceda, la Junta Central Electoral y las juntas electorales devolverán la lista para que en menos de 72 horas la organización correspondiente realice la subsanación respectiva. Si se persiste con el incumplimiento de esta norma, la lista presentada no será aceptada.[11]

III.5. LAS VÁLVULAS DE ESCAPE

La legislación con respecto al régimen electoral de género, al ser de carácter obligatorio y no poseer ambigüedades, evita la presencia de válvulas de escape que permitan que los partidos no cumplan con lo que mandata la ley.

---

internos del partido, agrupación o movimiento político a la que pertenezca, observando estrictamente lo dispuesto en el artículo 53 de esta ley".

10 El texto del artículo 68 reformado en 2000 sostenía: "Toda propuesta en la cual no se respete este porcentaje será nula y no podrá ser aceptada por el organismo electoral correspondiente".

11 El texto del artículo 53 de la Ley 33-2018 sostenía: "En los casos que no se cumplieran estas obligaciones, la Junta Central Electoral y las juntas electorales devolverán dicha lista al partido, agrupación o movimiento político que corresponda, para que en un plazo no mayor de setenta y dos horas cumplan con la ley, de lo contrario, no se aceptarán las postulaciones a los partidos, agrupaciones y movimientos políticos en las demarcaciones electorales donde no se haya cumplido este requisito legal, declarándose desierta la presentación de candidatos por el partido, agrupación o movimiento político en esa demarcación".

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Tabla I

Régimen electoral de género en República Dominicana

Norma	Año/Ley	Tamaño (mínimo, intermedio o paridad)	%	Mandato de posición	#	*Enforcement* (ausente, débil o fuerte)	Tipo de *enforcement*	Alcance (restringido o amplio)	Válvula de escape (presente o ausente)
República Dominicana I	1997 Ley 275-97	Mínimo	25	Ausente		Fuerte	Se prohíben propuestas que violen el porcentaje dispuesto.	Restringido	Ausente
IFREG= 2		0		0		1		0	1
República Dominicana II	2000 Ley 12-00	Intermedio	33	Fuerte	1/1	Fuerte	Se prohíben propuestas que violen el porcentaje dispuesto.	Restringido	Ausente
IFREG= 3.5		0.5		1		1		0	1
República Dominicana III	2018 Ley 33-18	Intermedio	40	Ausente		Fuerte	En caso de incumplimiento, el partido tiene 72 horas para enmendar la lista, de lo contrario, no se aceptarán las postulaciones que no cumplan con la cuota.	Amplio	Ausente
IFREG= 3.5		0.5		0		1		1	1

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

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

IV. EL SISTEMA ELECTORAL LEGISLATIVO

El Poder Legislativo es bicéfalo con un Congreso de la República compuesto por un Senado y una Cámara de Diputados. Si bien algunos detalles vinculados a sus funciones y la elección de las y los diputados y senadores se mencionan en las Constituciones de este país, en su mayoría los detalles sobre el sistema electoral de ambas cámaras se encuentran especificados en la legislación ordinaria y a cargo de la regulación de la JCE. De esta manera, los y las legisladores pueden establecer cambios a este sistema con mayor facilidad.

El régimen de género actual de República Dominicana se rige mediante la Constitución de 2015 y dos leyes orgánicas principales que regulan las elecciones: la Ley Nº 33-18, Ley de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, y la Ley Nº 15-19, Ley Orgánica de Régimen Electoral. De acuerdo con López (2021: 6-7), a estas leyes orgánicas se les debe añadir otras dos leyes, dos sentencias de altos tribunales y las resoluciones de la Junta Central Electoral para poder establecer todo el marco normativo que regula el sistema electoral legislativo.[12]

En el sistema electoral legislativo las y los senadores como las y los diputados son elegidos mediante sufragio directo por un periodo de cuatro años con la posibilidad de reelección. Asimismo, para poder presentar una candidatura, la persona debe cumplir tres requisitos: ser dominicano o dominicana en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos, ser mayor de 25 años y ser nativo de la circunscripción territorial por la que se postula o haber residido en estos al menos cinco años consecutivos (Constitución de la República Dominicana 2015, artículos 79 y 82). Estos requisitos los comparten tanto las personas que postulan a la Cámara de Diputados como las que postulan por el Senado.

La elección para la Cámara de Diputados se realiza mediante un sistema de representación proporcional en múltiples circunscripciones (circunscripciones provinciales sumado al Distrito Nacional) y con listas cerradas y desbloqueadas con un solo voto preferencial. Existe un umbral del 1% de votos válidos para entrar en la asignación de escaños mediante la regla D'Hondt de cocientes decrecientes. Este umbral del 1% se aplica únicamente para los diputados

12 En detalle, estas leyes y normas son: Ley Nº 29-11, Ley Orgánica del Tribunal Superior Electoral; Ley 157/13, que establece el voto preferencial; Resolución No.03/2020 del JCE sobre voto preferencial, representación proporcional y uso del método D'Hondt para la adjudicación de escaños en las elecciones del 2020; Sentencia TSE-091-2019 sobre aplicación de la cuota de género; Sentencia TC)0104/20 que confirma la anterior sentencia del TSE.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

nacionales por acumulación de votos (López, 2021: 7). En contraste, la elección del Senado de República Dominicana se desarrolla mediante el principio de representación mayoritaria y se elige a sus integrantes mediante la mayoría relativa. La estructura del voto es igual a la Cámara de Diputados: listas cerradas y desbloqueadas con un solo voto preferencial. Asimismo, el Senado carece de una barrera legal.

La composición de ambas cámaras también difiere significativamente. La Constitución establece que esta Cámara de Diputados se compone de 190 diputaciones que se distribuyen de acuerdo con tres criterios: 178 electos en el Distrito Nacional y las provincias, cinco electos a nivel nacional por acumulación de votos en partidos que no obtuvieron escaños y sí superen el umbral, y 7 electos de las y los dominicanos residentes en el extranjero. En cambio, el Senado se compone de 32 miembros, uno por cada provincia (31 provincias en total) y uno por el Distrito Nacional.

Desde este punto es necesario resaltar que existen en total tres tipos de cuotas que aplican a las listas de candidaturas. El primero es la ya mencionada cuota de género, que establece un mínimo de 40% y un máximo de 60% de mujeres o varones en las listas. La segunda cuota es la joven que detalla que el 10% de toda la lista debe ser menor de 35 años. La tercera cuota es para la alta dirigencia de los partidos políticos que puede integrar un 20% de la lista (López, 2021: 7).

Tabla II

Sistema electoral legislativo de República Dominicana

1. Ley electoral. Requisitos de las candidaturas	
Exigencia de ciudadanía	Ser dominicano o dominicana en pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos, ser nativo de la circunscripción territorial que la o lo elija o haber residido en esta por lo menos 5 años consecutivos
Edad	Senadurías y diputaciones: 25 años
Relación con los partidos	A partir de partidos, alianzas o coaliciones
Mandato	Cuatro años para ambos
Renovación del mandato	Reelección
Elecciones	Concurrentes

Continúa…

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

2. Sistema electoral: Diputaciones	
Tamaño de la Cámara	Compuesta por 190 personas de la siguiente manera: 178 diputadas o diputados elegidos por circunscripción territorial en representación del Distrito Nacional y las provincias, distribuidos en proporción a la densidad poblacional, sin que en ningún caso sean menos de dos los o las representantes por cada provincia. 5 diputadas o diputados elegidos a nivel nacional por acumulación de votos, preferentemente de partidos, alianzas o coaliciones que no hubiesen obtenido escaños y hayan alcanzado no menos de 1% de los votos válidos emitidos. 7 diputadas o diputados elegidos en representación de la comunidad dominicana en el exterior
Principio de representación	Proporcional
Distrito	Circunscripciones provinciales + Distrito Nacional
Estructura del voto	Listas cerradas y desbloqueadas con voto preferencial a una sola candidatura
Cuota	No menor de 40% ni mayor de 60% de mujeres y varones en las listas
Fórmula electoral	D'Hondt
Umbral	1% de votos válidos
2. Sistema electoral: Senadurías	
Tamaño de la Cámara	32
Principio de representación	Mayoritario
Distrito	Circunscripciones provinciales + Distrito Nacional
Estructura del voto	Listas cerradas y desbloqueadas con voto preferencial a una sola candidatura
Fórmula electoral	Mayoría relativa
Umbral	-

Fuente: Elaboración propia con base en el texto constitucional de 2015 y las leyes electorales.

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

La representación de las mujeres dominicanas en el Congreso ha sido mínima antes de la introducción de la Ley Electoral 275-97, que establecía una cuota de

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

género de 25% a la composición de las listas a cargos congresionales. Así, entre 1978-1998, las mujeres representaban en la Cámara de Diputados un promedio del 10.32% del total con un mínimo registrado en la elección de 1982 (solo 8 mujeres de 120; 6.70%) y un máximo en 1978 (12 mujeres de 91; 13.20%).

Este escenario también se presenta en la composición del Senado, aunque cabe resaltar que el porcentaje de presencia de mujeres es mucho menor. Antes de la cuota de género, el número de mujeres en el Senado promediaba el 3.54% del total. El mínimo registrado en estos cinco periodos, de 1978 a 1998, se encuentra en 1990 cuando ninguna mujer integró el Senado. En contraste, la máxima proporción de mujeres en este periodo se registra en 1978 (2 mujeres de 27; 7.40%). En esta línea, es importante destacar que en ningún caso analizado las mujeres de esta cámara excedieron las 2 personas, lo que registra un nivel de representación mínimo en la Cámara Alta de República Dominicana.

Luego de la incorporación de la cuota de género del 25% en 1997, República Dominicana efectuó un solo proceso electoral con este porcentaje de exigencia: las Elecciones Parlamentarias de 1998. A pesar de ello, es posible destacar que el efecto de la cuota sobre la representación de las mujeres en el Congreso fue automático. En la Cámara de Diputados, las mujeres alcanzaron el 16.10% (24 de 149 escaños), cifra que superó en 2.9 puntos porcentuales la máxima representación obtenida hasta ese momento desde la elección de 1978. En contraste, solo dos mujeres alcanzaron puestos en el Senado, lo que evidencia la mínima presencia femenina en la Cámara Alta a pesar de la cuota.

Tras esta elección, en el 2000, el porcentaje exigido por la cuota de género se elevó al 33%, el cual se mantuvo presente en cuatro procesos electorales y abarcó 18 años, del 2002 al 2020. El aumento del porcentaje de la cuota de género supuso, al igual que su introducción, el incremento de mujeres en la Cámara de Diputados. El mayor porcentaje de mujeres en esta cámara se registró en la elección de 2016 con un 26.80% y el menor en el 2002 con un 16%. En promedio, durante los años de aplicación de la cuota de género al 33%, las mujeres obtuvieron el 20.83% de representación, cifra que supera en 4.73 puntos el porcentaje registrado en 1998 cuando la cuota era del 25%.

Sin embargo, este aumento no se reflejó en la Cámara de Senadores. Durante estos cinco procesos en los cuales la cuota de género era del 33%, el promedio de mujeres en la cámara fue del 7.85%. Aunque esta cifra demuestra un incremento del 1.15 en comparación con las elecciones de 1998, las mujeres en todo este periodo no superaron las cuatro personas. Así, el avance en la

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Cámara de Senadores no ha sido significativo. Finalmente, la modificación a la cuota de género de 2018 elevó el porcentaje exigido a mínimo el 40%. Esta reforma solo se ha aplicado en las Elecciones Generales de 2020. En este año, las mujeres de la Cámara de Diputados alcanzaron el 27.9% del total, mientras que en el Senado el 12.5%. Aunque es evidente que existen avances en la representación de este sector, es necesario que la norma se emplee en más procesos con el objetivo de poder realizar un mejor balance.

Tabla III

Composición por sexo de la Cámara de Diputados de República Dominicana (1978-2024)

Periodo legislativo	Hombres	Mujeres	Total de hombres y mujeres	Porcentaje de mujeres
1978-1982	79	12	91	13.2
1982-1986	112	8	120	6.7
1986-1990	111	9	120	7.5
1990-1994	106	14	120	11.7
1994-1998	105	15	120	12.5
1998-2002	125	24	149	16.1
2002-2006	126	24	150	16.0
2006-2010	143	35	178	19.7
2010-2016	145	38	183	20.8
2016-2020	139	51	190	26.8
2020-2024	137	53	190	27.9
Totales	1,328	283	1,611	17.6

Fuente: Elaboración propia con base en Observatorio de Participación Política de las Mujeres de la Junta Central Electoral de República Dominicana.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Tabla IV

Composición por sexo del Senado de República Dominicana (1978-2024)

Periodo legislativo	Hombres	Mujeres	Total de hombres y mujeres	Porcentaje de mujeres
1978-1982	25	2	27	7.4
1982-1986	26	1	27	3.7
1986-1990	29	1	30	3.3
1990-1994	30	0	30	0.0
1994-1998	29	1	30	3.3
1998-2002	28	2	30	6.7
2002-2006	30	2	32	6.3
2006-2010	30	2	32	6.3
2010-2016	29	3	32	9.4
2016-2020	29	3	32	9.4
2020-2024	28	4	32	12.5
Totales	313	21	334	6.3

Fuente: Observatorio de Participación Política de las Mujeres de la Junta Central Electoral de República Dominicana.

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

Las cuotas electorales incorporadas y sus avances legislativos han favorecido el acceso de las mujeres al ámbito político. Las deficiencias iniciales del régimen electoral de género incorporado con la Ley Nº 275-1997 fueron subsanadas en gran medida con la última modificación producida por la Ley Nº 33-2018. Tal como demuestran los datos (tablas II y III), la sola exigencia de un porcentaje de candidaturas por género ha supuesto el incremento en el número de mujeres en estos espacios de poder.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

No obstante, la última reforma realizada en 2018, si bien amplió el alcance de la cuota de género, también eliminó la alternancia en las listas. Esta modificación a la cuota de género ha sido aplicada solo en las Elecciones Generales de 2020, en donde los resultados no han sido significativamente distintos a los presentados en anteriores años. A pesar de que la normativa dispuesta por la Ley Nº 33-2018 ha sido aplicada en una elección y aún no se pueden realizar deducciones, sí es importante destacar que el bajo aumento de mujeres en estos espacios puede encontrar explicación en un régimen electoral de género y sistema electoral desfavorable al acceso de las mujeres a cargos de poder.

Una de las principales desventajas que presenta el régimen electoral de género es la ausencia de una posición de mandato. Si bien la última reforma electoral realizada por la Ley Nº 33-2018 aumentó el porcentaje de exigencia, también eliminó la alternancia. Sin un mandato de posición claro, los partidos dominicanos han invisibilizado a las mujeres ubicándolas en lugares lejanos de la cabeza de la lista. A esto se suma el sistema electoral dominicano que considera el voto preferencial como método de votación. Los efectos de la aplicación de este sistema han sido evaluados por Freidenberg (2020a), cuyo estudio considera a las listas cerradas y bloqueadas y la alternancia en estas como elementos principales de un sistema electoral amigable con las mujeres candidatas. República Dominicana no cuenta con ninguna de estas medidas por lo que la posibilidad de que las mujeres accedan a cargos de poder disminuye drásticamente.

En consecuencia, debido a la combinación de estos factores mencionados es posible teorizar que el impacto y la efectividad del aumento de la cuota de género, que se incrementó a un mínimo de 40% y un máximo de 60% para varones y mujeres, se ha visto frustrada por la ausencia de la alternancia y la presencia del voto preferencial. Por ello, la reinserción en el régimen electoral de género dominicano de la alternancia y el cambio a listas cerradas y bloqueadas deben ser prioridades de las y los legisladores y de la sociedad civil, que tengan como objetivo mejorar la participación política de las mujeres.

El porcentaje exigido es de "horizonte paritario", lo que no alcanza aún a esperar resultados paritarios La Ley Nº 33-2018 establece un intervalo de mínimo 40% y un máximo de 60% para varones y mujeres. No obstante, debido a la existencia de este intervalo, los partidos, movimientos y otras agrupaciones que presenten listas pueden optar por integrar las mismas con el mínimo porcentaje de mujeres requerido. Esto, sumado a la ausencia de un mandato de posición,

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

puede generar que las mujeres no solo sean el 40% de las listas, sino también que se ubiquen en los últimos lugares. Así, establecer la paridad es otra medida necesaria, pues impedirá a los partidos a invisibilizar a sus candidatas.

Al igual que otros países de la región, también enfrenta problemas relacionados con el acoso y la violencia política con razón de género (Torres Alonso, 2016: 88-89; Albaine, 2015a: 147-152). Como señala Saldaña (2018), el espacio político ha sido concebido por una cultura patriarcal como el terreno de lo masculino donde los hombres se distribuyen el poder, por lo que la inclusión de las mujeres en este espacio ha significado repartir y ceder gran parte de este poder. En consecuencia, las mujeres han sido percibidas como un elemento de intromisión, de manera que la hostilidad contra las candidatas ha sido una constante en la política (Freidenberg, 2017: 10). A partir de esto, se hace evidente la necesidad de contar con una ley que sensibilice, prevenga y sancione de manera efectiva la violencia y el acoso político contra las mujeres. A esto se le debe sumar la divulgación de ideas y medidas de acción afirmativa al interior de los partidos, pues la voluntad política de estas organizaciones y sus dirigencias es indispensable para feminizar la política y erradicar estas prácticas que en casos extremos cobran las vidas de las candidatas (Freidenberg y Gilas, 2021).

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

El régimen electoral de género dominicano posee ciertos elementos y carencias que dificultan el acceso de las mujeres al poder. El estado actual de este ordenamiento también ha sido evaluado por la JCE de República Dominicana, que el 25 de agosto de 2021 presentó formalmente a las organizaciones políticas, sociedad civil y otros actores la propuesta de modificación a la Ley 15-2019 de Régimen Electoral y la Ley 33-2018 de Partidos, Movimientos y Agrupaciones Políticas (Ulloa, 2021). A esto se suman también las recomendaciones sobre la participación de las mujeres en la política de la Misión de Observación Electoral (MOE) de la Organización de los Estados Americanos (OEA) (OEA/MOE, 2020). Dentro de estas reformas propuestas destacan, sobre todo, las medidas vinculadas al régimen electoral de género y al sistema electoral dominicano. Así, el

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

análisis realizado en este apartado coincide con las medidas presentadas por la JCE y la OEA, que sugieren las siguientes reformas:

1. Aplicar el principio de paridad y paridad horizontal en las listas. Cambiar el porcentaje de exigencia actual a la paridad supondrá un primer paso para conseguir una democracia paritaria y asegurar la representación equitativa de las mujeres. Asimismo, la paridad horizontal garantizará la visibilización de candidaturas femeninas como masculinas en igualdad de condiciones. La OEA y MOE también recomiendan la incorporación obligatoria de género en los binomios presidenciales (OEA/MOE, 2020: 11).
2. Reinsertar la alternancia en la conformación de listas. La alternancia figuraba en la legislación del 2000, pero desapareció en la última reforma del 2018 a pesar del incremento en el porcentaje de mujeres exigido. Sin esta medida, las mujeres pueden ser ubicadas en puestos de desventaja afectando así su posibilidad de acceder a un cargo de representación.
3. Eliminar el voto preferencial por listas cerradas y bloqueadas para las candidaturas. Como se mencionó en apartados y capítulos anteriores, el voto preferencial limita la presencia de mujeres en puestos de poder, esto debido a que sin un mandato de posición las mujeres son ubicadas en los últimos puestos de la lista siendo invisibilizadas. El cambio a las listas cerradas y bloqueadas favorecerá las candidaturas de mujeres y fortalecerá los partidos políticos (Zovatto y Aguilar, 2013: 2014).
4. Especificar la sustitución de congresistas por miembros del mismo sexo. Si bien el artículo 56 de la Ley 33-2018 detalla que la sustitución de una candidatura mujer se debe realizar teniendo en cuenta la cuota de género, esta normativa no especifica el procedimiento para los casos de vacancia o renuncia de mujeres una vez en el cargo. Agregar este detalle evitará que se propicien casos como el de las *Juanitas* en México, donde congresistas mujeres renunciaron y fueron reemplazadas por varones (para mayor información, véase el capítulo de México en esta publicación).
5. Establecer un porcentaje específico de financiamiento público para la capacitación y formación de mujeres. De acuerdo con lo señalado por la Junta Central Electoral, el financiamiento público establecido para los partidos es otorgado con base en el porcentaje de votación válida emitida

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

en las elecciones. Sin embargo, su distribución se realiza según la discrecionalidad del partido político. En este sentido, para generar equidad en las contiendas electorales y promover la ampliación de la representación política, se plantea incorporar la capacitación y formación de mujeres para que estas sean incluidas en las actividades partidarias y gocen de un financiamiento (Junta Central Electoral, 2021: 93-95).

6. Tipificar y sancionar el acoso y la violencia política en razón de género. La normativa dominicana actual no considera ninguna regulación para casos de acoso y violencia política a candidatas y autoridades mujeres. En consecuencia, añadir una normativa específica que proteja a las mujeres contra la violencia y el acoso político (como han hecho ya 10 países de la región) y sancione de manera efectiva estas prácticas y actitudes supondrá la garantía de una competencia electoral equitativa y justa.

Además de estas medidas, Saldaña (2018) destaca que es igual de importante el fortalecimiento de las asociaciones de mujeres a nivel supranacional, nacional y subnacional. El trabajo de la Unión de Mujeres Municipalistas Dominicana, la Red Iberoamericana de Municipios por la Igualdad de Género (RIMIG), los grupos de género de instituciones como la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales (FLACMA) y la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU), puede influir de manera positiva en la representación política de las mujeres. La importancia de estos grupos es especialmente destacable en el país en donde la participación de asociaciones feministas dio como resultado la incorporación de la cuota de género y el posterior aumento de su porcentaje de exigencia. Sin embargo, la presencia de un régimen electoral a favor de las mujeres puede resultar poco efectivo, si existen ciertas condiciones sociales, económicas y políticas que continúan excluyendo a las mujeres.

Asimismo, mujeres líderes y dirigentas de partidos y movimientos políticos señalan que el machismo, los mismos partidos políticos y la discriminación gubernamental son los principales inhibidores del avance del liderazgo femenino en República Dominicana (Duarte *et al.*, 2009: 55). En consecuencia, existe todo un aparato institucional que no acepta que las mujeres se hayan incorporado a la vida política y este rechazo es también compartido por otros países de la región.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

¿Cómo cambiar este rechazo? ¿Qué se puede hacer para eliminar estas barreras? En principio, los cambios estructurales no suceden en intervalos cortos, requieren de un proceso de largo alcance. No obstante, esto no significa que las organizaciones feministas dominicanas detengan sus actividades, pues son grupos clave para la incorporación de la cuota de género y su posterior incremento en el porcentaje de exigencia, por lo que su labor en la inserción de las reformas sugeridas y la sensibilización de las mujeres dominicanas en la política resulta igual de relevante.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

URUGUAY: REGLAS DÉBILES, BAJO COMPROMISO PARTIDISTA Y BAJA REPRESENTACIÓN DESCRIPTIVA DE LAS MUJERES

Mariana Huesca y Karolina Gilas

I. INTRODUCCIÓN

Desde la transición democrática de 1985, Uruguay se ha caracterizado por ser un país con instituciones democráticas sólidas y por mantenerse entre los primeros lugares en cuanto a calidad de la democracia y estabilidad política. Resulta notable el esfuerzo que ha hecho el Estado uruguayo por incrementar el reconocimiento y avance efectivo de los derechos humanos de las mujeres. Este compromiso se ha reflejado en materia laboral, derechos sexuales y reproductivos, violencia doméstica y de género, matrimonio igualitario y de distribución de las cargas de cuidados. Sin embargo, el análisis de la representación política descriptiva de las mujeres, su acceso a puestos de poder y toma de decisiones públicas, evidencian una brecha que dista de la representación igualitaria.

Las condiciones de representación descriptiva legislativa de las mujeres uruguayas fueron del 21.2% en 2020 (CEPAL, 2022), para la Cámara Baja, frente al promedio regional de 33.6%, posicionando a Uruguay como uno de los países con representación de nivel medio de las mujeres en las instituciones políticas de América Latina. En el periodo de 1990-1995 había 6 mujeres legisladoras (6.06%), mientras que en el actual periodo, de 2020-2025, hay 22 diputadas (22.22%). Este incremento en la representación femenina en la Cámara Baja da cuenta de los avances, pero también de los retos que aún quedan pendientes, pues el país sigue sin alcanzar el promedio regional de 30%

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

de participación de las mujeres en los escaños. En la Cámara de Senadores la situación es similar, pues, a pesar de lograr un incremento en 23.3% –al pasar de 2 senadoras (6.7%) en 1995 a 9 (30%) en 2020– la integración de la Cámara Alta sigue dominada por los varones y muy lejos de alcanzar un horizonte paritario.

Si bien Uruguay ha sido uno de los países pioneros de América Latina en establecer la igualdad política de las mujeres para votar y ser votadas sin restricciones desde 1932, su representación política ha sido históricamente baja. El incremento, a partir de la incorporación de la Ley de Cuotas en 2009, la cual limitaba su aplicación a las elecciones internas de 2009, elecciones nacionales y departamentales de 2014 y 2015, no fue sustancial. Sin embargo, resultó ser suficiente para impulsar las reformas a la ley electoral en 2014 y fortalecer las reglas que crean mejores condiciones para el acceso de las mujeres al poder.

Aun así, el impulso por parte de las legisladoras que conformaban la Bancada Bicameral Femenina para incrementar su representación política se ha visto limitado por las reglas y la actuación de los partidos políticos (Pérez, 2011, 2017). En particular, resultan perjudiciales para el éxito electoral de las mujeres la aplicación minimalista de la Ley de Cuotas (postulación de un número mínimo de mujeres y su ubicación en los lugares menos competitivos) (Johnson y Pérez, 2010); la inscripción simultánea de mujeres en la lista de senadores y senadoras, así como de diputados y diputadas, y las presiones para lograr las renuncias de mujeres electas cuyos suplentes fueran hombres (Consejo Nacional de Género, 2018).[1]

La ratificación de diversos instrumentos internacionales como la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), aprobada por decreto en 1979 (Ley N° 15.164), la Convención Americana sobre Derechos Humanos aprobada en 1985 (Ley N° 15.737) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención de Belém do Pará, aprobada en 1996 (Ley N° 16.735), aportaron sistemáticamente en el proceso de incorporación de leyes para el fortalecimiento de la igualdad entre mujeres y hombres. Sin embargo, la adopción de estos instrumentos no ha llevado al establecimiento de la paridad

1 Este último mecanismo asemeja al fenómeno denominado como las *Juanitas* en México, el cual sucede cuando las candidatas electas piden licencia para separarse del cargo o renunciar y dejar que el candidato suplente ocupe su lugar, violando el sistema de cuotas de género en el sistema de representación política (Barquet Montané, 2012).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

o una cuota de género fuerte que permitiera un avance significativo en la representación descriptiva de las mujeres.

¿Existen elementos que condicionan el alcance de la ley de cuotas sin ser obligatoriamente válvulas de escape? ¿Cuáles son los obstáculos estructurales a los que se enfrenta la aplicación de la ley de cuotas para que las mujeres accedan a candidaturas competitivas? Este capítulo analiza la evolución y la fortaleza del régimen electoral de género en Uruguay para brindar un panorama de la aplicación de la ley de cuotas y su impacto sobre la representación política de las mujeres. El análisis se centra en evidenciar los obstáculos que debilitan la aplicación de las cuotas y, a partir de su identificación, propone algunas estrategias de mejora del marco normativo vigente.

II. LA EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO: LA DEBILIDAD DE LAS REGLAS Y LAS RESISTENCIAS ANTE LAS REFORMAS

Uruguay es un caso interesante de estudio de la representación política de las mujeres. A pesar de ser pionero en el reconocimiento del sufragio femenino, el país se sumó muy tarde a la implementación de las medidas de acción afirmativa como mecanismo encaminado a lograr una mayor representación descriptiva femenina. La adopción de la Ley de Cuotas llegó apenas en 2009 –16 años más tarde que en Argentina–, 67 años después de la elección de las primeras diputadas. El aparente compromiso inicial con el reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres no se vio traducido en un esfuerzo estatal sostenido para mejorar las condiciones de acceso de las mujeres a la Asamblea General Legislativa. Las cuotas llegaron tarde, llegaron limitadas y poco efectivas.

En 1938, las mujeres votaron por primera vez en Uruguay, y desde 1942 han resultado electas en el Poder Legislativo. Al menos una mujer más se sumaba en cada elección, hasta que se dio la ruptura democrática y se instauró la dictadura en 1973. La representación más alta en el periodo democrático se dio en 1942, con cuatro mujeres electas (3.1%). Sin embargo, durante esta época se dieron importantes avances en el reconocimiento de los derechos laborales y civiles de las mujeres, incluyendo la aprobación de la Ley de Derechos Civiles de la Mujer, que "consagró la igualdad de capacidades civiles de hombres y mujeres" (Pousadela, 2016: 73).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Durante la vigencia del régimen autoritario y la continua lucha por la recuperación democrática (entre 1973 y 1984), el movimiento feminista y de mujeres en Uruguay fue una de las fuerzas sociales que más participó activamente en la resistencia. Como en otros países de la región, fueron las mujeres quienes desafiaron al régimen, evidenciando su incapacidad de asegurar el bienestar social, y su naturaleza represiva, denunciando las violaciones a los derechos humanos y exigiendo las investigaciones relativas a las personas desaparecidas (Pousadela, 2016; Barreiro y Cruz, 1988).

Sin embargo, el retorno de la democracia no implicó, al menos no inmediatamente, el regreso de las mujeres a la política institucional. En las elecciones democráticas de 1984 las mujeres no alcanzaron escaños y ninguna ocupó puestos de representación política hasta 1990 (Pousadela, 2016). La notable disminución de la presencia de mujeres en las cámaras aun después de la vuelta a la democracia en 1985, ocasionó insatisfacción a las mujeres políticas, activistas y feministas uruguayas, quienes comenzaron a articularse para lograr participar en la Concertación Nacional Programática,[2] después de que su solicitud para participar había sido negada por sus respectivos partidos políticos (Pérez, 2015). La importancia de la participación en este espacio, cuyo objetivo fue garantizar la transición a la democracia con una plataforma mínima de consenso que para el nuevo gobierno fue sustancial, ya que uno de los documentos resultantes "Mujeres y participación" abordó la subrepresentación de las mujeres en el ámbito de toma de decisiones y formó una agenda en común entre las mujeres políticas con la firme convicción de que "Si la mujer no está, la democracia no va" (Johnson *et al.*, 2011).

Asimismo, desde 1992 empezaron a surgir los espacios de colaboración entre las mujeres políticas, como la Red de Mujeres Políticas que realizó el Primer Encuentro Nacional de Mujeres en Cargos Políticos, o el Espacio Feminista, que buscaba aportar a las transformaciones sociales del trabajo, derechos reproductivos, violencia contra la mujer y reforma del Estado y políticas públicas (Pousadela, 2016). Más tarde, durante la Legislatura 2000-2005, se conformó la Bancada Bicameral Femenina, compuesta por parlamentarias de diferentes partidos, unidas por el objetivo de impulsar la igualdad de género

2 La Concertación Nacional Programática fue un espacio de diálogo y negociación entre los partidos políticos (Partido Colorado, Partido Nacional, Frente Amplio y Unión Cívica) y organizaciones sociales y empresariales, con el objetivo de lograr acuerdos económicos y sociales para consolidar el proceso de transición hacia la democracia. La Concertación actuó entre septiembre de 1984 y febrero de 1985 (Biblioteca del Poder Legislativo, 2021).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

y trabajar conjuntamente por la promoción de una agenda legislativa con enfoque de género. Una de las acciones que surgieron a partir de su conformación fue la creación de la Comisión Especial de Género y Equidad en la Cámara Baja.

El rol activo de las mujeres en el espacio público se tradujo también en la presentación de las propuestas encaminadas a mejorar las condiciones de acceso de las mujeres a los cargos públicos. En 1988, Alba Cassina –diputada suplente del Partido Colorado e integrante de la Comisión Nacional de Mujeres– presentó el primer Proyecto de Ley, que proponía un límite máximo del 75% de candidaturas ocupadas por personas del mismo género. Esta primera propuesta fue archivada sin siquiera discutirse. Poco más tarde, en 1992, dos legisladoras presentaron un proyecto de reforma de regulación al funcionamiento de los partidos políticos, esta vez en términos mucho más generales e inclusive sin mencionar la cuota, el cual nuevamente fue archivado. Un tercer proyecto, presentado por la Red de Mujeres Políticas en 1996, tampoco logró la aprobación de las mayorías parlamentarias (Gerónimo *et al.*, 2020: 71).

Los partidos políticos de Uruguay tampoco han mostrado un compromiso con la participación política de las mujeres. Los institutos políticos no han adoptado cuotas voluntarias y tampoco han introducido de manera amplia en sus normas internas las reglas o principios de igualdad o paridad de género. Solamente el Frente Amplio adoptó una cuota de género en 1993[3] y la utiliza sistemáticamente hasta el presente. Más recientemente, en 2019, el Partido Socialista definió la primera composición paritaria en las listas de candidaturas[4] (ONU Mujeres, 2021). Asimismo, "salvo por el Partido Nacional, los partidos políticos uruguayos no incluyen en sus declaraciones de principios el de igualdad de género y no discriminación por sexo, y solo el Partido Independiente menciona este principio de modo general" (Pérez, 2021: 39).[5]

3 Sección VIII, literal a) del Estatuto del Frente Amplio: Las hojas de votación referidas en el artículo 80º del presente Estatuto estarán sujetas a la condición siguiente: Cada tres candidatos deberán estar representados los dos géneros. Cualquiera hubiere sido el sistema de suplentes adoptado (suplentes respectivos u orden preferencial) la disposición antes referida deberá cumplirse en la ordenación de candidatos titulares, por un lado, y en la de suplentes, por otro.

4 Art. 69 del Estatuto del Partido Socialista: (paridad de género) Las listas tanto para cargos electivos como para su presentación electoral en nivel nacional, departamental y municipal deberán ser paritarias en su conformación, conteniendo en cada dupla una compañera y un compañero. En la nómina finalmente proclamada deberá garantizarse la presencia de ambos géneros en cada terna y de dos compañeros y dos compañeras en cada tramo de cuatro candidatos, garantizando así la equidad de género con la menor distorsión posible en la representación de las listas.

5 La Declaración de Principios del Partido Nacional señala: "Cada miembro de la comunidad nacional, independientemente de su origen étnico, género o credo, debe tener acceso a una vida

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Ya a inicios del siglo XXI, en 2003, la Bancada Bicameral Femenina presentó un nuevo proyecto de ley de cuotas, que proponía un límite máximo del 75% de candidaturas de un mismo género. Si bien esta propuesta no fue aprobada, fue la primera en contar con el aval unánime de la Comisión Especial de Género y Equidad y haber sido discutida por el Pleno de la Cámara de Diputados. También fue un antecedente fundamental para la adopción de las cuotas por el Congreso.

Finalmente, en 2009 se aprobó la Ley de Cuotas Nº 18.476 como un mecanismo provisional para promover la participación de las mujeres únicamente en las elecciones internas de 2009 y en las legislativas nacionales y subnacionales de 2014 y 2015. Esta ley, impulsada nuevamente por la Bancada Bicameral Femenina, estableció la obligación de incluir personas de ambos sexos en cada terna de candidaturas (titulares y suplentes) en las listas presentadas para las elecciones internas, y en todo proceso electoral de los distintos partidos políticos en los que eligen sus autoridades partidarias. Con la aplicación de la Ley de Cuotas en 2009, el porcentaje de mujeres en el Congreso pasó de 14.7 a 19.2% en 2014.

En 2017, el Congreso volvió a debatir acerca de las cuotas y modificó la Ley N° 19.555 vigente, estableciendo la participación equitativa de ambos sexos en la integración de electivos nacionales, departamentales y de dirección de los partidos, esta vez sin límite de tiempo. Así, la Ley N° 19.555, en conjunto con la Ley 18.476 de 2009, son el referente vigente del régimen electoral de género uruguayo. Ambas leyes impulsan la participación de las mujeres al establecer

---

digna, acorde a sus valores y creencias, en un contexto de respeto mutuo y adecuación a la norma de derecho […]. Se impulsará la erradicación de los vestigios de desigualdad de género que persistan en los diferentes ámbitos, especialmente el laboral; asimismo se promoverán acciones que contribuyan a desarrollar la equidad en todos los espacios, así como implementar proyectos destinados a quienes se encuentran en condiciones desfavorables" (Declaración de Principios del Partido Nacional). A su vez, la Declaración de Principios del Partido Independiente señala: "Nosotros los INDEPENDIENTES, declaramos nuestra adhesión irrestricta a la democracia. En ese sentido, reconocemos en ella no solamente un tipo de estado y una forma de gobierno sustentada en la voluntad del pueblo soberano y ejercida por sus representantes en los límites de los derechos humanos, sino un complejo de normas de convivencia y organización en todos los niveles de la sociedad dirigidos a plasmar el derecho de participación y deliberación de los orientales en aquellas decisiones que directa o indirectamente les atañen. A partir de esa asunción que conlleva la obligación del Estado de brindar a sus ciudadanos las mayores posibilidades para adoptar sus decisiones tanto en el plano individual como colectivo, declaramos nuestro rechazo a toda forma de exclusión y marginación, especialmente aquellas que basadas en las diferencias económicas, sociales, culturales o de género coarten su participación plena e igualitaria" (Declaración de Principios del Partido Independiente).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

un piso mínimo, con el objetivo de una participación más equitativa de personas de ambos sexos en la integración del Poder Legislativo, de las Intendencias, de las Juntas Departamentales, de los Municipios, de las Juntas Electorales y en los órganos de dirección de los partidos políticos, y se aplican en elecciones internas, elecciones nacionales, departamentales y municipales.

La adopción de la permanencia de las cuotas se dio en el contexto de un debate más amplio, surgido a partir de la presentación del Proyecto de Participación Política Paritaria de Hombres y Mujeres, presentado en la Cámara de Senadores en junio de 2016 por integrantes del Frente Amplio. Una propuesta tan ambiciosa no logró el apoyo requerido, aunque dio pie al fortalecimiento de las cuotas. Por el contrario, la idea de la paridad fue criticada por cuestionar la capacidad, idoneidad y aptitud para que las mujeres ocupen cargos de toma de decisiones por sí mismas y por invisibilizar los obstáculos que encuentran las mujeres al buscar posicionarse como candidatas a cargos legislativos (Muñoz, 2019). La poca representación política de las mujeres y la necesidad de una mayoría de dos tercios en ambas cámaras para aprobar una ley de cuotas han obstaculizado la aprobación de las modificaciones constitucionales necesarias para la introducción del principio de la paridad de género para incrementar la representación política de las mujeres y construir un sistema político más cercano a la democracia paritaria.

Pérez señala que, durante dos décadas, los proyectos presentados por las mujeres en relación con las cuotas solo recibían apoyo discursivo por parte de la mayoría parlamentaria, pues los parlamentarios varones consideraban que era bueno promover la participación política de las mujeres, pero que integrar cuotas iba en contra del principio de sufragio universal e inclusive constituía hasta una forma de discriminación (Pérez, 2006). El constante rechazo a los proyectos que proponían la incorporación de mecanismos para la promoción de la participación de las mujeres en las candidaturas evidencia los patrones culturales de la sociedad y élite política uruguaya (Pérez, 2006), que asigna ciertos roles de acuerdo al género dentro de la sociedad y atribuye mucha más importancia a que las mujeres se desarrollen en el ámbito del hogar y como madres, que a su participación en la esfera política. Estas actitudes persisten y dificultan el fortalecimiento de las medidas afirmativas y, en consecuencia, el avance de la igualdad de género en Uruguay.

Recientemente, en marzo de 2021, en la Cámara de Senadores fue presentado el proyecto de ley de Participación Política Paritaria de Personas de Ambos Sexos en la Integración de los Órganos Electivos Nacionales, Departamentales,

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Municipales, de Dirección de los Partidos Políticos y en el Parlamento del Mercosur (Carpeta408/2021), y una propuesta similar fue presentada también en la Cámara de Representantes. Estas dos propuestas pretenden establecer el principio de la paridad en la postulación e integración de los órganos del Estado y de los partidos políticos, abriendo de nueva cuenta el debate acerca de la participación y representación política de las mujeres.

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

El régimen electoral de género uruguayo fue introducido tarde y con alcances limitados. Asimismo, ha sido muy estable, reflejando las dificultades que enfrentan las mujeres para promover los acuerdos acerca de las medidas que pudieran mejorar su acceso a los cargos políticos. La baja presencia femenina en el Congreso y la falta de compromiso de los partidos políticos con la igualdad de género explican la estabilidad del régimen que, a pesar de la presentación de propuestas de reforma, fue modificado solo una vez, para aprobar la permanencia de las cuotas. De esta manera, la valoración de la fortaleza del régimen electoral de género en Uruguay ha sido baja, con un valor de 2.5 (tabla I).

III.1. EL PORCENTAJE DE EXIGENCIA

El porcentaje de exigencia es el tamaño de la cuota o del principio que se refiere al porcentaje de personas de un sexo que exige el Estado para el registro de candidaturas. En el caso de Uruguay, la Ley de Cuotas establece que se deben incluir en las listas o nóminas correspondientes personas de ambos sexos en cada terna (tres lugares sucesivos) de candidatos. En otras palabras, el tamaño de la cuota uruguaya es de 33%.[6]

La cuota no es limitativa de la participación femenina, es decir, que el 33% de los espacios en las listas que debe ser destinado a un género distinto es un

6 Artículo 2 de la Ley de Cuotas 19.555: "A los efectos establecidos en el artículo anterior y para las elecciones que se convoquen conforme a lo establecido en las Disposiciones Transitorias literales W) y Z) de la Constitución de la República, y en toda elección de primer grado que se celebre para la integración de las autoridades nacionales, departamentales y municipales de los partidos políticos, se deben incluir, en las listas o nóminas correspondientes, personas de ambos sexos, en cada terna de candidatos, titulares y suplentes en el total de la lista o nómina presentada. La presente disposición también regirá para las elecciones de segundo grado a efectos de integrar los respectivos órganos de dirección partidaria".

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

piso mínimo, más no un techo. Sin embargo, los partidos políticos han optado, de manera reiterada, por la aplicación minimalista de la cuota, colocando siempre en sus listas un mayor número de varones que de mujeres (Pérez, 2015: 8). Conforme a lo establecido en la ley se puede aplicar la cuota con seis combinaciones posibles, de tal manera que, de estas, tres se pueden considerar "minimalistas" (Pérez, 2015: 8).

Tabla I

Aplicaciones de la cuota

	Combinaciones			Aplicación de la cuota
1	Hombre	Hombre	Mujer	Minimalista de número y posición
2	Hombre	Mujer	Hombre	Minimalista de número
3	Mujer	Hombre	Hombre	Minimalista de número
4	Hombre	Mujer	Mujer	No minimalista
5	Mujer	Mujer	Hombre	No minimalista
6	Mujer	Hombre	Mujer	No minimalista

III.2. EL MANDATO DE POSICIÓN

El mandato de posición hace referencia a las reglas que exijan colocar a las mujeres en los lugares de las listas que tengan posibilidades reales de ganar la elección. La ley establece un mandato de posición débil, pues obliga a los partidos a incluir las candidaturas de ambos géneros en las ternas, de las cuales se componen las listas de candidaturas. Esta regla implica que los partidos deben colocar a, por lo menos, una mujer dentro de cada tres lugares en la lista.

Originalmente, en la Ley 18.764 se establecía que los partidos deberían cumplir con la cuota en toda la lista o dentro de los primeros 15 lugares de la misma,[7] garantizando así, por lo menos, cinco candidaturas femeninas.

7 Artículo 2, inciso segundo, de la Ley de Cuotas 18.476: "A su vez, y para las elecciones nacionales y departamentales que se indican en el artículo 5º, cada lista de candidatos a la Cámara de Senadores, a la Cámara de Representantes, a las Juntas Departamentales, a las Juntas Locales Autónomas de carácter electivo y a las Juntas Electorales deberá incluir en su integración personas de ambos sexos en cada terna de candidatos, titulares y suplentes, en el total de la lista presentada o en los primeros quince lugares de la misma. El mismo criterio se aplicará a cada lista de candidatos, el titular y sus suplentes a las Intendencias Municipales".

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Tomando en cuenta que la mayoría de los distritos electorales en Uruguay son pequeños (el segundo distrito más grande, Canelones, tiene precisamente 15 escaños; el resto tiene entre dos y cuatro diputaciones), esta regla excluía de la aplicación de la cuota al distrito de Montevideo (el más grande, con 41 escaños) y las elecciones al Senado, realizadas en un solo distrito nacional de 30 escaños. La reforma de 2017 eliminó estas excepciones, señalando que la cuota debe aplicarse en la totalidad de las listas.[8]

La ley prevé que, en el caso de los distritos binominales, la cuota se eleve al 50%, obligando a los partidos a postular una candidatura de cada género.[9] En cualquier caso, tomando en cuenta el tamaño promedio de los distritos electorales en Uruguay (de dos a cuatro escaños), así como el esquema de competencia pluripartidista y la fórmula de representación proporcional que se aplica a nivel distrital y que en los distritos más pequeños los partidos no suelen obtener más de un escaño, la postulación de las mujeres en el segundo o tercer lugar de la lista hace prácticamente inviable su éxito electoral (Artiga, 2012: 20).

III.3. LA FÓRMULA DE LA CANDIDATURA

La fórmula de la candidatura se refiere a la integración de las listas de titulares y suplencias. En este caso se considera "fórmula completa" cuando a una candidata titular le corresponde una suplencia del mismo género. En Uruguay, al presentar una lista, se pueden registrar hasta tres suplencias por cada titular. Además, los partidos políticos pueden elegir entre cuatro distintos sistemas de asignación de las suplencias,[10] creando con ello un sistema complejo y que, en los usos acostumbrados, perjudica el acceso de las mujeres a los cargos.

8 Artículo 2, inciso segundo, de la Ley de Cuotas 19.555: "A su vez, y para las elecciones nacionales, departamentales y municipales, cada lista de candidatos a la Cámara de Senadores, a la Cámara de Representantes, a las Juntas Departamentales, a los Municipios y a las Juntas Electorales deberá incluir en su integración personas de ambos sexos en cada terna de candidatos, titulares y suplentes en el total de la lista presentada. El mismo criterio se aplicará a cada lista de candidatos, el titular y sus suplentes a las Intendencias".

9 Artículo 2, inciso tercero, de la Ley de Cuotas 18.476: "En el caso de los departamentos para los cuales la adjudicación de bancas previa a la elección, efectuada por la Corte Electoral, determine que el número de Representantes Nacionales a elegir por el respectivo departamento sea de dos, los candidatos titulares tendrán que ser de diferente sexo, manteniéndose para los candidatos suplentes de los mismos el régimen general de ternas de la presente ley".

10 El artículo 12 de la Ley de Elecciones 7812 especifica cuatro tipos de suplencias: 1) preferencial: las personas suplentes son las que siguen a la última persona titular electa, en el mismo orden en que figuran en la lista; 2) ordinal: se registran por separado las listas de titulares y suplentes, en caso de convocar a las personas suplentes, se sigue el orden establecido en la lista; 3) respectivo: cada candidatura a titular tiene sus respectivos suplentes, hasta un máximo de tres cada una, las personas suplentes solamente sustituyen a la candidatura titular correspondiente; y 4) mixto: en

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

En este esquema, a pesar de la aplicación de la cuota en el registro de las candidaturas suplentes, no se garantiza que las mujeres sean efectivamente designadas o convocadas para asumir los cargos en el caso de la ausencia de las personas titulares. La flexibilidad del sistema de suplencias permite a los partidos evadir el cumplimiento de la cuota, debilitando sus alcances y las posibilidades de éxito electoral de las mujeres (Johnson, 2015; Pérez, 2015).

III.4. LAS SANCIONES

En ambas leyes que se han aprobado en el régimen electoral de género uruguayo, la sanción es muy clara y establece que las Juntas Electorales controlarán el cumplimiento de la ley y negarán el registro de las hojas de votación que no cumplan con las disposiciones contenidas.[11] Las listas presentadas se publican y pueden ser impugnadas dentro de las 48 horas de su comunicación. Las juntas electorales y la Corte Electoral, en su caso, publicarán dentro de las 24 horas posteriores a su presentación la composición y características de las hojas de votación que se fueran presentando y las exhibirán a los delegados partidarios que las soliciten. La oposición al registro podrá presentarse dentro de los dos días siguientes a su publicación (Artículo 10, Ley Nº 17.113).

III.5. LAS VÁLVULAS DE ESCAPE

Las válvulas de escape son mecanismos que permiten a los partidos políticos evadir el cumplimiento de lo que sostiene el régimen electoral de género sin infringir las normas. En este sentido, en Uruguay se aplica en todo momento la Ley de Cuotas. Sin embargo, existen áreas grises como la fragmentación de listas y la falta de un estatuto que establezca una fórmula completa (candidaturas y suplencias), que influyen negativamente en la representación política de las mujeres y que, en práctica, funcionan como una especie de válvulas de escape.

---

los casos de vacancia definitiva del o la titular el cargo no lo asume la o el suplente respectivo, sino el candidato o candidata siguiente no electo/a de la lista de titulares.

11 Artículo 3 de la Ley de Cuotas 18.476: "Las Juntas Electorales controlarán el cumplimiento de la presente ley, en lo que refiere a las listas a órganos que se eligen en circunscripción departamental, y negarán el registro de las hojas de votación que no cumplan con las disposiciones contenidas en los artículos precedentes. La Corte Electoral efectuará el contralor de las listas que intervienen en circunscripción nacional y comunicará a las Juntas Electorales el resultado del mismo. Las Juntas Electorales publicarán las hojas de votación (artículo 16 de la Ley Nº 7.812, de 16 de enero de 1925, en la redacción dada por el artículo 10 de la Ley Nº 17.113, de 9 de junio de 1999), dando noticia –en las elecciones que corresponda– de la calificación efectuada por la Corte Electoral respecto a las listas que intervienen en circunscripción nacional".

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Tabla II

Régimen electoral de género en Uruguay

Norma	Año/Ley	Tamaño (mínimo, intermedio o paridad)	%	Mandato de posición	#	*Enforcement* (ausente, débil o fuerte)	Tipo de *enforcement*	Alcance (restringido o amplio)	Válvula de escape (presente o ausente)
Uruguay I	2009 Ley Nº 18.476*	Intermedio	33%	Débil	5/15	Fuerte	Prohibición	Restringido	Ausente
IDEG= 3		0.5		0.5		1		0	1
Uruguay II	2017 Ley 19.555	Intermedio	33%	Débil	1/3	Fuerte	Prohibición	Restringido	Ausente
IDEG= 3		0.5		0.5		1		0	1

*Se aplica en 2014 para cargos nacionales y en 2015 para cargos subnacionales.
Fuente: Elaboración propia con base en Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1977-2022).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

IV. EL SISTEMA ELECTORAL LEGISLATIVO

El Poder Legislativo es bicameral y se compone de una Cámara de Senadores de 31 miembros (30 electos directamente y el vicepresidente de la República) y una Cámara de Representantes integrada por 99 diputaciones. El tamaño de las cámaras y las reglas electorales en Uruguay son muy estables, pues la Constitución exige la mayoría calificada (de dos terceras partes de cada una de las cámaras) para la realización de cualquier reforma electoral.

Los distritos electorales se determinan en función de factores de orden histórico y administrativo: coinciden con los 19 departamentos en que se divide el territorio de la República. El número de escaños que corresponde a cada distrito se determina de manera proporcional al número de electores habilitados para votar en ella, añadiendo el correctivo de que ningún departamento puede tener menos de dos escaños, según la Constitución (Urruty, 1998). En general, el tamaño de los distritos electorales de Uruguay para las elecciones legislativas es pequeño, pues la mayoría tiene entre dos y cuatro escaños. El único distrito grande en la Cámara de Representantes es Montevideo (41 escaños), seguida por Canelones (15 escaños). El Senado se elige en una sola circunscripción nacional.

La postulación de las candidaturas está reservada exclusivamente para los partidos políticos y sus coaliciones (no existe la figura de candidaturas independientes). Los partidos pueden registrar las listas de candidaturas de un tamaño correspondiente al número de escaños disponibles en cada distrito. Asimismo, deben registrar a las candidaturas suplentes, máximo tres por cada escaño disponible.

Una particularidad importante del sistema electoral uruguayo es que la ciudadanía debe votar por las candidaturas "en conjunto", es decir, que no se puede votar por diferentes partidos en cada cargo. Conforme al artículo 77 de la Constitución: "Las listas de candidatos para ambas cámaras y para el Presidente y Vicepresidente de la República deberán figurar en una hoja de votación individualizada con el lema de un partido político". Con base en este esquema, los partidos o coaliciones de partidos que registran las listas de candidaturas (lemas) pueden presentar varias listas de candidaturas (sublemas) en las elecciones legislativas. En el momento de votar, las y los electores deciden qué partido (lema) apoyar y también pueden elegir un sublema de su preferencia, con el esquema de doble voto (por lema y por lista), lo que implica que se dé una importante competencia entre las listas de un mismo partido o coalición.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Ambas cámaras se eligen bajo el principio de representación proporcional. La asignación de los escaños para ambas se realiza mediante el método d'Hondt (método de divisores mayores). Sin embargo, en el caso de la Cámara de Representantes se realiza una modificación: primero se adjudica un número de escaños por una cuota (votos totales emitidos entre el número total de escaños, 99) y luego se continúa con la aplicación de la fórmula (el resultado final es el mismo). La distribución para la Cámara de Representantes se realiza, en un primer momento, a nivel nacional, determinando el número de escaños que obtiene cada partido en función del total de los votos que hubieran obtenido. Posteriormente, se determina a qué distritos pertenecen los escaños asignados, también en función de la fortaleza electoral de las fuerzas políticas (Bottinelli, 1991).

Tabla III

Sistema electoral legislativo de Uruguay

1. Ley Electoral. Requisitos de las candidaturas	
Exigencia de ciudadanía	Nacionalidad uruguaya natural o legal con 7 años de ejercicio para senadurías y 5 para representantes
Edad	30 años para senadurías y 25 para representantes
Relación con los partidos	Postulación exclusivamente a través de los partidos políticos
Mandato	Representantes: cinco años. Senadores: seis años
Renovación del mandato	Reelección inmediata e indefinida
Elecciones	Concurrentes
2. Sistema electoral: Cámara de Representantes	
Tamaño de la Cámara Baja	99
Principio de representación	Representación proporcional
Distrito	19 distritos de tamaño variable, proporcional a la población (Montevideo: 41, Canelones: 15; en el resto, de 2 a 4)
Estructura del voto	Lista cerrada y bloqueada
Fórmula electoral	Fórmula D'Hondt modificada
Umbral	No hay

Continúa…

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

3. Sistema electoral: Cámara de Senadores	
Tamaño de la Cámara Alta	30 miembros + el vicepresidente de la República
Principio de representación	Representación proporcional
Distrito	Una circunscripción nacional
Estructura del voto	Lista cerrada y bloqueada
Fórmula electoral	Fórmula D'Hondt
Umbral	No hay

Fuente: Elaboración propia con base en la normativa electoral.

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

La debilidad del régimen electoral de género se refleja en la baja representación legislativa de las mujeres. Si bien se observa un incremento en el número de mujeres parlamentarias (representantes y senadoras) a lo largo de los últimos 35 años, los resultados están muy lejos de ser satisfactorios. La representación femenina en Uruguay no solo dista del horizonte paritario establecido por los compromisos internacionales, sino incluso por debajo del promedio regional del 30% que la literatura considera como una "masa crítica" necesaria para que las mujeres logren un impacto significativo en los procesos de toma de decisiones (Kanter, 1977).

Como ha sucedido en otros países (Gilas y Palestina, 2021), la llegada de la democracia no tuvo un impacto numérico positivo sobre la representación política de las mujeres. En la primera integración de la Cámara de Representantes (1985-1990) y en las dos primeras integraciones del Senado (1985-1995) no fue electa ninguna mujer. Sin embargo, a partir de las elecciones posteriores (1990 para la Cámara de Representantes y 1995 para el Senado) su presencia, aunque limitada, ha sido una constante.

En términos generales, se observa que para ambas cámaras la tendencia ha sido de un incremento paulatino, pero constante, con la única excepción de las elecciones legislativas de 2005, donde el número de legisladoras disminuyó. El lento incremento en el número de las mujeres implicó, para la Cámara de Representantes, pasar de 6 legisladoras (6.1%) electas en 1990 a 22 legisladoras (22.2%) en 2020. En el caso del Senado, se ha dado el avance partiendo de 2

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

legisladoras (6.7%) en 1995 a 9 (39%) en 2020. En promedio, la representación femenina en la Cámara Baja es de 11.74% y en la Alta de 12.5%.

Los resultados, a pesar de lo positivo de esta tendencia incremental, son poco satisfactorios y evidencian tanto la debilidad del régimen electoral del género uruguayo, como las resistencias partidistas y de las élites políticas masculinizadas que evitan adoptar mecanismos más eficientes para fortalecer la representación de las mujeres. La formulación actual de la cuota ha sido poco efectiva y el incremento en el número de mujeres legisladoras, aunque constante, es insuficiente para garantizarles un impacto sustantivo en las decisiones legislativas ni para promover un nuevo arreglo electoral o la paridad, cuya introducción se está convirtiendo en la nueva tendencia en la región.

Tabla IV

Composición por sexo de la Cámara de Representantes de Uruguay (1985-2025)

Periodo legislativo	Hombres	Mujeres	Total de hombres y mujeres	Porcentaje de mujeres
1985-1990	99	0	99	0
1990-1995	93	6	99	6.1
1995-2000	92	7	99	7.1
2000-2005	86	13	99	13.1
2005-2010	88	11	99	11.1
2010-2015	84	15	99	15.2
2015-2020	81	18	99	18.2
2020-2025	77	22	99	22.2
Totales	699	93	792	11.74

Fuente: Elaboración propia con base en el portal del Parlamento del Uruguay.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Tabla V

Composición por sexo de la Cámara de Senadores de Uruguay (1985-2025)

Periodo legislativo	Hombres	Mujeres	Total de hombres y mujeres	Porcentaje de mujeres
1985-1990	30	0	30	0
1990-1995	30	0	30	0
1995-2000	28	2	30	6.7
2000-2005	27	3	30	10
2005-2010	26	3	30	10
2010-2015	26	4	30	13.3
2015-2020	22	8	30	26.7
2020-2025	21	9	30	30
Totales	210	30	240	12.5

Fuente: Elaboración propia con base en el portal del Parlamento del Uruguay.

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

Para analizar la problemática que envuelve la representación política de las mujeres, es esencial comprender que, debido al proceso de selección de candidaturas y conformación de listas de los partidos, en Uruguay se privilegia una noción sustantiva de representación del tipo ideológico, es decir, las ideas de sus partidos y sectores por encima de las características de los candidatos. Por ello, la mínima participación de mujeres en los puestos de toma de decisiones no parecía alarmante para las élites políticas del país (Johnson y Pérez, 2010: 25).

Lo que resultó alarmante para los parlamentarios que cuestionaron la propuesta de ley de cuotas en el Congreso –en su mayoría, varones– fue la idea de restringir la libertad de elección de la ciudadanía, al condicionar la configuración de los procesos de selección de candidaturas y la conformación de las listas. Estas preocupaciones no tomaban en cuenta que, en la práctica,

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

la libertad de elección del electorado está restringida por el propio diseño del sistema electoral uruguayo, en el cual las y los votantes pueden optar por diferentes listas, pero no pueden expresar una preferencia entre los candidatos y candidatas que integran las listas, ni tampoco votar por las candidaturas que no cuenten con respaldo de los partidos políticos (Johnson y Pérez, 2010: 35).

Esta lectura del funcionamiento y el impacto de las cuotas es una de las razones que explican la resistencia de los legisladores ante su aprobación o, quizá, es un argumento que pretende justificar la adopción de las medidas que pretenden garantizar el acceso de las mujeres a los cargos públicos. Esta última interpretación parece ser probable, pues está en consonancia con el constante rechazo a implementar las reformas necesarias para fortalecer el régimen electoral de género y con la ausencia del compromiso con la igualdad de género por parte de los partidos políticos uruguayos.

El rechazo de las cuotas o la paridad como mecanismos efectivos que permiten revertir las desigualdades y garantizar el acceso de las mujeres a los cargos legislativos es el problema fundamental que está detrás de la aprobación tardía de las mismas y de la debilidad del diseño vigente. El alcance de la cuota es bajo, pues solamente el 33% de los espacios en las listas está reservado para el género no dominante (en este caso, el femenino). Ello, aunado a las particularidades del sistema electoral uruguayo –la vaguedad de las normas, el tamaño de los distritos, el voto conjunto, la competencia entre sublemas, el alto número de suplentes y la complejidad del sistema de suplencias–, ha reducido significativamente la efectividad de la cuota.

Entre los problemas de diseño e implementación de las cuotas, destaca el efecto negativo del tamaño de los distritos. Las mujeres logran mejores resultados en los distritos grandes (Montevideo, Canelones, elecciones senatoriales) y en los pequeños, si bien llegan a ser postuladas conforme a la norma, casi siempre ocupan los segundos o terceros lugares de las listas, lo que hace inviable su éxito electoral. En las elecciones de 2014, el 88.4% de quienes obtuvieron los escaños al haber encabezado las listas en los distritos fueron los hombres (Johnson, 2015). El hecho de que sean los varones quienes encabezan las lista y ocupan las mejores posiciones entre las candidaturas propietarias y suplentes obedece también al alto nivel de masculinización de la política, con los patrones formales e informales que privilegian el dominio de los varones sobre las mujeres. La reelección inmediata e indefinida también contribuye a reforzar su posición, privilegiando la experiencia y otorgándoles mayores recursos para competir electoralmente (Johnson, 2016).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

El caso evidencia, entonces, que la introducción de un régimen electoral de género puede ser un impulso que mejore la representación política de las mujeres, aunque lo haga de una manera limitada. Por ello, precisamente, evidencia también que las reglas débiles tienen efectos limitados y que una representación descriptiva fuerte de las mujeres requiere de una cuota alta, que garantice que las mujeres sean postuladas en los cargos con posibilidades reales de éxito electoral y que los partidos políticos tengan pocas posibilidades de evadir o debilitar el cumplimiento de la cuota.

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

Los patrones culturales, la desigualdad económica, la división sexual del trabajo y la concentración del poder son cuatro nudos estructurales (ONU Mujeres e Inmujeres, 2021) que conforman la desigualdad de género en el país. A pesar de todos los avances en materia de derechos humanos, de los cuales Uruguay varias veces ha sido pionero en la región, la incorporación de una legislación efectiva que permita la plena representación paritaria de las mujeres en puestos de toma de decisiones sigue siendo una deuda para las mujeres uruguayas.

Los resultados de la aplicación de la cuota en las últimas elecciones de 2019 han permitido visibilizar los principales retos y limitaciones que su aplicación conlleva, pues a 10 años de su aprobación Uruguay logró cuadruplicar el número de las mujeres legisladoras, pero aún no se acerca al promedio regional del 30%, y mucho menos al horizonte paritario. En este contexto es indispensable, para revertir las desigualdades existentes en el acceso a los cargos de elección popular, que se adopte una reforma constitucional y electoral para garantizar el acceso igualitario de las mujeres y los hombres a los cargos públicos.

La primera y más importante recomendación para el Legislativo uruguayo es la aprobación de la paridad en las postulaciones y en la integración de los órganos del Estado, en particular del Congreso. Es necesario que las mujeres ocupen la mitad de los espacios en las listas. La experiencia internacional evidenciada en este volumen deja en claro que la única manera de lograr el equilibrio en el ejercicio del poder es a través de la implementación de la paridad. La paridad, para que sea efectiva, debe estar bien diseñada, acorde a las particularidades de cada sistema electoral. En el caso uruguayo, eso implica

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

tomar en cuenta el tamaño de los distritos, el número de las posiciones en las listas que posibilitan el éxito electoral, así como el sistema de suplencias. Por ello, la paridad debe estar acompañada de por lo menos cinco reglas, como se detalla a continuación.

Primero, paridad vertical. Un esquema paritario efectivo exige que las mujeres ocupen la mitad de las candidaturas y que su acomodo en las listas sea alternado, es decir, que en ningún momento dos candidaturas del mismo género puedan colocarse una al lado de otra. De esta manera se garantiza una distribución más equitativa de los espacios y se impide que las mujeres queden relegadas a las últimas posiciones en las listas. Segundo, paridad transversal (la mitad de los distritos encabezada por las mujeres). Para que las mujeres tengan posibilidades reales de ser electas, es necesario que estén en el primero o segundo lugar de la lista. Esto es fundamental en el contexto de distritos pequeños, donde solamente el primero o los dos primeros lugares tienen posibilidades de alcanzar los escaños. Por ello, las mujeres deben ocupar la mitad de las candidaturas y también encabezar la mitad de las listas.

Tercero, paridad horizontal (mujeres en distritos uninominales). Las mujeres deben tener acceso a los cargos que se eligen de manera uninominal (cargos ejecutivos) y además sus candidaturas deben ser efectivas, es decir, estar en los distritos donde sus partidos tienen posibilidades reales de alcanzar una victoria electoral. La nueva regulación debería implementar mecanismos de verificación que garanticen que los partidos políticos postulen en sus mejores distritos (en los que han obtenido los mejores resultados en las últimas dos elecciones) las listas encabezadas por hombres y mujeres en condiciones de paridad. La misma regla debe aplicar a los distritos competitivos (en los que tienen posición competitiva) y los perdedores (en los que no suelen lograr éxito electoral).

Cuarto, suplencias paritarias (propietario y suplente del mismo género). El sistema tan complejo de suplencias con las que cuenta Uruguay dificulta la implementación del régimen electoral de género. Se sugiere, en primer lugar, simplificar los mecanismos de las suplencias, reduciendo el número de posibles suplentes y de los esquemas existentes. En cualquier caso, la paridad debe regir en la postulación de las suplencias. Sin embargo, no es suficiente que dentro de las candidaturas suplentes se postule el mismo número de hombres y mujeres, sino que las candidaturas propietarias deben tener suplentes del mismo género. De esta manera se evitan las presiones hacia las mujeres que las hacen renunciar a sus cargos, y se garantiza que la entrada de suplente no altere el equilibrio de los géneros en la integración del Congreso.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Quinto, paridad en el acceso a los recursos (financieros y de campaña). Las experiencias de las mujeres apuntan a constantes patrones de desigualdad en el acceso de los recursos económicos, mediáticos y partidistas a la hora de hacer campaña. Por ello, para garantizar las condiciones de igualdad y fortalecer las posibilidades del éxito electoral de las mujeres, es indispensable que la legislación establezca la obligación de los partidos políticos de asignar los recursos disponibles de manera equilibrada entre hombres y mujeres (por lo menos un equilibrio 40-60, idealmente en condiciones de paridad).

La nueva legislación debería estar acompañada de medidas que garanticen su implementación efectiva. En particular, es indispensable un esquema de sanciones fuertes –la más importante es la cancelación de las listas que no cumplan con la paridad– que la autoridad electoral puede adoptar cuando los partidos pretenden evadir las normas. Idealmente, la ley de paridad debería tener también un alcance amplio, abarcando los otros poderes del Estado (el Poder Judicial y Ejecutivo, los órganos autónomos), así como la vida interna de los partidos, que deben tener la obligación de integrar sus órganos directivos de manera paritaria.

Una legislación con estas características, que atienda todas las aristas del sistema electoral que afectan las condiciones de participación e impiden a las mujeres llegar a los cargos, implicaría la adopción de un régimen electoral de género fuerte. Solamente un régimen de estas características podrá revertir las desigualdades, garantizar las condiciones efectivas de competencia y acercar a Uruguay al horizonte paritario en el ejercicio del poder político.

Sería de esperar que las dos propuestas de legislación presentadas en 2021 en las cámaras de Representantes y de Senadores, que buscan el reconocimiento del principio de la paridad, abran un nuevo debate acerca de la importancia del acceso efectivo de las mujeres a los cargos públicos. En este debate, el Congreso uruguayo debería tomar en cuenta la evidencia comparada obtenida de la implementación de las cuotas y de la paridad por otros países de la región. Al retomar estos aprendizajes, Uruguay podría diseñar e implementar una ley fuerte, efectiva, que permitiría generar, a corto plazo, los cambios necesarios para revertir las desigualdades de género y avanzar en la construcción de una democracia paritaria. Está claro que Uruguay, considerado la democracia ejemplar de la región, no puede seguir siendo reconocido como tal mientras la mitad de su población está marginada en el ejercicio de los derechos políticos. Una democracia sin mujeres no es democracia, también en Uruguay.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Parte IV

Los casos atípicos. Sin reglas formales o con reglas laxas y diferentes niveles de representación de las mujeres

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

GUATEMALA: SIN REGLAS PERO CON CIERTA REPRESENTACIÓN DE LAS MUJERES

Karolina Gilas

I. INTRODUCCIÓN

Guatemala es uno de los países de América Latina con menor representación descriptiva de las mujeres –únicamente el 19.4% en 2019 (CEPAL, 2022)– y uno de los que no cuenta, hasta la actualidad, con algún tipo de legislación encaminada a revertir esa situación. A más de 70 años de la conquista del sufragio femenino (alcanzado en 1946), las mujeres guatemaltecas se siguen enfrentando a importantes obstáculos para lograr el pleno ejercicio de sus derechos políticos y participar en condiciones de igualdad en la toma de decisiones públicas. Esto, a pesar de los numerosos intentos de adoptar los mecanismos afirmativos a favor de la igualdad de género en la política que han promovido las organizaciones feministas durante los últimos 25 años (Galicia *et al.*, 2013) y de un contexto regional marcado por importantes avances en la representación femenina y en la construcción de las democracias paritarias.

Las mujeres guatemaltecas han accedido a los cargos –algunos pocos–, pero lo han hecho sorteando múltiples obstáculos políticos, institucionales, económicos y sociales. Es más, una mujer nunca ha gobernado el país y la percepción general de la ciudadanía es que ellas no están capacitadas o no les interesa la política. La evolución de la representación descriptiva da cuenta de los avances que ha experimentado el país desde 1986 cuando solo había siete mujeres en 100 escaños (7%) hasta la actualidad, en 2020-2021, que cuenta con 31 (19.4%), el mayor número de mujeres legisladoras de su historia. Desde 1986 han resultado electas 152 mujeres frente a 1129 hombres en 1281 escaños, lo

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

que significa que solo el 11.9% de los curules han sido ocupados por mujeres en la historia reciente del país.

Este es un caso importante para evidenciar los obstáculos que enfrentan las mujeres cuando pretenden participar en la política, pues demuestra las resistencias ante el reconocimiento de la igualdad de género y la necesidad de incluirlas en la toma de decisiones públicas. La falta de mecanismos concretos para implementar las medidas de acción afirmativa tanto en la Ley General, como en los estatutos partidistas dificulta el derecho de las mujeres a estar consideradas en las candidaturas y también a ocupar puestos elegibles. A esto se agrega el hecho de que incluso muchas mujeres (además de los hombres) cuestionan la inclusión de medidas de acción afirmativas por atentar a los méritos y la capacidad de las mujeres y que las dinámicas sociales exigen considerar elementos interculturales e interseccionales al pensar en reformas que cambien esta sistemática situación de exclusión.

Guatemala se ha caracterizado por ser uno de los países que menos ha impulsado la protección de los derechos políticos de las mujeres en América Latina y aun así ha suscrito la mayoría de los tratados internacionales, entre ellos, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), de 1980; la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer de Belém do Pará, de 1994; la Plataforma de Acción de Beijing, de 1996; el Consenso de Quito –suscrito en 2007– para promover la aprobación de medidas de acción afirmativa con la intención de garantizar el acceso a los cargos públicos y la participación política de las mujeres en América Latina y la Norma Marco para Consolidar la Democracia Paritaria del Parlamento Latinoamericano y Caribeño y ONU Mujeres (2015) que sentó las bases de la construcción de la democracia paritaria.

¿Por qué si no existe ningún régimen electoral de género en el registro de las candidaturas a los cargos de representación popular, los resultados de la representación legislativa alcanzan niveles del 20% como otros países que sí tienen reglas para que se ubiquen mujeres en las candidaturas? Como ya se ha evidenciado en la literatura comparada (Schwindt-Bayer, 2018; Freidenberg *et al.*, 2018; Bareiro *et al.*, 2004), las normas que prevén los tratados internacionales contribuyen a mejorar la representación, pero por sí solos no terminan de traducirse de manera real en instituciones más igualitarias.

Aunque después de la firma de los Acuerdos de Paz en 1996 se crearon varios mecanismos para las mujeres (Defensoría de la Mujer Indígena, DEMI y

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Secretaría Presidencial de la Mujer, SEPREM);[1] se promulgaron leyes (desarrollo integral de las mujeres, violencia intrafamiliar, violencia sexual, y trata y explotación, femicidio y otras formas de violencia) y se diseñaron políticas (Política Nacional para la Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres, PNPDIM) la representación política es insuficiente. Dado que las mujeres son la mayoría de la población (51.2%),[2] participan más que los hombres en las elecciones y son muy activas en los movimientos sociales de defensa de los derechos humanos, el porcentaje medio de mujeres electas no representa en términos descriptivos a las ciudadanas del país. Asimismo, dado que este se ha caracterizado por una marcada exclusión histórica de los pueblos indígenas, la desigualdad es de carácter interseccional, ya que las mujeres indígenas sufren incluso una mayor discriminación.[3]

El caso guatemalteco arroja luz sobre cuáles pueden ser los factores sociales, políticos y económicos que impiden el avance de las mujeres y la materialización de sus demandas. En los últimos años ha habido un salto significativo en la participación de las mujeres por la inclusión de seis mujeres candidatas en los 11 binomios presidenciales (tres como candidatas a la presidencia y tres como candidatas a la vicepresidencia, incluidas dos mujeres indígenas) de las elecciones presidenciales de 2011, y por el triunfo por primera vez en la historia política de Guatemala de una mujer como vicepresidenta (Ingrid Baldetti Elías). Si bien aún ninguna mujer ha ocupado la presidencia del Poder Ejecutivo, en 35 años de vida democrática ha habido dos mujeres en altos cargos en el Poder Legislativo (se trata de Catalina Soberanis, 1991-1992; Arabella Castro, 1997-1998) y muchas más en el Poder Judicial.

La ruta de las reformas fallidas se convierte, entonces, en un caso paradigmático que aporta a la política comparada importantes hallazgos sobre las limitaciones de la actuación institucional de los movimientos feministas y del movimiento amplio de mujeres; de las dificultades de la mujeres políticas para

1 Durante el proceso de negociación de los Acuerdos de Paz, de los 22 negociadores, dos eran mujeres; una de las cuales fue signataria de los Acuerdos de Paz (de 11 signatarios en total). Es el primer acuerdo de paz que aborda la violencia contra las mujeres en América Latina y crea mecanismos específicos para las mujeres indígenas (DEMI) y la institucionalidad para la paz (ONU Mujeres, 2021b).

2 Las mujeres representaban el 51.2% de la población estimada para 2014 de 15.8 millones de habitantes.

3 El país se integra por 24 grupos lingüísticos y cuatro pueblos: maya, garífuna, xinca y mestizo o ladino. Según los últimos tres censos de población (1981–2002), la población indígena constituye el 43%de la población total del país.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

generar redes sororas de impulso a la participación política por encima de las lealtades partidarias y de la fuerza de las resistencias patriarcales de las dirigencias de los partidos políticos que aún no han entendido la importancia de la construcción democrática en clave igualitaria. El análisis del caso guatemalteco, aunque lejano a las dinámicas que ocurrieron en las últimas tres décadas en otros países de la región, resulta indispensable para comprender los factores que permiten avanzar o que, por el contrario, logran frenar el avance de la igualdad política en clave interseccional.

Este capítulo describe la evolución de las propuestas para contar con un régimen electoral de género en Guatemala y evalúa esos intentos fallidos para fijar el modo en que se establecen las reglas formales; la forma en que se registran las candidaturas ha incidido, junto con el sistema electoral, sobre la representación descriptiva de las mujeres en el Congreso Nacional. Dada la ausencia de reglas, el texto identifica los obstáculos y problemas que enfrentan las mujeres guatemaltecas y realiza una serie de propuestas de reformas que ayuden a mejorar su representación política.

II. LA EVOLUCIÓN DE LAS PROPUESTAS PARA APROBAR UN RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO

Si bien aún Guatemala no ha aprobado ninguna medida afirmativa ni tampoco el principio de paridad de género encaminados a generar el incremento en la representación política de las mujeres, a lo largo de los años se han propuesto desde distintos actores políticos diversas reformas a la legislación electoral que pretendían la incorporación de las cuotas y/o la paridad para el registro de las candidaturas. El análisis de los intentos fallidos y la identificación de los actores que lograron frenar estos avances aportan datos relevantes al estudio de los mecanismos que obstaculizan la materialización de la representación política igualitaria.

A partir del reconocimiento del sufragio femenino, logrado con la aprobación de la nueva Constitución en 1945, las relaciones políticas, económicas y sociales han estado afectadas por las jerarquías de género. Incluso el propio reconocimiento del voto reflejaba la discriminación hacia las mujeres: el sufragio universal fue otorgado a todas las personas mayores de 18 años, sin embargo, era obligatorio para los varones que sabían leer y escribir, pero optativo para las mujeres. Asimismo, las personas analfabetas no tenían derecho a la secrecía del voto y estaban obligados a anunciarlo públicamente (Hybel, 2020: 227).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Las limitaciones a los derechos políticos de las mujeres en Guatemala resultaron en su baja representación en los espacios de poder de todos los niveles: gabinetes, congresos y autoridades municipales, en comparación con otros países de Centroamérica (Saint-Germain y Chavez Metoyer, 2008: 56). Al mismo tiempo, los movimientos de las mujeres fueron muy activos en la lucha por los derechos humanos y en contra del terror empleado por el gobierno, aunque su participación en la guerrilla –especialmente en su liderazgo– fue limitada en comparación con otros países de la región (Luciak, 2001: 27). Más tarde, durante las largas negociaciones de paz (1990-1996), los movimientos de las mujeres y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), el partido que aglutinaba cuatro de las guerrillas más importantes, pretendieron lograr que la problemática de la igualdad de género fuera incluida como parte de los acuerdos (Luciak, 2001: 55).

La estrategia fue exitosa: las cuestiones de igualdad de género fueron incluidas en cuatro de los siete acuerdos firmados, en los que el gobierno guatemalteco se comprometía a proteger a las mujeres jefas de familia y a las niñas y niños afectados por el conflicto, eliminar todas las modalidades de discriminación en contra de las mujeres, incorporar la perspectiva de género en las políticas públicas y adoptar medidas afirmativas para incrementar la representación política de las mujeres (Luciak, 2001: 55). Este reconocimiento de la importancia de las mujeres en la vida política y social de Guatemala fue relevante (Luciak, 2001: 56), aunque 20 años después del inicio de las negociaciones, sigue sin materializarse.

Después de los Acuerdos de Paz, las expectativas sobre la participación de las mujeres regresaron a las dinámicas iniciales: incluso los nuevos partidos surgidos a partir de los movimientos armados no esperaban que las mujeres se involucraran activamente en la política. A pesar del reconocimiento formal de la igualdad, las normas patriarcales y el machismo dominante en la sociedad limitaban la capacidad de participación e influencia de las mujeres (Luciak, 2001: 61-64) y son un factor fundamental para comprender la baja representación femenina en el Congreso guatemalteco. A lo largo de los años, entonces, las mujeres –desde los movimientos feministas y desde los partidos– han estado exigiendo el cumplimiento de las obligaciones que el Estado adquirió al firmar los Acuerdos de Paz y al adherirse a los instrumentos internacionales a favor de la ampliación de los derechos de las mujeres. En especial, muchas de sus demandas se han concentrado en exigir la implementación de medidas afirmativas a favor de la representación política de las mujeres (Galicia *et al.*, 2013: 16-17).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

La adopción de las medidas afirmativas fue planteada por primera vez en 1990, cuando la Oficina Nacional de la Mujer (ONAM) propuso la adopción de mecanismos afirmativos para la postulación de las candidaturas para las elecciones populares y la integración de los órganos partidistas (Galicia *et al.*, 2013: 31). En 1998, un grupo de diputadas presentaron la primera iniciativa formal (Iniciativa 2027) que incluía la cuota del 30%, alternancia y sanciones por incumplimiento (Galicia *et al.*, 2013: 31; ONU Mujeres, 2018: 55). El tema regresó al debate público en 2001 con la propuesta de cuota de 44% elaborada por las mujeres desde la academia y las organizaciones de sociedad civil (Comisión por la Equidad Política), y a los debates parlamentarios en 2004 y 2005 (Iniciativa 3109) con la propuesta de la cuota de 44% (Galicia *et al.*, 2013: 32; ONU Mujeres, 2018: 55). Ninguna de ellas logró una aprobación mayoritaria en el Congreso.

En 2008, la sociedad civil (a través de las organizaciones Asociación Política de Mujeres Mayas, MOLOJ, y Convergencia Cívico Política de Mujeres) elaboró propuestas de reformas electorales para incluir la paridad, alternancia y representatividad étnica en las postulaciones. El año siguiente, en 2009, las diputadas integrantes de la Comisión de la Mujer en el Congreso promovieron la iniciativa para adoptar la paridad con alternancia e inclusión de la diversidad étnica en las listas de candidaturas (Iniciativa 4088), la cual, a pesar de haber recibido aprobación por parte de la Comisión de Asuntos Electorales, fue bloqueada en el Pleno del Congreso. La misma suerte tuvo la iniciativa presentada en 2012 (Galicia *et al.*, 2013: 28-29).

La iniciativa 4535 presentada por el Tribunal Supremo Electoral en 2012, que propuso paridad y alternancia de géneros, tampoco logró avanzar en el Legislativo (Galicia *et al.*, 2013: 34). En 2013 parecía haber consenso entre los partidos para adoptar la cuota de 30% y alternancia en las listas (Iniciativa 4783) (Galicia *et al.*, 2013: 151). Esta iniciativa fue aprobada por las Comisiones, conocida por el Pleno del Congreso e, incluso, obtuvo el visto bueno de la Corte Constitucional (necesario al tener un impacto en las normas constitucionales). Sin embargo, nuevamente, incluso esta propuesta tan alejada de la paridad no logró materializarse (ONU Mujeres, 2018: 58).

El TSE volvió a presentar las iniciativas a favor de la paridad en 2015 (Iniciativa 4974). En esta ocasión, aunque se dio la aprobación de una reforma electoral que recogía diversas propuestas realizadas por el órgano electoral, la paridad de género no fue incluida entre los ajustes legales (Tello Sánchez, 2018: 46). Al año siguiente, el Presidente propuso una reforma para aprobar

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

la paridad, alternancia y representación étnica (Iniciativa 5158); esta, igual que todas las anteriores, no se ha podido materializar. A principios de 2021, el TSE elaboró una nueva propuesta de reforma que, además de varios aspectos del funcionamiento del propio órgano, busca establecer las cuotas y alternancia y reconocer la necesidad de postulación de las minorías étnicas. Asimismo, en marzo de 2021, un grupo de legisladoras y legisladores presentaron una nueva iniciativa de reforma (Iniciativa 5893) para promover la adopción de la paridad y alternancia en las listas a todos los cargos electivos y órganos internos de los partidos, así como la representación étnica paritaria en proporción a la población indígena habitante de los respectivos distritos y promoción de las candidaturas de las personas con discapacidad. Adicionalmente, la iniciativa establecía que el TSE tendrá la facultad (y la obligación) de rechazar las listas que incumplan con esas medidas.

Tabla I

Iniciativas presentadas en la materia de cuotas y paridad de género en Guatemala

Año	Iniciativa	Proponente	Propuesta
1998	2027	Un grupo de diputadas	Cuota del 30% Alternancia Sanciones por incumplimiento
2001	N/A	Comisión por la Equidad Política	Cuota del 44%
2004	3109	Un grupo de diputadas y diputados	Cuota del 44% Alternancia
2008	N/A	Asociación Política de Mujeres Mayas Moloj Convergencia Cívico Política de Mujeres	Paridad y alternancia Representación étnica

Continúa...

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Año	Iniciativa	Proponente	Propuesta
2009	4088	Un grupo de diputadas	Paridad y alternancia Representación étnica en proporción a la población de los distritos
2010	4290	TSE	Paridad y alternancia Cuota del 10% para los jóvenes
2012	4535	TSE	Paridad y alternancia Paridad para las candidaturas indígenas en distritos con mayoría indígena
2013	4783	Un grupo de diputados	Cuota del 30% No más de dos personas del mismo sexo colocadas consecutivamente
2015	4974	TSE	Paridad y alternancia Representación étnica en proporción a la población de los distritos
2016	5158	Poder Ejecutivo	Paridad y alternancia Representación étnica en proporción a la población de los distritos
2021	N/A	TSE	Paridad y alternancia Representación étnica en proporción a la población de los distritos
2021	5893	Un grupo de diputadas y diputados	Paridad y alternancia Representación étnica paritaria en proporción a la población de los distritos Promoción de las candidaturas de personas con discapacidad Rechazo de la lista en caso de incumplimiento

Fuente: Elaboración propia con base en la información del Congreso de la República y del TSE, así como de ONU Mujeres (2018) y Galicia *et al.* (2013).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

A pesar de las recurrentes reformas a la legislación electoral guatemalteca –entre 1985 y 2021 se han realizado cinco– ninguna de estas oportunidades fue aprovechada para articular un régimen electoral de género que permitiera avances en la inclusión de las mujeres en los espacios públicos (Freidenberg y Uribe Mendoza, 2019; Galicia *et al.*, 2013: 27). Hasta el momento, únicamente tres partidos adoptaron cuotas voluntarias. La Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) introdujo la cuota para las posiciones al interior del partido en 1997, por lo que la presencia de las mujeres entre la militancia y dirigencia del partido fue incrementando (Luciak, 2001: 182). Ya más tarde, otros dos partidos, Unidad Nacional de la Esperanza (UNE) y Encuentro por Guatemala (EG) también aprobaron cuotas para las postulaciones a cargos legislativos. La UNE asignó el 40% de las postulaciones para las mujeres, mientras que el EG únicamente determinó que no puede haber una participación mayor del 80% de cualquiera de los dos sexos en las candidaturas (Tello Sánchez, 2018: 45).

III. LOS COMPONENTES DEL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO

A pesar de los numerosos intentos realizados a lo largo de los últimos 25 años por las mujeres desde los partidos políticos, la sociedad civil, la academia y los espacios legislativos, así como los importantes esfuerzos institucionales, Guatemala se mantiene como el único país de la región que no cuenta con medidas afirmativas obligatorias para que los partidos registren sus candidaturas con participación de las mujeres. La legislación electoral no contempla ningún tipo de mecanismo o medida que pudiera contribuir a incrementar el número de mujeres electas o, al menos, postuladas como candidatas a los cargos de elección popular. La siguiente tabla da cuenta de cómo, incluso después de cinco reformas realizadas al sistema electoral guatemalteco, el régimen electoral de género sigue ausente.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Tabla II

Régimen electoral de género en Guatemala

Norma	Año/ Ley	Tamaño (mínimo, intermedio o paridad)	%	Mandato de posición	#	*Enforcement* (ausente, débil o fuerte)	Tipo de *enforcement*	Alcance (restringido o amplio)	Válvula de escape (presente o ausente)
Guatemala I	1985	Ausente		Ausente		Ausente		Ausente	Ausente
IFREG=0		0		0		0		0	0
Guatemala II	1990	Ausente		Ausente		Ausente		Ausente	Ausente
IFREG=0		0		0		0		0	0
Guatemala III	1994	Ausente		Ausente		Ausente		Ausente	Ausente
IFREG=0		0		0		0		0	0
Guatemala IV	2002	Ausente		Ausente		Ausente		Ausente	Ausente
IFREG=0		0		0		0		0	0
Guatemala V	2016	Ausente		Ausente		Ausente		Ausente	Ausente
IFREG=0		0		0		0		0	0

Fuente: Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1977-2022).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

IV. EL SISTEMA ELECTORAL LEGISLATIVO

El sistema electoral guatemalteco para integrar el Congreso de la República se basa en el principio de representación proporcional combinado con dos tipos de listas, lo que supone una integración por sistema mixto. La elección de las 160 personas integrantes del Congreso se realiza a través de las listas postuladas en los distritos electorales y una lista nacional. Los distritos corresponden territorialmente a los departamentos[4] y el número de las diputaciones electas en los distritos no puede exceder 128 (art. 205, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, LEPP). A través de la lista nacional se eligen 32 diputaciones correspondientes al 25% de la totalidad de los escaños del Congreso. La legislación guatemalteca no prevé ningún umbral para el acceso a la distribución de los escaños legislativos. La distribución de los escaños se realiza aplicando la fórmula electoral D'Hondt (arts. 200 y 203 de la LEPP). En caso del fallecimiento o la renuncia de una persona electa, esta es sustituida por quien ocupa el siguiente lugar en la lista de candidaturas registrada. Si se hubiesen agotado las candidaturas en las listas distritales, el escaño se asigna a la persona que corresponde en la lista nacional (art. 204 de la LEPP).

El Congreso se renueva cada cuatro años, de manera concurrente con las elecciones presidenciales, locales y de integrantes del Parlamento Centroamericano.[5] La concurrencia de los procesos de renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como de las elecciones locales, tiene un importante efecto sobre las estrategias de los partidos y el comportamiento de los votantes, generando un efecto unificador sobre las alianzas y preferencias electorales.

4 La Ley establece la siguiente distribución de escaños por cada distrito: Distrito Central: 11 diputados; Distrito de Guatemala: 19 diputados; Sacatepéquez: 3 diputados; El Progreso: 2 diputados; Chimaltenango: 5 diputados; Escuintla: 6 diputados; Santa Rosa: 3 diputados; Sololá: 3 diputados; Totonicapán: 4 diputados; Quetzaltenango: 7 diputados; Suchitepéquez: 5 diputados; Retalhuleu: 3 diputados; San Marcos: 9 diputados; Huehuetenango: 10 diputados; Quiché: 8 diputados; Baja Verapaz: 2 diputados; Alta Verapaz: 9 diputados; Petén: 4 diputados; Izabal: 3 diputados; Zacapa: 2 diputados; Chiquimula: 3 diputados; Jalapa: 3 diputados y Jutiapa: 4 diputados (art. 205 de la LEPP).

5 El Parlamento Centroamericano (PARLACEN) es una institución de integración entre los países de América Central, integrado por Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, República Dominicana y Panamá, y por 120 diputaciones electas por un periodo de cuatro años; cada país miembro elige 20 diputaciones mediante el sufragio universal y directo.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Tabla III

Sistema electoral legislativo de Guatemala

1. Ley Electoral	
Requisitos de las candidaturas	
Para ser candidata/o	Ser guatemalteco de origen y estar en el ejercicio de sus derechos ciudadanos
Edad	18 años
Relación con los partidos	Postulación a través de partidos políticos
Mandato	4 años
Renovación del mandato	Reelección inmediata
Tipos de diputados	Mixto: De distrito y de lista nacional
Tamaño de la Cámara	160 (128 distritales + 32 nacionales)
Revocatoria del mandato	N/A
Elecciones	Concurrentes
2. Sistema electoral	
Principio de representación	Proporcional
Distrito	24 distritos: 23 departamentos de tamaño variable en proporción a la población + 1 lista nacional. Por cada distrito electoral deberá elegirse mínimo un diputado y un número de diputados proporcional a la población determinada en el último censo realizado antes de una elección (80,000 habitantes).
Estructura de voto	Lista cerrada y bloqueada
Fórmula electoral	Método D'Hondt
Umbral	N/A

Fuente: Elaboración propia a partir del texto constitucional y de la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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

Guatemala es uno de los países de la región con menores niveles de representación política de las mujeres. La ausencia de medidas afirmativas en un contexto de alta desigualdad de género y discriminación política deja la postulación de las mujeres guatemaltecas a la voluntad de los partidos políticos (Tello Sánchez, 2018: 19) y estos, aún sumergidos en las relaciones patriarcales y machistas, mantienen las limitaciones a la participación y representación femenina.[6] En las elecciones legislativas de 2015, los partidos guatemaltecos postularon, en promedio, el 23.7% de las mujeres en las listas nacionales: el WINAQ-URNG-MAIZ[7] postuló el 60% de mujeres entre sus candidaturas, la Unidad Nacional de la Esperanza el 91%, mientras que dos partidos (Frente de Convergencia Nacional y Movimiento Reformador) registraron solo a varones. En las listas distritales, las mujeres ocuparon entre el 17.1% en las listas de la URNG hasta un 36.6% en las del partido Partido Corazón Nueva Nación, con un promedio del 25.3% (Tello Sánchez, 2018: 41).

Sin embargo, incluso cuando las mujeres logran ser postuladas como candidatas, los partidos las colocan en las últimas posiciones lo que, bajo el esquema de las listas cerradas y bloqueadas, las deja sin posibilidades reales de ser electas. Esta dinámica queda evidenciada en el bajo éxito electoral de las mujeres: de las 357 candidatas postuladas en las listas distritales en 2015, únicamente 20 resultaron electas, equivalentes al 5.6% (Tello Sánchez, 2018: 43-44). La situación es aún más grave para las mujeres indígenas. A pesar de la composición multiétnica y pluricultural de Guatemala, la población indígena enfrenta una importante discriminación y exclusión de los espacios públicos. Los números tan bajos de la representación de las mujeres en el Congreso se tornan aún más graves al revisar la representación de las mujeres indígenas, que en los últimos años ha oscilado entre una diputación (0.63% de los escaños) en 2003 y cuatro legisladoras (2.5% de los escaños) en 2007 (Tello Sánchez, 2018: 31).

6 La exdiputada Sandra Morán expresó: aunque hemos hecho muchos esfuerzos […] de promover la participación política de las mujeres […] todavía tenemos obstáculos desde la familia, desde la comunidad, desde las mismas autoridades que no necesariamente reconocen las capacidades que tenemos y la necesidad del ejercicio de derechos […] esos son obstáculos claros" (entrevista 9/11/2017, en Santa Cruz Sagastume, 2018).

7 Movimiento político WINAQ, Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, Movimiento Amplio de Izquierda.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

La baja representación política de las mujeres evidencia que el mero reconocimiento del derecho al sufragio es insuficiente para romper las barreras que imponen las desigualdades estructurales presentes en las sociedades contemporáneas. A pesar de que las mujeres guatemaltecas son la mayoría de las personas con derecho a votar (el 54% del padrón electoral) y que, además, son la mayoría del electorado (en las elecciones de 2015 fueron el 55%, con la participación femenina del 71.3%) (ONU Mujeres, 2018: 53), sus votos no logran romper las estructuras patriarcales. Incluso cuando las mujeres son la mayoría, "arraigo de actitudes patriarcales y estereotipos relativos a las funciones y responsabilidades de las mujeres y los hombres en la familia, el trabajo, la vida política y la sociedad, que constituyen graves obstáculos para que las mujeres puedan ejercer sus derechos humanos" (ONU Mujeres, 2018: 65).

Tabla IV

Composición por sexo de la Asamblea Legislativa de Guatemala

Periodo legislativo	Hombres	Mujeres	Total hombres y mujeres	Porcentaje de mujeres
1986-1991	93	7	100	7
1991-1994	106	10	116	8.6
1994-1996	74	6	80	7.5
1996-2000	69	11	80	13.8
2000-2004	102	11	113	9.7
2004-2008	144	14	158	8.9
2008-2012	139	19	158	12
2012-2016	137	21	158	13.3
2016-2020	136	22	158	13.9
2020-2024	129	31	160	19.4
Totales	1129	152	1281	11.9

Fuente: UIP (2021) y Galicia *et al.* (2013: 85).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

En las elecciones más recientes, de 2019, la situación respecto de la participación y postulación de las mujeres no ha registrado mayores avances. Entre las candidaturas a diputaciones, tan solo el 27.6% fueron mujeres, lo que se tradujo en 26 escaños ganados por las candidatas (19% del Congreso) (Monzón, 2019). Estos bajos niveles de postulación de las mujeres evidencian el bajo compromiso de los partidos con la igualdad de género y hacen patente la necesidad de promover una legislación que fortalezca la representación femenina.

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

La ausencia de las medidas legisladas y la resistencia de los partidos políticos ante cualquier intento de adopción de las cuotas o de la paridad de género tienen un efecto inhibidor sobre la representación política de las mujeres en Guatemala y son, al mismo tiempo, un resultado de las estructuras patriarcales y las relaciones y jerarquías sexuadas presentes en la sociedad. Las desigualdades de género observadas en la representación política de las mujeres están presentes también en otros ámbitos. Las mujeres guatemaltecas tienen las menores oportunidades de desarrollo profesional en la región (únicamente el 43% de la población femenina es económicamente activa) y se enfrentan a importantes brechas salariales y otros patrones discriminatorios (WEF, 2021: 23). Esto deriva en una alta dependencia económica de sus esposos, obstaculizando su autonomía y dificultando, por supuesto, también su involucramiento en la política. Asimismo, las mujeres se enfrentan a altos niveles de violencia, pobreza e inseguridad alimentaria y limitaciones en el acceso a la educación (Tello, 2018: 36-39).[8]

8 Las fuertes barreras culturales y educativas se manifiestan también desde las instituciones del Estado: "uno se encuentra con barreras ideológicas, de manejo del marco jurídico internacional, de racismo, de machismo y es difícil llegar a institucionalizar esa legislación y hacerla operativa […]" (Grupo Focal 31/10/2017). En ese sentido, la reproducción y apropiación de un discurso de oposición a estos mecanismos es común entre las dirigencias partidarias masculinas de algunos partidos políticos, basados en el mérito y la capacidad. Esto es bastante visible a nivel municipal en las respuestas de un buen número de las guatemaltecas entrevistadas. 'Hay muchas mujeres que no están de acuerdo con la participación política de las mujeres y que también son hostiles a los planteamientos de la paridad y la alternabilidad (Grupo Focal de Guatemala, 31/10/2017 en Santa Cruz Sagastume, 2018).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

El fenómeno particularmente grave y que tiene un efecto inhibidor sobre la participación y representación política de las mujeres guatemaltecas es la violencia de género, tanto en la política como en otros ámbitos. El Observatorio de las Mujeres del Ministerio Público reporta que entre enero de 2019 y febrero de 2021 se dieron 1,262 casos de feminicidio o muertes violentas de las mujeres, 28,319 casos de violación y 119,899 casos de violencia física, económica y psicológica (Ministerio Público, 2021). Estos datos evidencian que la adopción, en 2008, de la Ley contra el Femicidio y otras Formas de Violencia contra la Mujer, no ha sido suficiente para frenar o disminuir este fenómeno. La débil capacidad institucional para prevenir y sancionar los casos de violencia, así como la prevalencia de los estereotipos, roles tradicionales de género y jerarquías sexuadas del poder en la sociedad impiden el avance y la construcción de una vida libre de violencia para las mujeres.

Las condiciones de desigualdad que persisten en la sociedad guatemalteca y que limitan el ejercicio de la autonomía y de los derechos por parte de las mujeres evidencian que, para romper las estructuras patriarcales y construir una democracia paritaria serán necesarias tanto las medidas afirmativas en la política, como políticas públicas con perspectiva de género encaminadas a la erradicación de la violencia y discriminación en todos los ámbitos. Aun así, frente a la complejidad de los retos, la paridad en las postulaciones es necesaria precisamente para dar a las propias mujeres la oportunidad de visibilizar la situación de discriminación y articular los intereses y demandas necesarios para revertir esta situación. La ausencia de las medidas afirmativas es el reflejo de la profunda desigualdad de género y de que los partidos políticos no tienen interés en revertir esta situación.

También las dinámicas propias del Congreso guatemalteco evidencian que las legisladoras enfrentan dificultades en articular proyectos conjuntos a favor de la igualdad. Las 19 mujeres electas en 2008 constituyeron la Bancada de Mujeres, a través de la cual, colaborando más allá de las diferencias partidistas, lograron la aprobación de diversas legislaciones a favor de la igualdad de género, entre ellas las normas relativas al divorcio, a la vida libre de violencia o maternidad saludable (Tello Sánchez, 2018: 23), sin embargo, no logran articular apoyos a favor de la adopción de las cuotas de género. Más tarde, las legisladoras impulsaron la creación del Foro Parlamentario de la Mujer, que se logró materializar en 2016. No obstante, debido al desinterés de muchas diputadas, este mecanismo no ha logrado "constituirse en un espacio permanente de discusión de iniciativas a favor de las mujeres o

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

como un espacio de encuentro para las mujeres diputadas" (NIMD-Guatemala y FCIL, 2018: 33).

Las legisladoras enfrentan dificultades para materializar la agenda feminista no solo a raíz de las diferencias ideológicas y partidistas, sino también derivado de su exclusión de los espacios del poder al interior del Congreso. En 2018, únicamente dos mujeres integraron la Junta Directiva, como la tercera vicepresidenta y la quinta secretaria. Asimismo, su influencia en las comisiones es limitada: solamente 8 de las 38 comisiones están presididas por mujeres, y las mujeres ni siquiera forman parte de algunas de ellas, como las de energía o previsión social (Tello Sánchez, 2018: 23). Este tipo de exclusión refuerza los obstáculos que enfrentan las mujeres al contar con un limitado número de escaños. En este contexto siguen vigentes las palabras de Otilia Lux, quien advirtió que "somos tan poquitas las mujeres, cuando deseamos lograr algo, o somos tan pocos(as) los(as) representantes de los pueblos indígenas, o la representante del partido, que cuando deseamos tomar una decisión, nos cuesta demasiado" (iKNOW Politics, 2012). El incrementar la representación política de las mujeres implica vencer una serie de dificultades relacionadas no solo con las dinámicas propias de la actividad política, pues "la desigualdad y la discriminación están en todos lados, en la misma casa, en las comunidades, en las organizaciones, sectores como el sindicalista, el campesino, sin espacios, donde las mujeres se ven con muchos obstáculos y sus luchas permanentes y además históricas" (Sandra Morán, en la entrevista referida en Santa Cruz Sagastume, 2018: 150).

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

La principal recomendación en el caso de Guatemala estaría en el ámbito de la normativa. Sería fundamental que el país se sume a la tendencia regional a partir de la cual se han aprobado medidas concretas que obligan a los partidos a ubicar mujeres en las candidaturas. Después de 25 años de esfuerzos por parte de las mujeres guatemaltecas, es momento de que el país finalmente adopte las medidas institucionales para romper la brecha de género y construir una representación política más igualitaria y equilibrada. Una reforma constitucional y legal que necesitan las mujeres guatemaltecas debería abarcar la introducción de la paridad de género en las postulaciones, así como también la alternancia de género e interseccionalidad en la composición de las listas.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

El ritmo actual de crecimiento de la representación política femenina en Guatemala da cuenta de que se necesitaría un tiempo considerable (unos 200 años) para alcanzar la igualdad si se continúan sin aprobar leyes, pues entre 1986 y 2021 los cambios no han sido significativos. El poco acceso de las mujeres a los cargos es una muestra clara de la urgente necesidad de adoptar medidas que permitan alcanzar la igualdad real para mujeres y hombres en el acceso a dichos cargos, en particular, la aprobación de leyes con un régimen electoral de género fuerte, que exija a los partidos ubicar al menos el 50% de mujeres en sus candidaturas, en los diversos cargos de elección popular y al interior de las organizaciones. Sin normas fuertes, con mandatos de posición claros, fórmulas completas, sanciones fuertes y claras a los partidos que no cumplan con la exigencia de la norma y ausencia de válvulas de escape, será imposible mejorar la representación legislativa y municipal de las mujeres guatemaltecas.

La paridad debe ser adoptada para todos los cargos de elección popular, es decir, para la integración del Congreso de la República, como recomendación para el Parlamento Centroamericano y los ayuntamientos. En todos los casos, todos los partidos y coaliciones deberían tener la obligación de presentar las listas integradas por el 50% de candidaturas femeninas y el 50% de las candidaturas masculinas, en todo tipo de listas (distritales y nacionales). En la integración de las listas deben aplicarse mecanismos de estricta alternancia, obligando a los partidos a colocar, de manera intercalada, las candidaturas femeninas y masculinas. Es indispensable que la alternancia sea respetada en toda la lista, pues de lo contrario, al permitir la colocación de las mujeres en los últimos lugares de las listas (como sucede en la actualidad), la medida no será efectiva.

Si bien en Guatemala, en 2017, hubo intenciones de discutir una "tercera generación de reformas", donde se incluían medidas concretas para obligar a los partidos políticos a ubicar de manera paritaria a las mujeres en las candidaturas nacionales y locales, la reforma no prosperó.[9] La inclusión de medidas concretas que obliguen a las dirigencias de los partidos a poner mujeres en las candidaturas es parte de la agenda prioritaria de reformas en Guatemala (IIDH, 2018). También se deben desarrollar mecanismos normativos para enfrentar el

9 En Guatemala, el mes de marzo de 2017, se elaboró un Proyecto de Reforma por parte de la Comisión de Asuntos Electorales del Congreso. En el mes de mayo iniciaron las audiencias públicas con la sociedad civil y diversas entidades académicas para escuchar sus opiniones sobre el proyecto y las propuestas que tuvieran a dicho proceso. Para las discusiones se contempló una estructura general del Proyecto de Reforma dividida en dos fases: el área temática que abarcaría el tema de organización y democratización interna de los partidos políticos y el fortalecimiento del sistema electoral (IIDH, 2018).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

acoso y la violencia política, de manera previa, durante y de manera posterior a los procesos electorales, considerando el contexto donde se desarrolla la violencia.

La incorporación al ordenamiento jurídico nacional de los estándares del derecho internacional en materia de igualdad de género, no discriminación y participación política puede considerarse una buena práctica que debería ser retomada en Guatemala. Si bien ya existe un esfuerzo desde el Tribunal Supremo Electoral, a través de políticas institucionales como la Política de Equidad de Género (Grupo Focal 31/10/2017), que incorpora una agenda para la transversalización de esta perspectiva a nivel institucional para el periodo 2015-2023, esta medida no es suficiente y debería extenderse a todas instituciones. Eso supone transformar la exclusión de las mujeres en una cuestión de derechos humanos, algo que ha dado muy buenos resultados en otros países de la región.

Además del criterio de género, en los distritos y municipios con altos niveles de población indígena, la paridad debiera aplicarse de manera interseccional. Es decir, además del criterio del género, un porcentaje de las candidaturas (tanto femeninas como masculinas) deben cumplir también con la pertenencia étnica. El porcentaje de las candidaturas indígenas en las listas debe ser proporcional al porcentaje de la población indígena dominante en cada ámbito territorial.

La regla de la paridad debe ser obligatoria, es decir, debe ser cumplida por todos los actores políticos y en todo momento del desarrollo de los procesos electorales e, incluso, después de la jornada electoral. En este sentido, cualquier sustitución de las candidaturas que se realice antes o después de la elección debe ser realizada con las personas del mismo género, para evitar las presiones hacia las mujeres para que renuncien y dejen sus lugares en las listas o en los órganos representativos a los hombres. En ningún caso deben permitirse las cláusulas de excepción (válvulas de escape) para el cumplimiento de la paridad. Y, en ese sentido, también debe prohibirse por ley poner a las mujeres solo como suplentes de candidatos hombres.

Otra de las estrategias clave que puede contribuir en el avance de los derechos políticos de las mujeres guatemaltecas tiene que ver con el fortalecimiento de los liderazgos comunitarios. En Guatemala, se ha evidenciado que el trabajo comunitario local es una puerta de entrada de las mujeres a la política municipal (Tello Sánchez, 2009). Una vez que las mujeres demuestran su efectividad electoral, la decisión estratégica de los partidos se hace simple:

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

volver a postular candidaturas que pueden ganar en esos distritos, sin importar el género. Esto significa también consolidar la implementación de Redes de Direcciones Municipales de la Mujer, que para el año 2015 sumaban un total de 18 con la participación activa de las 263 Direcciones pertenecientes a 18 del total de 22 departamentos que conforman el país (Santa Cruz Sagastume, 2018).

Para garantizar el cumplimiento de las medidas resulta fundamental la adopción de un régimen de sanciones fuerte. Las experiencias internacionales evidencian que sin las sanciones fuertes las medidas institucionales (cuotas y/o paridad) no llegan a ser cumplidas a cabalidad. Junto a esas sanciones, se necesita un sistema de control y monitoreo de cumplimiento de lo que señala la norma. Asimismo, apuntan a que la única sanción efectiva, que evita las simulaciones, es la negativa de registro de las listas que no cumplan con las medidas legales. En ese sentido, cualquier normativa que se apruebe debe considerar todos estos elementos.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

NICARAGUA: CON PARIDAD Y REPRESENTACIÓN DE MUJERES PERO SIN DEMOCRACIA

Karolina Gilas

I. INTRODUCCIÓN

Nicaragua ha logrado enormes avances en la construcción de la representación política de las mujeres. No solo es uno de los países con mayor participación de las mujeres en el Poder Legislativo (con 47.3%) (CEPAL, 2022), sino que ha sido uno de los primeros países latinoamericanos en elegir a una mujer como presidenta –Violeta Chamorro, de la Unión Nacional Opositora, en 1990–, en contar al mismo tiempo con la vicepresidenta de la República nombrada por la Asamblea Nacional, Julia Mena, por renuncia de Virgilio Godoy, y en tener un gabinete paritario –formado por Daniel Ortega en 2017– (Miranda y Suárez-Cao, 2018: 17-20).[1] Nicaragua se convirtió en el primer país de América Latina donde dos mujeres ostentaban los cargos más importantes de la nación, y es el único del continente americano ubicado entre los 15 países más igualitarios del mundo, de acuerdo con el Reporte Global Gender Gap 2021, por encima de países como España, Francia o Dinamarca (WEF, 2021).

Este contraste con los niveles de igualdad alcanzados en la región –solo Costa Rica alcanza un lugar entre los primeros 20, y los demás países ocupan lugares más lejanos en el *ranking*– hacen obligadas las preguntas sobre las claves del éxito nicaragüense en la representación descriptiva legislativa de las mujeres. ¿Cómo ha logrado Nicaragua construir un país altamente igualitario?

1 La primera diputada que formó parte del Poder Legislativo data de 1957, Olga Núñez Saballos, marcó la historia de las mujeres en el parlamento nicaragüense (Centeno, 2015).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

¿A qué factores se deben los avances en la representación de las mujeres? ¿Qué mecanismos resultaron ser efectivos y cuáles son las buenas prácticas que Nicaragua puede enseñar al resto de los países de la región y del mundo? Esto adquiere una relevancia particular porque, además, esas transformaciones se han realizado sin haber impulsado reformas institucionales (medidas de acción afirmativa y/o paridad de género) hasta hace muy pocos años y en medio de un proceso de des-democratización política.

Los esfuerzos institucionales y sociales realizados han tenido efecto en la presencia de las mujeres en el Poder Legislativo en su vida democrática: de tener 15 legisladoras en 1985 a contar con 42 diputadas de 92 escaños en 2017-2021 (45.7%) (UIP, 2021). Desde 1985 han resultado electas 151 mujeres frente a 500 hombres de 649 escaños. En ese mismo periodo, solo una mujer ha ejercido la vicepresidencia de la República, Rosario Murillo Zambrana, desde enero de 2017. Las mujeres han conseguido el sufragio femenino en la década de 1950[2] y también han accedido a los cargos, pero lo han hecho sorteando múltiples obstáculos políticos, institucionales, económicos y sociales. Si bien el incremento en la representación descriptiva legislativa resulta importante, aún es insuficiente tomando en cuenta que las mujeres son la mayoría de la población (3'237,850 mujeres frente a 3'147,005 hombres).

Los movimientos feministas han sido parte fundamental en la lucha por la expansión de los derechos de las mujeres nicaragüenses y también para el combate de la dictadura militar. La Asociación de Mujeres ante la Problemática Actual –AMPRONAC– formó parte del Frente Sandinista de Liberación Nacional en la lucha para derribar al régimen somocista (Centeno, 2015). Luego de la caída de Somoza,[3] AMPRONAC cambió su nombre por el de la Asociación de Mujeres Nicaragüenses "Luisa Amanda Espinoza" (AMNLAE) que se

2 En la Constitución Política de Nicaragua de 1950, en su artículo 32, se reconoce el voto femenino: "Son derechos del ciudadano: Optar a los cargos públicos, reunirse, asociarse y hacer peticiones, todo con arreglo a la ley. La mujer puede ser elegida o nombrada para el ejercicio de los cargos públicos salvo los casos expresamente exceptuados por la Constitución". Tras el pacto entre los generales, suscrito por Anastasio Somoza García y Emiliano Chamorro, el 3 de abril de 1950 en el artículo 18, inciso séptimo, se incorporó el derecho al sufragio femenino que solo fue ejercido hasta 1957 (Centeno, 2015: 15).

3 Entre 1934 y 1979, Nicaragua fue sometida a la dictadura militar somocista, ejercida primero por Anastasio Somoza García (1934-1956) y después por sus hijos: Luis Somoza Debayle (1956-1967) y Anastasio Somoza Debayle (1967-1979). Su régimen fue derrocado por los guerrilleros del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) durante la Revolución sandinista (1979-1990). Ante el estallido de la Revolu-ción, Somoza Debayle renunció a la presidencia y se exilió en Paraguay, donde fue asesinado por un comando sandinista en 1980.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

movilizó bajo el lema: "Ninguna revolución sin la emancipación de las mujeres" (AMNLAE, 2012).

Nicaragua es firmante de múltiples convenios y acuerdos internacionales que protegen el cumplimiento de los derechos políticos-electorales de las mujeres. De la misma manera que otros países de la región, suscribió la Convención sobre Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (Convención de Belém do Pará) en 2005. El reconocimiento de rango constitucional de la CEDAW quedó manifestado en 2007, donde Nicaragua presentó un informe al Comité en el que se expresa que "la Constitución Política Nicaragüense consagra que todas las personas gozan de protección y reconocimiento de los derechos inherentes a la condición humanos [sic]" (Centeno, 2015: 77).

Este capítulo analiza los factores detrás del éxito nicaragüense, en especial, en relación con las políticas y elementos que han permitido los avances en la representación política de las mujeres. A través de la identificación de los mecanismos legales implementados y de la evaluación del comportamiento y decisiones de los actores clave que han permitido la adopción de las cuotas voluntarias partidistas y de la paridad de género legal obligatoria para las candidaturas, se traza la ruta seguida por este país centroamericano desde la revolución sandinista hasta la fecha. El estudio apunta a que la participación de las mujeres en el movimiento revolucionario y su papel activo en la transición democrática fueron fundamentales para la reconstrucción de los roles de género y el reconocimiento de la importancia del rol de las mujeres en la vida pública, lo que favoreció la construcción de un contexto más igualitario y amigable para su participación en las instituciones políticas.

II. LA EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO: UN CAMINO INNOVADOR HACIA LA REPRESENTACIÓN DESCRIPTIVA

Nicaragua es en la actualidad uno de los países con mayor representación descriptiva de las mujeres en el mundo. En poco tiempo, el país pasó del 18.5% de las mujeres legisladoras a rebasar el 40% de escaños en manos de las mujeres. Este incremento fue posible gracias a la introducción de la paridad en las postulaciones, con lo que la proporción de los escaños en manos de las mujeres en la Asamblea Nacional se duplicó tras una sola elección. La experiencia

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

nicaragüense resulta fundamental para comprender los alcances de las medidas afirmativas adoptadas por los partidos políticos y la importancia del compromiso estatal y partidista con la igualdad de género.

Las mujeres han desempeñado un papel significativo en la política nicaragüense desde la época del régimen autoritario. Desde el reconocimiento efectivo del voto, en 1957, el régimen de Somoza pretendía involucrar a las mujeres en las actividades políticas como parte de su estrategia de legitimación. El partido oficial (Partido Liberal Nacionalista) contaba con secciones femeninas; las mujeres lograron el acceso a los cargos legislativos y municipales y fueron designadas a las posiciones en el gabinete (como secretarias y subsecretarias de educación), en el Poder Judicial, la administración pública y la diplomacia (Saint-Germain y Chavez Metoyer, 2008: 69). En esta época se generó una relación clientelar del régimen con las redes de mujeres, en el que "las mujeres valoraban tanto la oportunidad de convertirse en asalariadas, como el poder político que sus puestos de trabajo les brindaba en el marco de este sistema" (González, 1998: 56). Sin embargo, esa estrategia de inclusión de las mujeres no implicó, en ningún momento, la adopción de los mecanismos encaminados a una profunda modificación de las relaciones de género ni respecto a la transformación de los roles tradicionales asignados a ellas.

A la par con la existencia de mecanismos de cooptación de las organizaciones femeninas, las mujeres participaban activamente en el movimiento opositor, organizando protestas y evidenciando los casos de prisioneros políticos y desaparecidos a través de las organizaciones como la Asociación de Mujeres ante la Problemática Nacional que articularon un movimiento similar a las Madres de la Plaza de Mayo en Argentina (Palazón, 2007: 122). Las mujeres también participaron en la policía y ejército sandinistas (Saint-Germain y Chavez Metoyer, 2008: 70), en los que llegaron a ser una tercia de los combatientes (Luciak, 2001: 2). Tan alta participación de las mujeres en la guerrilla es uno de los factores que explican porque, ya en 1969, el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) incluía en su programa político la igualdad de género en todos los ámbitos, a través de las políticas de atención a las mujeres y niñas, eliminación de la prostitución y fortalecimiento del apoyo estatal a las tareas de cuidado (Saint-Germain y Chavez Metoyer, 2008: 69).

Este reconocimiento de los postulados de la igualdad –"abolir la odiosa discriminación padecida por las mujeres frente a los hombres y establecerá la igualdad económica, política y cultural entre los hombres y las mujeres" (FSLN, 1984: 32)– fue el único frente a las dinámicas presentes en otros movimientos

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

guerrilleros de América Central. Sin embargo, a pesar de este reconocimiento, las relaciones entre hombres y mujeres al interior del FSLN eran lejanas de la igualdad de género y este tampoco era un problema discutido al interior del movimiento (Luciak, 2001: 167-168; Molyneux, 1985), pues, como otros movimientos de izquierda, el FSLN consideraba que la opresión de las mujeres era producto de las relaciones de clase y no de la dominación masculina (Palazón, 2007: 124).

Con los cambios políticos ocurridos en Nicaragua durante el proceso de la Revolución sandinista y la transición hacia una democracia electoral (1979-1990), las mujeres empezaron a organizarse, apostando de manera importante por el trabajo en las organizaciones de sociedad civil y la participación en los partidos políticos, poniendo en el centro del debate público los problemas y necesidades propios de su género (Saint-Germain y Chavez Metoyer, 2008: 71). Los gobiernos revolucionarios reconocieron los principios de igualdad en la Constitución y legislación,[4] sin embargo, los avances en la construcción de la igualdad sustantiva eran limitados, igual que la inclusión de las mujeres en los espacios de poder del movimiento, que siguieron dominados por los varones. Al interior del FSLN, la participación femenina disminuyó, y no fue sino hasta 1994 que las mujeres lograron obtener espacios en los órganos directivos (Luciak, 2001: 169-171).

Frente a la –relativamente– baja representación de mujeres al interior del partido, en la asamblea de 1994 las militantes del FSLN exigieron el acceso igualitario a todos los puestos y niveles de dirección. Como resultado de sus presiones, en 1996 el partido adoptó una cuota del 30% (Luciak, 2001: 173; Samqui, 2016: 94). Sin embargo, cuando el partido empezó a aplicar esta cuota en la postulación de las candidaturas para el Congreso, la concentración de las mujeres en los últimos lugares de las listas impidió su acceso efectivo a los cargos (Luciak, 2001: 217). Más tarde otros partidos, siguiendo el ejemplo del FSLN, también adoptaron cuotas voluntarias internas: el Partido Liberal Constitucional para el 40% en cargos internos y de elección popular; el Movimiento Renovador Sandinista, para el 40% en cargos internos y en las postulaciones de candidaturas, aunque su implementación también era imperfecta (Johnson *et al.*, 2013: 13-14; Llanos y Sample, 2008: 55-56).

Si bien las cuotas voluntarias no tuvieron un efecto significativo en la representación política de las mujeres –por el contrario, el número de diputadas bajó

4 Bareiro y Torres (2009: 40) señalan que "El movimiento feminista y el movimiento popular de mujeres tuvieron particular influencia" en la redacción de la Constitución de 1986.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

4% después de las elecciones de 2006– la exigencia de la igualdad de género y la adopción de los mecanismos que permitieran reducir las barreras de entrada de las mujeres a la política se volvieron más fuertes y lograron tener un eco en las propuestas de políticas públicas. Precisamente en 2006, aunque aún antes de las elecciones, Nicaragua recibió por parte del Comité CEDAW una recomendación en la que se "sugiere que el Estado Parte fije objetivos y calendarios concretos, y ejecute programas de capacitación en materia de liderazgo para apoyar a las mujeres que ocupan cargos directivos y decisorios" (Bareiro y Soto, 2015a: 34). De ahí que, en 2007, el país suscribiera y constitucionalizara a la CEDAW en su legislación.

En 2008 Nicaragua aprobó la Ley 648, Ley de Igualdad de Derechos y Oportunidades (LIDO), cuyo objetivo fue "promover la igualdad y equidad en el goce de los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales entre mujeres y hombres" (art. 1), y estableció una serie de obligaciones por parte del Estado con relación a la creación de los mecanismos que promuevan la participación y representación de las mujeres. La LIDO obligó al Estado a promover la adopción de las cuotas de género y procurar la participación equitativa de mujeres y hombres en los procesos de toma de decisión. Respecto a los partidos políticos, los comprometió a incluir en sus estatutos disposiciones que aseguren la participación de hombres y mujeres.

La aprobación de la LIDO abrió el camino hacia la implementación de las medidas afirmativas en los procesos electorales. En un primer momento, a través del Decreto reglamentario No. 29/10, los partidos se vieron obligados a realizar las postulaciones paritarias en las elecciones de 2011. El Decreto estableció, en el artículo 7, que "se garantiza la igualdad de derecho a optar a cargos de elección popular como una oportunidad a la que tienen acceso tanto hombres como mujeres, estableciéndose un porcentaje proporcional del 50% para hombres y 50% para mujeres a las elecciones nacionales, regionales, municipales y del Parlamento Centroamericano, promoviendo la participación, el progreso social y la elevación del nivel de vida dentro de un concepto más amplio de igualdad y de oportunidad". A pesar de la debilidad de la norma –que no establecía el mandato de posición ni sanciones por el incumplimiento–, los resultados de los comicios de 2011 significaron un importante avance en la representación femenina en la Asamblea Nacional, que pasó del 18.5% (17 escaños) al 40.2% (37 escaños).

A partir de la victoria electoral de 2011, el FSLN articuló las propuestas legislativas que derivaron en la aprobación de la paridad como principio para

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

la postulación de las candidaturas a cargos públicos. En mayo de 2012 son adoptadas la Ley 792 y la Ley de Reformas a la Ley 40 (Ley de Municipios), introduciendo la paridad en las planillas municipales. Meses después, tras un proceso de amplias consultas realizadas con otros partidos políticos, como con la sociedad civil y la academia, se llegó al consenso que permitió la aprobación de la paridad de género y el mandato de posición de alternancia para todos los cargos electivos, con la reforma a la Ley 331, Ley Electoral (Samqui, 2016: 104-106). Dos años más tarde, en 2014, la paridad fue reconocida constitucionalmente, con la inclusión en el artículo 131 de la Constitución de la paridad y alternancia para todos los cargos legislativos y municipales (Samqui, 2016: 106-107).

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

El régimen electoral de género nicaragüense se ha ido fortaleciendo a partir de una serie de reformas legales que han ido mejorando la representación política de las mujeres con el paso del tiempo. La evaluación integral del Índice de Fortaleza del Régimen Electoral de Género (IFREG) da cuenta del proceso de exigencia de las reglas que norman el registro de candidaturas entre 2010-2021 y que resulta de manera tardía si se le compara con otros países de la región. Los datos al aplicar el índice muestran el modo en que el régimen electoral de género ha sido cada vez más fuerte, desde un nivel 2 (2010), pasando a 3 (2012) y llegando a 4 (2014) (tabla I), lo que también ha impactado en el nivel de representación descriptiva de las mujeres a nivel legislativo nacional (tabla II).

III.1. EL PORCENTAJE DE EXIGENCIA

El porcentaje de exigencia se refiere a la proporción de candidaturas que el régimen electoral de género exige para la postulación de las mujeres en la oferta partidista. En el caso de Nicaragua, desde 2012 la Constitución (art. 131) y la Ley Electoral 331 (art. 82) establecen que las candidaturas deben ser integradas por el 50% de mujeres y 50% de varones, es decir, respetando la paridad.[5]

5 El texto del artículo 131 constitucional señala que: "Para el caso de los funcionarios electos mediante el voto popular por listas cerradas propuestas por los partidos políticos bajo el principio de la proporcionalidad, Diputados ante la Asamblea Nacional, Diputados al Parlamento Centroamericano, Concejales Municipales, Concejales Regionales, las listas de candidatos

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

A diferencia de la mayoría de los países de la región, Nicaragua aprobó directamente la exigencia de la paridad de género en el registro de las candidaturas a todos los cargos de elección, sin contar de manera previa con ningún otro tipo de cuotas legales obligatorias. La introducción de la paridad fue un avance importante para la representación de las mujeres, pues las cuotas voluntarias que los partidos políticos habían aprobado de manera previa no rebasaban el 40% de las mujeres en las listas y no siempre habían sido debidamente aplicadas.

Una cuestión interesante para destacar es que, a diferencia de otros países de la región, los partidos de Nicaragua aprobaron cuotas voluntarias que los autoobligaba a ubicar mujeres en las candidaturas y también en los cargos de dirección interna de los partidos (primero FSLN, más tarde PLC y MRS). Esta innovación partidista, más similar a lo que hicieron los partidos europeos que los latinoamericanos su puso un elemento que incidió de algún modo sobre la representación política de las mujeres nicaragüenses pero que, en sí mismo, no alcanzó para igualar las oportunidades de hombres y mujeres en el acceso a los cargos.

III.2. EL MANDATO DE POSICIÓN

El mandato de posición se refiere a la existencia de reglas específicas que obliguen a colocar a las mujeres en los lugares de las listas en las que tendrían posibilidades reales de ser electas. La experiencia ha demostrado que, en la ausencia del mandato de posición, los partidos tienden a colocar a las mujeres en los últimos lugares en las listas, lo que hace poco viable su éxito electoral o, en su caso, las ubican en distritos o espacios como candidaturas simbólicas donde casi no tienen opciones reales de ganar un cargo.

En Nicaragua, la introducción de la paridad en 2012 fue acompañada con la adopción de la regla de alternancia (cremallera). Esto significa que las candidaturas femeninas y masculinas deben ser colocadas de manera intercalada en toda la lista, permitiendo que las mujeres estén presentes en los primeros

deberán estar integrados por un cincuenta por ciento de hombres y un cincuenta por ciento de mujeres, ordenados de forma equitativa y presentados de forma alterna; igual relación de género deberán mantener entre propietarios y suplentes donde los hubiere". En tanto, el artículo 82 de la Ley Electoral 331 indica lo siguiente: "Los partidos políticos o alianzas de partidos que participan en las elecciones municipales, de diputados y diputadas de la Asamblea Nacional y el Parlamento Centroamericano, deberán presentar en sus listas de candidatos un cincuenta por ciento de hombres y un cincuenta por ciento de mujeres ordenados de forma equitativa y presentada de manera alterna".

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

lugares (por lo menos una mujer en la segunda posición). La introducción de esta medida ha tenido un impacto positivo en la representación descriptiva de las mujeres, pues en el contexto de las cuotas voluntarias adoptadas por los partidos políticos, con frecuencia las mujeres estaban colocadas en los últimos lugares, lo que impedía los avances significativos en cuanto a la presencia femenina en la Asamblea Nacional.

III.3. LA FÓRMULA DE LA CANDIDATURA

La fórmula de la candidatura es un elemento fundamental para garantizar la efectividad de las medidas institucionales aprobadas. Cuando la postulación se realiza en fórmulas de candidaturas propietarias y suplentes es frecuente que los partidos opten por colocar a las mujeres como suplentes, anulando así sus posibilidades de acceder a los cargos. Las reglas del régimen electoral nicaragüense establecen que la paridad debe abarcar la fórmula completa, es decir, debe cumplirse tanto para el registro de las candidaturas propietarias, como de las suplentes.[6] De esta manera, se garantiza que las mujeres no solo estén presentes como candidatas, sino que, al ocupar las candidaturas propietarias, tengan las posibilidades de ser electas.

III.4. LAS SANCIONES

La legislación nicaragüense no prevé ningún tipo de sanción por el incumplimiento con la paridad y/o la alternancia en las candidaturas propietarias ni suplentes. La ausencia de una regla de esta naturaleza pone en riesgo la debida aplicación de la paridad, pues el cumplimiento de la norma dependerá de la voluntad y compromiso de los partidos políticos y, en su caso, de la interpretación de la ley que realice el órgano electoral o la autoridad competente. Esta es una de las debilidades del diseño del régimen electoral de género nicaragüense, lo que genera un espacio para que se filtren las exigencias que el mismo contempla.

6 En el artículo 82 de la Ley Electoral 331 se sostiene que "[...] las listas de candidatos deberán estar integrados por un cincuenta por ciento de hombres y un cincuenta por ciento de mujeres, ordenados de forma equitativa y presentados de forma alterna; igual relación de género deberán mantener entre propietarios y suplentes donde los hubiere".

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

III.5. LAS VÁLVULAS DE ESCAPE

Las válvulas de escape son los mecanismos legales que permiten a los partidos políticos evitar el cumplimiento de la cuota o paridad sin incurrir en incumplimiento o violación a las normas. En el régimen electoral de género nicaragüense no existen este tipo de provisiones, por lo que, independientemente de los mecanismos que se empleen para la selección de las candidaturas al interior de los partidos políticos, estos se ven obligados a cumplir con la paridad. Adicionalmente, el hecho de que las cuotas de género fueron introducidas en un primer momento de manera voluntaria por los partidos políticos, contribuye a que estos hayan desarrollado prácticas internas que operan en armonía con el principio de paridad que ha sido introducido posteriormente en la legislación y la Constitución (tabla I).

IV. EL SISTEMA ELECTORAL LEGISLATIVO NICARAGÜENSE

El país cuenta con una sola Cámara, la Asamblea Nacional, que se integra por 90 diputaciones electas y dos por derecho propio: el presidente del periodo saliente y la candidatura que obtuvo el segundo lugar en las elecciones presidenciales también integran el Parlamento. Este elemento diferencia a Nicaragua de la mayoría de los países de la región por el hecho de contar con "escaños reservados" para autoridades y candidaturas al Poder Ejecutivo. El periodo legislativo es de cinco años y está permitida la reelección inmediata. El derecho de postular las candidaturas está reservado exclusivamente para los partidos políticos.

Las diputaciones se eligen por el sistema de representación proporcional por cociente electoral en listas cerradas y bloqueadas. Las 70 diputaciones se eligen en las listas departamentales y regionales de tamaño variable, mientras los 20 restantes en una lista nacional. La ciudadanía dispone de dos votos, uno para cada lista. La distribución de los escaños se realiza combinando dos fórmulas de asignación –la cuota Hare y la cuota Hagenbanch-Bischoff– aplicables en función del tamaño de los distritos. Las postulaciones se realizan en fórmulas de candidaturas propietarias y suplencias y pueden ser presentadas únicamente por los partidos o coaliciones de partidos. Para el acceso a los escaños, la legislación establece un umbral del 4% de la votación a nivel nacional.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Tabla I

Régimen electoral de género en Nicaragua

Norma	Año/Ley	Tamaño (mínimo, intermedio o paridad)	%	Mandato de posición	#	*Enforcement* (ausente, débil o fuerte)	Tipo de *enforcement*	Alcance (restringido o amplio)	Válvula de escape (presente o ausente)
Nicaragua I	2010 [Ley No. 648]	Paridad*	50	Ausente		Ausente		Restringido	Ausente
IFREG= 2		1		0		0		0	1
Nicaragua II	2012 [Ley No. 790]	Paridad*	50	Fuerte	1/1	Ausente		Restringido	Ausente
IFREG= 3		1		1		0		0	1
Nicaragua III	2014 [Ley No. 854]	Paridad*	50	Fuerte		Ausente		Amplio	Ausente
IFREG= 4		1		1		0		1	1

* Decreto Reglamentario No. 29/10.
Fuente: Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1977-2022).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

En el sistema electoral nicaragüense se prohíbe el transfuguismo, es decir, que las personas electas para integrar la Asamblea Nacional cambien de partido mientras estén ejerciendo su cargo. La Constitución, a partir de la reforma de 2014 (art. 131) prevé que, en caso de realizar este cambio, la persona perderá su escaño y serán reemplazadas por su suplente.

Tabla II

Sistema electoral legislativo de Nicaragua

1. Ley Electoral	
Requisitos para las candidaturas	
Ciudadanía	Ser nicaragüense, tener derechos civiles y políticos, haber residido o trabajado en forma continua en el país dos años anteriores a la elección, salvo que cumpliere misiones diplomáticas, trabajare en organismos internacionales o realizare estudios en el extranjero; haber nacido o residido en los últimos dos años en el departamento o región autónoma por la cual pretende ser electo
Edad	21 años
Requisito de entrada de partidos	Un número de firmas equivalentes al 3% de los sufragios para las nuevas formaciones políticas
Relación con los partidos	Partidos políticos
Requisitos de salida de los partidos	No presentarse a una elección o el no obtener al menos el 4% de votos válidos a nivel nacional. En caso de alianzas electorales y donde la alianza no obtenga al menos un porcentaje de votos válidos equivalente al 4% multiplicado por el número de partidos que integran la alianza
Mandato	5 años
Renovación del mandato	Reelección
Tamaño de la Cámara	93 (2001), es variable. Además de los 20 diputados que se eligen por la circunscripción nacional y los 70 por las departamentales y regionales; también integran la Asamblea el expresidente y el exvicepresidente del periodo inmediato anterior; los candidatos a presidente y vicepresidente de la República que no hayan sido elegidos; en el caso de que deben contar en la circunscripción nacional con un número de votos igual o superior al promedio de los cocientes regionales electorales (los que alcancen el segundo lugar)
Elecciones	Concurrentes

Continúa...

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

2. Sistema electoral	
Principio de representación	Proporcional
Distrito	Una circunscripción nacional y circunscripciones departamentales y las regiones autónomas, de diferente tamaño que van del 1 al 19
Estructura de voto	Cerradas y bloqueadas
Cuota	No
Fórmula electoral	Hare y/o Hagebanch-Bischoff
Umbral electoral legal	4% (2001)

Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa electoral.

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

Nicaragua es otro de los casos que confirman la efectividad e importancia de la adopción de la paridad de género para lograr un incremento en la representación política de las mujeres. Antes de la introducción de la paridad, y a pesar de que las mujeres han contado con fuerte presencia en los partidos políticos bajo el régimen de Somoza y en la época sandinista, su presencia en los espacios del poder estaba limitada. En su mejor momento, las mujeres han ocupado 21 escaños en la Asamblea Nacional (equivalentes al 22.8% de la Cámara), mientras que el promedio de la representación femenina era de 15%.

A pesar de la adopción de las cuotas voluntarias por parte de los partidos políticos (primero FSLN, más tarde PLC y MRS), estas no tuvieron un impacto significativo o directo en la representación descriptiva de las mujeres. El cumplimiento de las medidas impuestas a través de la regulación interna ha sido limitado, pues, inclusive cuando los partidos postulaban a las mujeres, las colocaban en los últimos lugares de las listas de las candidaturas, lo que hacía poco probable su éxito electoral.

El cambio real se dio con la aprobación de la Ley 648, Ley de Igualdad de Derechos y Oportunidades y, en especial, del Decreto reglamentario No. 29/10. Al convertir la paridad y la alternancia en la medida legislativa obligatoria para todos los partidos y para el registro de todas las listas, fue posible romper las barreras e incrementar de manera significativa la representación política de

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

las mujeres. En tan solo un proceso electoral de 2011 el número de escaños ocupados por las legisladoras se incrementó en más del doble: de 17 escaños equivalentes al 18.5% del total, Nicaragua llegó a 37 escaños o el 40.2%.

Este resultado fue reforzado en los comicios siguientes, de 2016. La paridad y alternancia, ya legisladas, permitieron la llegada a la Asamblea Nacional de 42 mujeres, quienes ocupan en la actualidad el 45.7% de la totalidad de los escaños. Este resultado, ya muy cercano a la paridad en la integración del Legislativo, evidencia el efecto positivo de un fuerte diseño del régimen electoral de género. La paridad y la alternancia, aplicadas obligatoriamente por todas las fuerzas políticas, resultaron ser mecanismos efectivos para lograr el incremento de la representación política de las mujeres.

A pesar de que las cuotas partidistas voluntarias no tuvieron un impacto significativo en términos numéricos, parece ser que su adopción (de la paridad por FSLN y cuotas por PLC y MRS) ha sido relevante para el régimen electoral de género en Nicaragua, en al menos dos sentidos. Primero, permitieron la articulación de las demandas de las mujeres al interior de los partidos y contribuyeron al avance en la eliminación de las resistencias ante las medidas afirmativas o la aprobación del principio de la paridad de género. Segundo, fueron una especie de prueba o entrenamiento antes de llevar esas demandas al debate legislativo. En cierto sentido, las presiones y discusiones al interior de los partidos parecen haber preparado el terreno para la adopción de estas medidas a nivel legislativo. A pesar de las resistencias iniciales, los partidos políticos reconocieron la importancia de promover la participación igualitaria de las mujeres, lo que permitió la adopción de la paridad en la Ley de Igualdad de Derechos y Oportunidades, en la Ley Electoral y, finalmente, en la Constitución. También se ha conseguido avanzar en términos formales respecto a la aprobación de instrumentos que llevaran a "desgenerizar" a la Asamblea Nacional a través de la Unidad Técnica de Género[7] y luego de la Política de Género de la Asamblea Nacional.[8]

7 La Asamblea Nacional de Nicaragua creó la Unidad Técnica de Género, el 2 de agosto de 2008, para fomentar la igualdad dentro de este poder del Estado, luego se formó el grupo institucional de diputadas y diputados para la promoción de la equidad de género en 2013, dando lugar al empoderamiento de las mujeres como parte de una política pública (Centeno, 2015: 37).

8 La Política de Género de la Asamblea Nacional, con resolución J.D. No. 07-2013, responde a la voluntad política de defender los derechos humanos en general y de las mujeres en particular. La equidad de género y el empoderamiento de las mujeres se han convertido en papel integral de la agenda política, legislativa y de desarrollo humano.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Tabla III

Composición por sexo de de la Asamblea Nacional de Nicaragua (1978-2020)

Periodo legislativo	Hombres	Mujeres	Total hombres y mujeres	Porcentaje de mujeres
1985-1990	81	15	96	15.6
1991-1996	85	9	92	9.8
1997-2001	83	10	93	10.8
2002-2006	71	21	92	22.8
2007-2011	75	17	92	18.5
2012-2016	55	37	92	40.2
2017-2021	50	42	92	45.7
2022-2027	46	46	92	50
Totales	546	197	741	26.58

Fuente: Unión Interparlamentaria (2022).

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

A pesar de que la apertura de los espacios a las mujeres inició en la década de 1980 y que el número de las mujeres en los puestos de representación y decisión en los ámbitos legislativo, ejecutivo y municipal se ha incrementado de manera significativa en los últimos años, las mujeres nicaragüenses aún no participan en el poder en pie de igualdad con los hombres.

Si bien las estadísticas son muy positivas –la participación de las mujeres alcanza el 59.7% en el Poder Judicial; 56.25% en el Poder Ejecutivo y 45.7% en el Poder Legislativo (Informe Nacional, 2019)– los análisis de las dinámicas de toma de decisiones en los distintos ámbitos apuntan a que las mujeres siguen entrando en la política y ocupando los espacios desde una lógica de subordinación a los liderazgos masculinos y a los partidos políticos dominados por los

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

varones. Las mujeres, aunque presentes en los cargos, son poco visibles en el ámbito público y sus logros son invisibilizados por los discursos gubernamentales: "Es más bien una estrategia de desagregación del patriarcado público, por medio del cual no se impide a las mujeres entrar al espacio público estatal, pero donde el control y las mejores posiciones la tienen los hombres", como señala Sofía Montenegro (en entrevista en Vidaurre, 2021).

En la Asamblea Nacional, de las 15 comisiones permanentes, siete están presididas por mujeres, siendo este un resultado equilibrado. Sin embargo, la integración de las comisiones y la distribución de las presidencias reflejan algunos sesgos o estereotipos de género. Por ejemplo, la Comisión de Producción, Economía y Presupuesto no solo está presidida por un varón, sino que entre sus 14 integrantes hay únicamente dos mujeres. Por el contrario, las comisiones de Asuntos de la Mujer, Juventud, Niñez y Familia y Asuntos de los Pueblos Originarios, Afrodescendientes y Regímenes Autonómicos no solo están presididas por las mujeres, sino que las legisladoras dominan en su integración, en un claro reflejo de la distribución entre las temáticas "femeninas", que son una extensión de las tareas de cuidado desempeñadas por las mujeres en la sociedad, hacia la política. En general, en la Asamblea Nacional "subyacen dinámicas de poder y de género que influyen en la distribución de los cargos directivos que las mujeres y hombres deben ocupar dentro de la Asamblea Nacional y que influyen al momento de determinar las prioridades e intereses de las mujeres de los colectivos que representan" (Flores, 2018: 20).

Algunas investigaciones apuntan incluso a que los gobiernos actuales emplean la estrategia de cooptación, con una fuerte cadena de mando que, empleando las estructuras del partido en el poder (FSLN), controlan el ejercicio del poder por parte de las mujeres desde el nivel central en el partido y gobierno hasta los ayuntamientos y benefician únicamente a las "leales" (Zaremberg, 2016: 101-102). En este contexto de cooptación –también control e, incluso, represión– Nicaragua ha presenciado importantes retrocesos en la protección de los derechos de las mujeres (Zaremberg, 2016: 105).

A pesar del incremento del número de mujeres en los espacios de representación y decisión, siguen persistiendo importantes desigualdades entre las mujeres y hombres, en particular en el ámbito económico. Nicaragua es el país con mayor brecha económica en América Central: las mujeres no solo mantienen baja participación económica (53.9% de las mujeres frente al 86% de los hombres; además, la mitad de las mujeres trabajan de tiempo parcial), sino que el mercado laboral está segregado por género y la brecha salarial es

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

amplia (WEF, 2021; Wade, 2020). Asimismo, aunque la brecha educativa se está cerrando, el acceso a la educación primaria y secundaria es limitado para ambos géneros, y está acompañada de altas tasas de embarazos adolescentes. Este último problema es particularmente grave, pues "casi 30% de las mujeres dan a luz antes de cumplir 18 años, y la mitad de ellas son niñas con edades que van de los 10 a los 14" (Wade, 2020).

Otro factor importante que afecta el ejercicio de los derechos de las mujeres es la violencia. La mitad de las mujeres nicaragüenses reporta haber sido víctimas de violencia física y sexual a lo largo de sus vidas. A pesar de la adopción, en 2012, de la Ley 779, Ley contra la Violencia hacia las Mujeres, su aplicación ha sido limitada debido a poco compromiso político y presiones de los líderes religiosos. Inclusive, en 2016, por falta de presupuesto, han sido cerradas las comisarías encargadas de investigar los casos de violencia contra las mujeres (Wade, 2020).

Así, los obstáculos aún existentes para la representación política de las mujeres tienen que ver, entonces, con las rutas para traducir el incremento numérico de las mujeres en los espacios de representación en una mayor capacidad para influir en las decisiones y en la formulación de las políticas públicas. Este paso es fundamental para avanzar en la construcción de una democracia paritaria y fortalecer la igualdad de género en todos los ámbitos de la vida política y social.

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

El régimen electoral de género en Nicaragua es fuerte y ha logrado importantes efectos en el incremento de la representación descriptiva de las mujeres. Sin embargo, sigue siendo un diseño perfectible y que presenta oportunidades de mejora. La reforma más importante que debería llevarse a cabo es la introducción de sanciones por incumplimiento de la paridad en el registro de las candidaturas. La legislación actual no prevé ningún tipo de sanciones, lo que deja a merced de la voluntad de las dirigencias de los partidos políticos el cumplimiento con las medidas. Eventualmente, ante una posible judicialización del registro de candidaturas relativa al incumplimiento de la paridad, la interpretación de las normas quedaría en manos del órgano electoral correspondiente. En cualquier caso, se trata de una importante debilidad de

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

la norma, que deja a la buena voluntad de los partidos y las autoridades el cumplimiento de la ley.

La experiencia internacional evidencia que las normas sujetas a la interpretación, o que dependen del compromiso mostrado por las personas que integran las instituciones o los partidos, es una norma débil y que su cumplimiento no está garantizado (Freidenberg y Gilas, 2021). Los partidos pueden tener intereses cambiantes y su compromiso con la igualdad de género puede resultar efímero cuando consideren que no les beneficia electoralmente. En el caso de las autoridades electorales, sus interpretaciones de las normas no siempre son consistentes, llegan a cambiar en el tiempo y no siempre siguen la lógica de ampliación de los derechos.

Ante este panorama, la reforma pendiente e ineludible debería incorporar sanciones fuertes por eventual incumplimiento con las medidas de la paridad. La evidencia comparada apunta a que la sanción realmente efectiva y que evita que los partidos lleguen a incumplir o a debilitar la paridad es la negativa de registro de las listas que no se apegan a la normativa, por lo que este es el elemento fundamental que es urgente incorporar al régimen electoral de género en Nicaragua. Este elemento va de la mano de la presencia de actores críticos (justicia electoral, movimiento de mujeres organizado, periodistas o miembros de la academia) que estén monitoreando, denunciando o generando espacios de evaluación de la implementación del régimen electoral de género.

Otra de las reformas que podrían llevarse a cabo tiene que ver con la exigencia de paridad transversal en las listas cerradas y bloqueadas. De esa manera, exigir que los partidos ubiquen a las mujeres encabezando las listas siempre es un elemento que contribuye a mejorar los resultados de la representación descriptiva. La paridad vertical, junto a la paridad transversal, podría hacer que los resultados de la igualdad formal se transformen en igualdad real. También podría incorporarse la figura del principio de competitividad y revisar que las mujeres no fueran ubicadas en distritos donde tradicionalmente los partidos pierden las elecciones. De esa manera, el órgano electoral podría revisar en qué distritos ubican a las candidatas mujeres y establecer un mecanismo que le permita identificar si son distritos ganadores, medios o perdedores para dichos partidos (como lo ha hecho México).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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

Betilde Muñoz-Pogossian[1]

I. INTRODUCCIÓN

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

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

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

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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

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

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

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

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

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

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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

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

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

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

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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

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

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

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

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

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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

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

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

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

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

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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

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

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

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

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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

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

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

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

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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

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

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

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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

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

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

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

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

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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

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

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

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

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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

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

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

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

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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

III.1. EL PORCENTAJE DE EXIGENCIA

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

III.2. EL MANDATO DE POSICIÓN

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

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

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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

III.3. LA FÓRMULA DE LA CANDIDATURA

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

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

III.4. LAS SANCIONES

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

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

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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

III.5. LAS VÁLVULAS DE ESCAPE

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

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

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Tabla I

Régimen electoral de género en Venezuela

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

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

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

IV. EL SISTEMA ELECTORAL LEGISLATIVO VENEZOLANO

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

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

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Tabla II

Sistema electoral legislativo venezolano

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

Continúa...

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Sistema Electoral Asamblea Legislativa	
Principio de representación	Representación proporcional mediante la adjudicación por cociente (art. 17, 1997). Mixto: Mayoría relativa para nominales y proporcional para lista (60% mayoritario-nominal y 40% representación proporcional) (art. 15 del Estatuto Electoral del Poder Público, 2000).
Distrito	Existen dos tipos de circunscripciones para la elección de diputados a la Asamblea Nacional, una estatal (conforme a la división político territorial) a los fines del cálculo de la representación proporcional y otra(s) nominal(es), en un número que dependerá de la cantidad de escaños a elegir por la modalidad mayoritaria y del cumplimiento de los siguientes términos (aplicados en las elecciones 2000): 1. Para la elección de diputados nominales a la Asamblea Nacional y a los consejos legislativos [de cada estado], la circunscripción electoral estará conformada por un municipio o agrupación de municipios contiguos. En ningún caso se dividirá un municipio o parroquia a los fines de conformar circunscripciones electorales. 2. Para la conformación de las circunscripciones electorales, se determinará un índice poblacional. A tales fines se establecerá la población estimada en cada entidad federal, municipio o parroquia de acuerdo con lo pautado en el presente Estatuto Electoral. Dicha población estimada se dividirá entre el número de cargos a elegir nominalmente, la cifra resultante será el índice de la población correspondiente. 3. Cuando se conformen circunscripciones electorales cuya población sea equivalente a más de un cargo nominal, según el índice descrito, se elegirán tantos cargos como corresponda (art. 16 del Estatuto Electoral del Poder Público, 2000).
Estructura de voto	Sistema preferencial de listas abiertas (representación proporcional personalizado).

Continúa...

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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

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

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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

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

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

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

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Tabla III

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

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

Fuente: Unión Interparlamentaria (2021).

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

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

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

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

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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

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

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

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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

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

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

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

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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

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

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

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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

A pesar de haber claridad en estos atributos, no se han logrado incorporar en las aplicaciones *ad hoc* en Venezuela. Aunque la dimensión de elecciones subnacionales no es cubierta en este volumen, cabe resaltar que el CNE aprobó en julio de 2021 una nueva reglamentación[18] y el "Instructivo sobre las postulaciones paritarias y alternas de ambos sexos para las Elecciones Regionales y Municipales 2021", para las elecciones regionales de noviembre de 2021, con el cual se avanza en algunos aspectos. Por ejemplo, establece la paridad 50/50 en la presentación de listas, de forma combinada uno y uno por cada género e incluyendo candidaturas principales y suplentes, bajo la modalidad nominal o lista. Sin embargo, el instructivo le da a esta norma "un carácter potestativo cuando agrega que las organizaciones podrán postular al principal de un género y el suplente de otro género". Por otro lado, también establece una sanción al considerarse nula la postulación específica de la candidatura (no la lista) y no el partido político.[19] Este instructivo tampoco cumple con las cinco propiedades de fortaleza del régimen electoral de género (Caminotti y Freidenberg, 2016).

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

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

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

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

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

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

CONCLUSIONES. LAS PIEZAS DE LA PARIDAD: LAS REGLAS Y LOS ACTORES CRÍTICOS

Karolina Gilas

I. INTRODUCCIÓN

A lo largo de las últimas tres décadas, América Latina se ha convertido en el "continente de las cuotas". Desde la adopción de las primeras medidas afirmativas en Argentina en 1991 ("Ley de Cupos"), surgió una ola de reformas que abarcó la mayor parte de la región, impulsando los ajustes normativos y la creación de regímenes electorales de género cada vez más fuertes. El activismo de los movimientos feministas y de mujeres, de las organizaciones internacionales y, con frecuencia, de actores que han sido denominados como "críticos" nacionales, dieron el impulso hacia la adopción de los cambios normativos. Esas transformaciones institucionales, paulatinamente, permitieron la llegada de más mujeres al poder, y las que llegaban se sumaban a los esfuerzos y pugnaban por el fortalecimiento de las medidas afirmativas y la adopción de la paridad de género, para que otras más llegaran a los espacios históricamente dominados por los varones. Esta fue la ruta de los casos más exitosos que hoy pueden presumir una integración paritaria o cuasi paritaria de sus poderes legislativos nacionales.

Este proceso –de adopción, primero, de las medidas afirmativas y, después, de la paridad de género– se ha convertido en una especialidad o particularidad de la región. En contraste con las tendencias europeas –donde se ha buscado construir la igualdad de género a través de las políticas públicas, no necesariamente muy efectivas en promover el acceso de las mujeres a los cargos públicos– los países latinoamericanos optaron por impulsar la representación

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

descriptiva de las mujeres (de su presencia en los espacios representativos) a través de los cambios normativos e institucionales. La ruta latinoamericana ha resultado ser altamente efectiva, en particular cuando las medidas afirmativas y la paridad han sido bien diseñadas e implementadas de manera efectiva, llamando la atención de las organizaciones internacionales y de la academia.

Las cuotas fueron declaradas entonces como una ruta rápida, un "fast track" que permite resolver el problema de la subrepresentación de las mujeres (Dahlerup y Freidenvall, 2005). Las cuotas apuestan por el fortalecimiento de la representación política femenina como el mecanismo por excelencia para modificar las relaciones de poder y lograr una influencia real de las mujeres en la toma de decisiones públicas. En efecto, en la región su implementación permitió elevar la presencia femenina en los legislativos nacionales de 9% a más de 30%, alcanzando el umbral considerado la "masa crítica", necesaria para lograr una influencia real sobre las decisiones tomadas (Kanter, 1977).

Esta investigación pretendió, precisamente, documentar la ruta latinoamericana de la adopción de las medidas afirmativas y la paridad para evidenciar su impacto en la representación descriptiva de las mujeres, y para identificar los factores que han permitido su adopción y, con ello, la transformación política. A partir de esto, fue posible identificar las tres claves de la representación descriptiva de las mujeres –un régimen electoral de género fuerte, el activismo de los movimientos feministas y de mujeres, y el compromiso de las autoridades electorales– y también los obstáculos que aún enfrentan al ejercer sus derechos políticos, en particular las resistencias partidistas y la debilidad institucional y democrática. En estas conclusiones se recogen los factores que permiten los avances y los obstáculos que los detienen. También se describen las buenas prácticas identificadas y que permiten trazar la ruta de las reformas electorales, para cerrar el análisis con una reflexión hacia las agendas futuras en los ámbitos de la política, de cambios institucionales y de investigación que abre este trabajo.

II. LAS CLAVES DE LA REPRESENTACIÓN DESCRIPTIVA

II.1. LAS REGLAS FUERTES GENERAN REPRESENTACIÓN FUERTE

Desde el surgimiento de la adopción de las cuotas de género como mecanismos *fast track* para mejorar el acceso de las mujeres a los cargos, estas medidas han llamado la atención de la literatura comparada. Numerosos proyectos de investigación empezaron a explorar los efectos de las medidas afirmativas y, en

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

particular, a preguntarse cuál es el diseño normativo más efectivo para lograr el incremento en la representación descriptiva.

Las investigaciones han indagado numerosos factores relacionados con la efectividad de las medidas afirmativas: el tipo de la cuota (legislada o partidista), su implementación (obligatoria o voluntaria), el lugar en el que opera la cuota (en los procesos internos de los partidos o en las listas de candidaturas), si son neutras o dirigidas a las mujeres, su tamaño y si existen las sanciones en el caso de incumplimiento (Dahlerup, 2005, 2006; Norris, 2006; Dahlerup y Freidenvall, 2005, 2008). Las investigaciones sostenían que las cuotas implementadas en los sistemas de representación proporcional, de mayor tamaño y con mecanismos eficientes de implementación resultaban más efectivas y generaban mayor impacto sobre la representación política del grupo subrepresentado (Dahlerup y Freidenvall, 2005; Krook, 2006; Franceschet, Krook y Piscopo, 2012).

En 2016, el trabajo seminal de Caminotti y Freidenberg propuso una metodología para sistematizar el análisis del diseño de las cuotas y la paridad, a través del Índice de Fortaleza del Régimen Electoral de Género (IFREG). Esta herramienta de evaluación analiza los cinco elementos básicos que determinan la fuerza de las medidas afirmativas y/o la paridad de género –el tamaño, el mandato de posición, las sanciones por incumplimiento, el alcance de la cuota o paridad en la integración de las fórmulas y la existencia de "válvulas de escape"–, permitiendo comparar los casos de manera sincrónica y asincrónica.

La aplicación del IFREG para el análisis comparado de la evolución de los regímenes electorales de género de los 18 países de la región en las últimas tres décadas permite concluir que, en efecto, el diseño normativo es fundamental para la representación descriptiva de las mujeres. La investigación desarrollada corrobora la hipótesis de que a mayor fortaleza del régimen electoral de género, más grande su capacidad de generar los cambios positivos en el comportamiento de los partidos políticos, al obligarlos a postular un mayor número de mujeres como candidatas y al lograr que un gran número de ellas queden electas e integren las instituciones legislativas.

Este es el primer hallazgo de este libro: no es suficiente la sola aprobación de las cuotas o la paridad, pues su diseño específico es el que determina su éxito. Los regímenes electorales de género son paritarios, con mandato fuerte de posición (que se integran en cremallera –un hombre-una mujer-un hombre–; que obliga a colocar a las mujeres no solo en los primeros lugares de las listas, sino que garantiza que encabecen la mitad de las listas), con fuertes sanciones

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

por incumplimiento (negativa de registro de candidaturas), en los que la paridad se aplica a la fórmula completa u otros mecanismos de suplencia existentes (garantizando que en el caso de renuncia o falta de la persona propietaria, quien la sustituya sea del mismo género), y que no permiten la existencia de ningún tipo de "válvulas de escape" (mecanismos que permiten a los partidos evitar el cumplimiento de la paridad). Las rutas evolutivas de países como Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Argentina y México –donde los arreglos normativos iniciales no tuvieron mayor impacto en la representación descriptiva de las mujeres y fue necesaria una serie de reformas que fortalecieron la legislación– ilustran la importancia del buen diseño del régimen electoral de género. Lo mismo ocurrió incluso con países que –si bien no han conseguido aún la representación paritaria como Perú– han realizado esfuerzos sostenidos de fortalecimiento del régimen electoral de género para incrementar las oportunidades de representación de las mujeres.

La comparación tanto sincrónica como asincrónica de los 18 casos apunta en la misma dirección. Los datos son claros en ese sentido: a la necesidad de un buen diseño del régimen electoral de género se le agrega la construcción de las reglas con fuerza suficiente para modificar el comportamiento de los actores políticos y garantizar el acceso de las mujeres a los cargos electivos. En ese sentido América Latina fue pionera, pero también ha generado enseñanzas a la política comparada respecto a cómo hacer las transformaciones necesarias para construir democracias paritarias.

II.2. LOS MOVIMIENTOS FEMINISTAS Y DE MUJERES PROMUEVEN REGLAS FUERTES

La segunda gran pregunta relativa a la evolución de los regímenes electorales de género en América Latina tiene que ver con la existencia de los factores específicos que habilitan la adopción de las medidas afirmativas o la paridad y que, a lo largo del tiempo, contribuyen a su fortalecimiento. Esta investigación evidencia que el factor fundamental en la promoción, la aprobación y el fortalecimiento del régimen electoral de género son los movimientos feministas y de mujeres.

La aprobación de las medidas y la paridad de género se origina en las denuncias que realizaron, en su momento, los movimientos feministas y de mujeres, llamando la atención sobre los bajos niveles de representación femenina. Las organizaciones de diversos orígenes y agendas coincidieron ampliamente en

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

que la ausencia de las mujeres en los congresos y gabinetes era un problema, y lo han hecho de manera articulada en países tan diversos como Uruguay, Costa Rica, Argentina, Ecuador, Bolivia, Paraguay o México. Los diagnósticos hablaban de un problema doble que ponía de manifiesto la poca representación de las mujeres. Por un lado, evidenciaba las profundas desigualdades existentes en las sociedades latinoamericanas y hacía patente la brecha entre la igualdad de jure y de facto, pues el reconocimiento de los derechos de las mujeres no resultaba suficiente para su materialización. Por otro lado, apuntaban a las dificultades de revertir esta situación, pues, al no participar ampliamente en el ejercicio de la representación y en la toma de decisiones, los problemas identificados por las mujeres y las soluciones que ellas consideraban las más idóneas no se articulaban ni se tomaban en cuenta.

En la mayoría de los países de la región la adopción de las medidas afirmativas y la paridad no se dio de manera sencilla ni rápida, por el contrario, lo común es observar largos debates y fuertes cuestionamientos respecto a la idoneidad y viabilidad jurídica de estas medidas (como ocurrió, por ejemplo, en Paraguay, República Dominicana, Brasil o Chile). En estos contextos de resistencias, el activismo de las mujeres en la política, en los partidos y en las organizaciones de sociedad civil, y en especial las alianzas entre ellas, fueron fundamentales para mantener las demandas de la igualdad en las agendas públicas y empujar los acuerdos necesarios para generar las mayorías legislativas a favor de las cuotas y/o la paridad.

Una vez aprobadas las medidas afirmativas y/o la paridad, los movimientos feministas y de mujeres también fueron clave en su implementación efectiva. El seguimiento que realizaron al cumplimiento de las medidas afirmativas o de la paridad por parte de los partidos políticos, las denuncias públicas que realizaron, la promoción de los juicios estratégicos ante los casos de incumplimiento, todo ello resultó fundamental para, en última instancia, obligar a los actores políticos a modificar su comportamiento. Los casos de México, Ecuador, Bolivia, Uruguay o Costa Rica evidencian estos procesos de incidencia de los movimientos en el actuar de los partidos y de las instituciones.

En resumen, esta investigación llama la atención sobre la necesidad no solo de impulsar las reformas electorales, sino también de promover acciones para el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil y del movimiento amplio de mujeres (Došek *et al.*, 2017) para que estos puedan incidir en la promoción, adopción e implementación de las medidas afirmativas y la paridad.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

II.3. LAS AUTORIDADES ELECTORALES ALIADAS FORTALECEN LAS REGLAS

Los países que introducen medidas afirmativas o la paridad tienden a adoptar mecanismos que permiten la supervisión de su implementación por parte de las autoridades electorales. Aunque las formas, mecanismos y alcances de esta revisión resultan muy variables, su existencia y uso pueden tener un impacto fuerte en la manera en la que las reglas se interpreten e implementen al interior de los partidos y en los procesos electorales.

Las autoridades electorales tienden a tener la última palabra en definir si una integración de la lista cumple con la letra y el espíritu de la ley, si se aceptan excepciones al cumplimiento de las reglas y si la implementación que se aplique será minimalista o maximalista. Incluso, en ocasiones, la interpretación de las autoridades electorales permite ampliar el alcance de las medidas o la paridad (como cuando el Tribunal Electoral en México amplió la aplicación de la paridad a los cargos municipales), eliminar las válvulas de escape (como ocurrió también en México) o extender la interpretación de la paridad en sus distintas vertientes (como en Costa Rica cuando la interpretación judicial permitió la adopción de la paridad en los primeros lugares de las listas).

A pesar de que la actuación de las autoridades no siempre es direccional y que no todas las decisiones que toman resultan ser favorables para la representación femenina (Freidenberg y Gilas, 2021), es fundamental reconocer que, en términos generales, su impacto es positivo y ha permitido un avance de la igualdad de género. Las interpretaciones de las institucionales dependen de quienes las integran y, con frecuencia, de la coyuntura política específica, lo que explica por qué en ocasiones se presentan retrocesos o decisiones que mantienen el *statu quo* en lugar de ampliar las medidas afirmativas o la paridad. La ruta interpretativa hacia la igualdad de género siempre ha sido un camino de avances y retrocesos, pero su balance general es favorable.

Las experiencias como la mexicana, la costarricense, la argentina o la boliviana dejan en claro que las autoridades electorales pueden ser la clave en la implementación efectiva de las medidas afirmativas y de la paridad, es por ello que la adopción efectiva de las cuotas o la paridad requiere del fortalecimiento de las capacidades institucionales y de la formación con perspectiva de género de las autoridades electorales, que necesitan contar con los mecanismos para realizar la interpretación de las normas, la supervisión de su implementación y la sanción para quienes las incumplan.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

III. LOS OBSTÁCULOS A LA REPRESENTACIÓN DESCRIPTIVA

III.1. LAS RESISTENCIAS PARTIDISTAS

Los partidos políticos son los "guardianes" de la representación, pues, por un lado, son los responsables de seleccionar a las personas que postularán a los cargos públicos y, por el otro, a través de su presencia en los órganos legislativos determinan las normas bajo las cuales surge la representación (Kunovich y Paxton, 2005; Colomer, 2005). Al desempeñar estas dos funciones, los partidos controlan quiénes, cómo y cuándo pueden acceder a los cargos representativos.

Este control que ejercen afecta tanto a quienes pretenden postularse como a quienes votan en las elecciones. Los primeros no pueden hacerlo sin el aval de un partido político o sus posibilidades de hacerlo de manera independiente no cuentan con mayores oportunidades de éxito; los segundos solamente pueden elegir entre quienes cuentan con el aval de los partidos políticos mientras que las opciones pocas veces son exitosas. Para las personas pertenecientes a los grupos históricamente excluidos de la ciudadanía y/o la representación, como son las mujeres, este control partidista resulta particularmente difícil de superar.

Esta investigación sobre los regímenes electorales de género aprobados por los 18 países latinoamericanos identificó las resistencias partidistas relativas, precisamente, a los dos momentos en los que estos institutos ejercen el control sobre la representación política: el diseño de las reglas y la designación de las candidaturas. En muchos países analizados los partidos políticos se han resistido a la adopción de la legislación que implementara las medidas afirmativas o la paridad, y en algunos estas resistencias siguen presentes e impiden los cambios legales necesarios para impulsar la representación femenina. En los casos de Brasil, Colombia, El Salvador, Panamá, Paraguay, República Dominicana o Uruguay, las resistencias partidistas han derivado en la adopción de reglas débiles, apenas simbólicas que, además, rara vez llegan a implementarse a cabalidad. Es más, en el caso de Guatemala se hace evidente al ser el único país en no contar con ningún tipo de régimen electoral de género.

A lo largo de la región primero la idea de las cuotas, y después de la paridad, fueron criticadas por cuestionar la capacidad, idoneidad y aptitud para que las mujeres ocupen cargos de toma de decisiones por sí mismas y por restringir los derechos de la ciudadanía de elegir a quién prefieren (como si la selección de las candidaturas que realizan los partidos políticos no implicara en sí misma una restricción de esta naturaleza). En algunos otros casos los mismos

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

partidos que habían adoptado las leyes de cuotas o paridad buscaban –con diversos grados de éxito– evitar su cumplimiento o reducir su implementación a un mínimo posible y, en muchos casos, inservible. En Argentina, Bolivia, Ecuador, Costa Rica y México la implementación de las cuotas y la paridad con frecuencia fue desafiada por los partidos políticos que buscaban aprovechar las válvulas de escape, simulaban postular mujeres (cuando eran hombres con nombres que podían ser usados para cualquiera de los dos sexos) o promovían las interpretaciones minimalistas de las normas. Destaca aquí el caso mexicano, donde la evolución del régimen electoral de género es una historia de resistencias partidistas a la implementación de las cuotas y a la paridad de género, que a lo largo del tiempo fue acotada por las reformas y las interpretaciones de las autoridades electorales (y gracias al accionar constante de las mujeres políticas y las activistas que no han quitado el dedo del renglón).

Las medidas afirmativas y la paridad pretenden forzar a los partidos y, en general, a los actores políticos clave, a modificar su comportamiento: a fomentar la presencia de las mujeres al interior de los institutos políticos, a permitir que su voz y actuar influyan en su vida interna, a que ocupen los cargos de dirección, que sean postuladas como candidatas y que ganen las elecciones. En cada aspecto de esa "inserción" de las mujeres en la vida política y partidista hay resistencias, porque hay intereses, costumbres y cotos de poder que se ven afectados, por ello, si las reglas no tienen suficiente fuerza, y si no están respaldadas por un actuar de las autoridades electorales decisivo y comprometido en pro de la igualdad de género, las resistencias no pueden vencer y ni las cuotas ni la paridad llegan a ser efectivas.

III.2. LA DEBILIDAD INSTITUCIONAL Y DEMOCRÁTICA

La investigación evidencia que la adopción de un régimen electoral de género fuerte, la existencia de fuertes movimientos feministas y de mujeres, y de las autoridades electorales capaces de garantizar la implementación efectiva de las reglas son los tres factores clave para el avance de la representación política de las mujeres. Sin embargo, la presencia –y la coincidencia– de estos tres elementos solo es posible en los contextos democráticos. En otras palabras, los avances de la representación política de las mujeres necesitan de una democracia fuerte y sólida.

El análisis comparado del desarrollo de los derechos de las mujeres y de su representación política alrededor del mundo deja en claro que el régimen

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

democrático es el único que, de manera sostenida y a largo plazo, garantiza los avances hacia la igualdad (Tripp, 2013; Paxton, 2008). Las investigaciones comparadas han documentado cómo las democracias generan efectos positivos sobre el número de las mujeres que integran los legislativos nacionales a partir de la coincidencia de diferentes fenómenos: su mayor acceso a las organizaciones de la sociedad civil, cambios en los sistemas electorales, institucionalización de los sistemas de partidos y la implementación de las cuotas de género (Thames, 2017).

Por el contrario, las regresiones autoritarias o la llegada al poder de los liderazgos populistas –tanto de derecha como de izquierda– está asociada con los retrocesos y pérdidas de avances logrados en relación con la igualdad de género. Los fenómenos de desdemocratización, pérdida de la calidad democrática o, simplemente, de la estabilidad institucional, se traducen en la pérdida de los derechos por parte de las mujeres. Estos procesos se han observado en países tan diversos como Turquía, Brasil, Rusia, Hungría, Nicaragua, Venezuela, Polonia o Croacia (Gilas y Palestina, 2021).

La llegada al poder de los liderazgos populistas y/o religiosos también resulta perjudicial para la igualdad de género. Los gobiernos populistas, incluso aquellos que se autoconsideran de izquierda, resultan regresivos al reproducir las estructuras patriarcales, promover la masculinidad hegemónica, reproducir una manera de ver la realidad centrada en el carisma y bondad de "un solo hombre" y restringir las actividades públicas de las mujeres a una extensión de los roles tradicionales de género, aunque los populismos de derecha tienden a ser más abiertamente contrarios a los derechos de las mujeres (Abi-Hassan, 2017; Kantola y Lombardo, 2019). Asimismo, los populismos tienen a ser selectivos y excluyentes respecto a qué derechos reconocen como válidos y qué mujeres deben tener acceso a estos. Su respuesta es: solo los derechos que encarnan los valores de sus movimientos y solo las mujeres de la "comunidad auténtica", como señala Casullo (2019). Los movimientos religiosos, en particular las iglesias evangélicas, pentecostales y neopentecostales, promueven un discurso y una agenda conservadores que pone en riesgo los avances alcanzados en la construcción de la igualdad de género (Zaremberg, 2020; Biroli y Caminotti, 2020).

En estos contextos, entonces, los derechos de las mujeres y la igualdad de género no solo dejan de ser prioridad para los gobiernos, sino que enfrentan obstáculos al promover los arreglos institucionales o las políticas públicas que buscan la igualdad. Los movimientos feministas y de mujeres encuentran limitaciones y dificultades para su actividad, y las autoridades electorales

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

tienden a verse debilitadas y dejan de ser capaces de mantener su activismo y seguir promoviendo las medidas afirmativas y la paridad. Finalmente, en los contextos no democráticos o de debilidad democrática, las mujeres que llegan a ocupar los cargos rara vez tienen el poder real y la capacidad de influir en las decisiones que se toman, en especial para llevarlas hacia la ruta de la igualdad.

En pocas palabras, el debilitamiento o la pérdida de la democracia impacta, de manera significativa y negativa, sobre la representación y, en general, los derechos de las mujeres. En este sentido, y como ha ocurrido en las transiciones democráticas de hace décadas, la lucha por la democratización y el mantenimiento de una democracia saludable no puede separarse de la lucha por los derechos de las mujeres, por la igualdad de género y por la paridad. La única ruta hacia la igualdad plena es la ruta de fortalecimiento y profundización democrática.

IV. APRENDER DE LAS EXPERIENCIAS DE OTROS

El refrán popular dice que "nadie experimenta en cabeza ajena", pero eso definitivamente no es cierto. La empatía nos permite, a nivel personal, "ponernos en los zapatos" de otras personas y comprender y sentir su situación. En la política –y en la academia– las experiencias de otros países, a pesar de haber ocurrido en distintos momentos o contextos, también ofrecen aprendizajes importantes, que permiten evitar las trampas de las malas decisiones o implementar desde un inicio los arreglos institucionales y políticas públicas más idóneas.

Las experiencias de los 18 países de América Latina analizados en este volumen permiten identificar al menos 10 lecciones sobre las cuotas de género y la paridad que pueden (y deben) servir de guía para cualquiera que busca promover, de manera efectiva, la representación política de las mujeres. ¿Cuáles son estas lecciones?

Primero, la clave está en el diseño del régimen electoral de género. Si bien las investigaciones iniciales sobre las cuotas señalaban que estas proporcionan mejores resultados en los sistemas de representación proporcional, su aplicación exitosa en sistemas diversos evidencia que las cuotas y la paridad se pueden acoplar a distintos mecanismos existentes, incluyendo aquellos sistemas electorales que privilegian la elección a través del principio de mayoría relativa. Todo depende del diseño específico que debe tomar en cuenta las

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

particularidades del sistema electoral de cada caso y desplegar los mecanismos idóneos para que estas características no afecten su implementación.

Segundo, el objetivo debe ser la paridad en todas sus vertientes. La opción más idónea es, sin duda, la adopción de la paridad como el principio que debe regir las postulaciones. La paridad debe ser vertical (aplicable a las listas), horizontal (aplicable en los distritos uninominales) y transversal (aplicable para los primeros lugares de las listas), y debe tomar en cuenta la competitividad de los partidos para postular a las mujeres donde tendrán posibilidades reales de ser electas. En esta propuesta las autoridades electorales adquieren un papel central dado que –siguiendo el modelo mexicano– deben identificar previo al proceso de registro de candidaturas cuáles son los distritos donde los partidos tienen más posibilidades de ganar y cuáles los que siempre han perdido. La incorporación del principio de competitividad ha sido un gran acierto en el régimen electoral de género mexicano y ha generado importantes aprendizajes que la política comparada podría rescatar para otros contextos.

Tercero, es indispensable construir mecanismos institucionales fuertes que permitan la supervisión de la implementación de las cuotas y/o paridad. Las autoridades electorales deben contar con las facultades y capacidades institucionales para revisar si los partidos políticos cumplen a cabalidad con las medidas existentes y, de ser necesario, poder obligarlos a corregir las postulaciones. El diseño institucional debe prever la incorporación de los mecanismos para la defensa de los derechos de las mujeres afectadas por los incumplimientos o interpretaciones sesgadas de las cuotas y la paridad.

Cuarto, se debe implementar un sistema efectivo de sanciones. Cuando el ejercicio de la supervisión por parte de las autoridades electorales evidencie casos de incumplimiento con las cuotas o la paridad, las autoridades electorales deben tener la posibilidad de implementar sanciones a los partidos políticos responsables. Las sanciones deben ser suficientemente fuertes para disuadir a los partidos políticos del incumplimiento de las normas (por ejemplo, negativas de registro de las listas o cancelaciones de registro de las listas completas).

Quinto, resulta indispensable abrir las puertas a los litigios estratégicos. Las mujeres deben tener la oportunidad de emplear los mecanismos legales para defender sus derechos individuales. Pero también es importante que las mujeres y las organizaciones feministas y de mujeres tengan la oportunidad de promover los litigios estratégicos que permitan la defensa de los derechos colectivos. De ahí que resulta clave el desarrollo de programas de cultura de la

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

legalidad y formación cívica, que provean las herramientas necesarias para que las mujeres puedan defender sus derechos.

Sexto, se deben complementar las medidas paritarias (o cuotas altas) con las previsiones que aseguren el equilibrio en el acceso y uso de los recursos partidistas. Las postulaciones paritarias pueden no ser suficientes cuando la cancha no es pareja. Tradicionalmente, son los varones quienes tienen el control sobre los recursos partidistas para las campañas y, al ejercerlos, suelen dejar en desventaja a las candidatas mujeres. Es necesario eliminar este tipo de prácticas y garantizar que las mujeres compitan en condiciones de equidad.

Séptimo, se deben complementar las medidas paritarias y cuotas con legislación en materia de violencia política contra las mujeres. Es frecuente observar que la adopción de las cuotas y la paridad, así como el subsecuente incremento de la presencia de las mujeres en las listas y en los cargos suscita olas de violencia dirigidas en contra de ellas. En no pocas ocasiones, la competencia por recursos escasos (entre estos, las nominaciones) expone a las mujeres a distintos tipos y modalidades de violencia. Los Estados son responsables de proteger los derechos, el bienestar y la vida de las mujeres políticas, y deben hacerlo, entre otros, adoptando legislaciones robustas e implementando mecanismos efectivos que previenen, pero también permiten investigar y sancionar a los responsables y restaurar y reparar los derechos de las mujeres afectadas.

Octavo, hay que apostar por la capacitación. Resulta necesario fortalecer las capacidades de las mujeres para el ejercicio de liderazgos y para que puedan hacer un mejor uso de las herramientas institucionales existentes para ejercer y defender sus derechos. Pero también es necesario capacitar a los hombres: al interior de los partidos políticos, de las autoridades electorales, de la administración pública en general. La capacitación no solo les permite adquirir los conocimientos necesarios, sino también fomenta su sensibilidad ante las desigualdades y desequilibrios de género, mejorando las decisiones que deben tomar y construyendo espacios más sororos y empáticos entre las mujeres que participan en la política.

Noveno, es necesario promover la paridad no solo en las postulaciones, sino también en la integración de las autoridades estatales y de los órganos directivos de los partidos políticos. La paridad es y debe ser comprendida no como un mecanismo (temporal) para incrementar la representación política, sino como una nueva manera de entender la democracia que permite la distribución equitativa del poder entre los géneros. La ruta hacia la igualdad plena implica un nuevo pacto fundacional democrático, en el cual todas y todos

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

tienen el mismo derecho y las mismas oportunidades de participar en la toma de las decisiones colectivas.

Décimo, no hay que reducir el problema de desigualdades y baja representación de las mujeres en el ámbito electoral. La igualdad de género y la construcción de las democracias paritarias abarcan todo el espectro de las actividades de los individuos, sociedades y Estados. Por ello, es indispensable promover los cambios institucionales y las políticas públicas en todos los ámbitos: educativo, laboral, económico, civil y cultural. La paridad requiere no solo de los arreglos institucionales específicos, sino de la transformación profunda de las relaciones de género en nuestras sociedades.

En resumen, el proceso de construcción de la democracia paritaria no se trata solo de regular comportamientos (para que luego no se cumplan las sanciones o para que se simule cumplir con las normas formales), sino que tiene que ver con cambios en la voluntad política de las élites políticas y de las autoridades electorales. 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. En ese sentido, la estrategia pasa por feminizar la política, con reformas electorales amigables a las mujeres, junto a una agenda impulsada de manera conjunta entre hombres, mujeres y otras personas, que lleve a cabo el cambio institucional y también cultural necesario para transformar el modo en que se entiende, se hace y se vive la política democrática en el país.

V. EL FUTURO (Y EL PRESENTE) ES PARITARIO

Estamos dejando en las manos de las y los lectores un libro único en muchos sentidos. Es el primer esfuerzo de esta naturaleza, que busca rastrear la evolución de las medidas afirmativas y de la paridad de género en América Latina, y hacerlo reconociendo los contextos particulares de cada país, de cada momento, y de las y los actores involucrados en los cambios ocurridos en sus respectivos países. Es una obra surgida de la curiosidad colectiva y del deseo de preservar los testimonios, de aprender y enseñar –a analizar y comparar– sobre nuestra región, sus particularidades, experiencias compartidas y la enorme diversidad. Es un esfuerzo surgido en un momento muy particular y complejo, pues la idea del libro surgió en el contexto de la pandemia y se convirtió en una aventura que mantuvo cerca al equipo separado por el virus.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Esta investigación documenta la evolución de los regímenes electorales de género de los 18 países de América Latina a lo largo de los últimos 30 años, con énfasis en los factores que han permitido u obstaculizado el avance de la representación formal y descriptiva de las mujeres. A partir de la revisión documental y bibliográfica complementada por las memorias e interpretaciones de quienes fueron los actores clave de estos cambios y de quienes las han estudiado conforme sucedían, este trabajo deja claro que la ruta hacia la igualdad política es la que lleva de las cuotas hacia la paridad y que implica compromisos estatales, adecuaciones normativas, instituciones aliadas y movimientos de mujeres.

En este sentido, la investigación deja en claro qué es lo que sigue, tanto en términos de desarrollo normativo, de trabajo político, de agenda para los movimientos sociales y respecto a la agenda de investigación futura. La ruta normativa debe llevar a la adopción de mecanismos que permitan redistribuir de manera equilibrada el poder entre hombres y mujeres (tanto en lo público como en lo privado). En otras palabras, es la ruta de la paridad entendida ya no solo como el equilibrio numérico en las reglas de acceso al poder, sino como una nueva organización del Estado democrático en el que el poder se ejerce de manera equilibrada y compartida entre mujeres y hombres. La paridad así entendida contribuye a la construcción de nuevas relaciones de poder –desgenerizadas y horizontales–, de liderazgos libres de estereotipos y prejuicios, y espacios donde es posible ejercer el poder de una manera libre de violencias. De ahí la necesidad de continuar explorando las reformas necesarias para garantizar la representación descriptiva y sustantiva de las mujeres. Resulta necesario equilibrar la cancha y erradicar la idea (bastante generalizada) de que el poder solo es cosa de hombres y normalizar la presencia de las mujeres en igualdad de condiciones que los hombres en las democracias latinoamericanas.

La agenda de trabajo político debe centrarse en la construcción de las democracias paritarias a partir de los cambios en el espacio público y privado. A la par con seguir presionando por la igualdad en el ejercicio del poder, en garantizar la integración paritaria de los espacios de decisión y en libertad de las mujeres para ejercer las funciones de representación y liderazgo, es necesario voltear hacia las relaciones de género en el ámbito privado, en relación con el papel de los hombres en el espacio privado, sus tareas de cuidado y corresponsabilidad familiar. Los esfuerzos por la igualdad en el ámbito público nunca serán suficientes mientras no nos hagamos cargo de los desequilibrios que ocurren en lo privado, en lo cotidiano. Resulta urgente la búsqueda de nuevas políticas públicas que permitan revalorizar las tareas de cuidado para

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

repartirlas de manera más igualitaria, que contribuyan a la erradicación de violencia que las mujeres enfrentan en todos los ámbitos de la vida de la sociedad, y que concluyan ya tan larga lucha por la igualdad de género en la casa, en la escuela, en el trabajo, en la cultura y en la política.

Finalmente, este libro marca claramente la agenda de investigación futura con relación a la representación política de las mujeres. Esta investigación, en concordancia con otros trabajos previos, deja en claro que un régimen electoral de género, fuerte y bien diseñado (y en especial paritario) permite mejorar significativamente el acceso de las mujeres a los espacios de representación. Ya sabemos que las cuotas y la paridad funcionan y pueden ser muy potentes para transformar la representación descriptiva. Lo que todavía no sabemos –al menos, no del todo– es qué pasa después: qué pasa cuando las mujeres llegan a los cargos, cómo ejercen la representación, a quiénes representan, qué obstáculos enfrentan, cómo lidian con ellos. Estas interrogantes, que apuntan al análisis de la representación política de las mujeres en las dimensiones simbólica y sustantiva, deben orientar los trabajos futuros. Al responderlas, entenderemos mejor cómo es el ejercicio de la política en las condiciones paritarias, cuál es el poder transformador de la paridad y cómo cambian las sociedades gobernadas de manera paritaria.

Los trabajos existentes presentan evidencia mixta, señalando tanto hacia un impacto y cambio que genera en la política la presencia paritaria de las mujeres como a numerosos obstáculos que ellas enfrentan para ejercer el poder de manera efectiva incluso en los contextos paritarias (Freidenberg *et al.*, 2022). Queda mucho por indagar y por comprender sobre qué significa representar y cómo las distintas dimensiones de la representación (formal, descriptiva, simbólica y sustantiva) se relacionan entre sí en los nuevos contextos paritarios y en qué medida contribuyen a la transformación de las relaciones de género en nuestras sociedades.

Así, los cambios normativos e institucionales, las agendas políticas y de investigación, están mirando hacia la construcción de democracias paritarias con igualdad sustantiva. La paridad ya está aquí. Es el presente pero también el futuro político de América Latina que tiene la oportunidad única de convertirse en el primer continente paritario.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Referencias bibliográficas

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Abal Medina, Juan y Suárez-Cao, Julieta, 2003, "Análisis crítico del sistema electoral argentino. Evolución histórica y desempeño efectivo", *Revista de Ciencias Sociales*, núm. 14, 121-150.

ABC Noticias, 2018, "Insistirán con proyecto de ley de paridad", *ABC Noticias*, publicado el 16 de noviembre. Disponible en: https://www.abc.com.py/nacionales/insistiran-con-proyecto-de-ley-de-paridad-1760014.html [Consultado el 9 de enero de 2022, a las 13:51 hrs.].

Abi-Hassan, Sahar, 2017, "Populism and Gender", en Rovira Kaltwasser, Cristóbal; Taggart, Paul; Ochoa Espejo, Paulina; y Ostiguy, Pierre (eds.), *The Oxford Handbook of Populism*, Oxford, Oxford University Press, 426-445.

Acción Ciudadana, 2020, *Mujeres, financiamiento y elecciones en El Salvador*, San Salvador, Acción Ciudadana.

ACE Project, 2000, *Estatuto Electoral del Poder Público 2000*. Disponible en: https://aceproject.org/ero-en/regions/americas/VE/venezuela-estatuto-electoral-poder-publico-2000-derogado [Consultado el 8 de agosto de 2021, a las 11:27 hrs.].

Agência Câmara de Notícias Câmara de Deputados, 2021, "Reforma eleitoral é aprovada no Senado sem as coligações em eleição proporcional; veja como ficou", *Agência Câmara de Notícias*, publicado el 23 de octubre. Disponible en: https://www.camara.leg.br/noticias/809368-reforma-eleitoral-e-aprovada-no-senado-sem-as-coligacoes-em-eleicao-proporcional-veja-como-ficou/ [Consultado el 18 de noviembre de 2021, 13:23 hrs.].

Agência Câmara de Notícias Câmara de Deputados, 2019, "Estudo da consultoria atribui eleição de mais mulheres a maior acesso a recursos públicos", *Agência Câmara de Notícias Câmara de Deputados*, publicado el 17 de mayo. Disponible en: https://www.camara.leg.br/noticias/557767-estudo-da-consultoria-atribui-eleicao-de-maismulheres-a-maior-acesso-a-recursos-publicos/ [Consultado el 4 de agosto de 2021, 13:23 hrs.].

Agencia de Noticias de la Cámara Municipal de Río Fortuna y la Cámara Nacional de Municipios, 2021, "Deputadas reforçam ao presidente do TSE

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

preocupação com maior participação das mulheres na política", *Cámara Municipal de Río Fortuna y la Cámara Nacional de Municipios*, publicado el 13 de agosto. Disponible en: https://www.camararf.sc.gov.br/imprensa/noticias/0/1/2021/628 [Consultado el 1º de octubre de 2021, a las 14:05 hrs.].

Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo (AECID), 2011, "Aprobada en El Salvador la Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres", *AECID*, publicado el 9 de marzo. Disponible en: http://www.aecid.sv/aprobada-en-el-salvador-la-ley-de-igualdad-equidad-y-erradicacion-de-la-discriminacion-contra-las-mujeres/ [Consultado el 6 de marzo de 2021, 14:41 hrs.].

Agencia Senado, 2021, "Incentivos à participação das mulheres na política estão na pauta desta quarta-feira", *Agencia de la Cámara de Senadores*, publicado el 13 de julio. Disponible en: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/07/13/incentivos-a-participacao-das-mulheres-na-politica-estao-na-pauta-desta-quarta-feira [Consultado el 1º de octubre de 2021, a las 14:00 hrs.].

Aguilar, Jeannette y Guevara, Carmen, 2017, *Motivaciones de participación electoral de las mujeres en El Salvador*, San Salvador, Grupo Parlamentario de Mujeres, Instituto Universitario de Opinión Pública, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas y ONU Mujeres.

Alanis Figueroa, María del Carmen, 2017, "Contributions of Electoral Justice to the Strengthening of Women's Political Rights in México in a Comparative Perspective", en Došek, Tomáš; Freidenberg, Flavia; Caminotti, Mariana; y Muñoz-Pogossian, Betilde (eds.), *Women, Politics and Democracy in Latin America*, New York, Palgrave Macmillan, 153-163.

Alarcón, Benigno; Trak, Juan Manuel; Berríos, Juan; Torrealba, Miguel; y Urosa, Daniela, 2016, *Propuesta para una reforma electoral. Buscando la integridad electoral en Venezuela*, Caracas, Universidad Católica Andrés Bello Montalbán.

Albaine, Laura, 2015a, "Obstáculos y desafíos de la paridad de género. Violencia política, sistema electoral e interculturalidad", *Íconos*, núm. 52, 145-162.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Albaine, Laura, 2015b, "Paridad de género y violencia política. Los casos de Bolivia, Costa Rica y Ecuador", en Cazarín Martínez, Angélica; Ávila Eggleton, Marcela; y De la Peña Mena, Ricardo A. (coords.), *Integridad y equidad electoral en América Latina*, Ciudad de México, Sociedad Mexicana de Estudios Electorales (SOMEE), 148-171.

Albaine, Laura, 2010, "Paridad de género y ciudadanía política de las mujeres. El caso de Bolivia y Ecuador (2009)", *Argumentos: Revista de Crítica Social*, núm. 12, 109-131.

Albaine, Laura, 2009, "Cuotas de género y ciudadanía política en Bolivia", *XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Asociación Latinoamericana de Sociología.

Alcántara Sáez, Manuel, 1999, *Sistemas Políticos de América Latina. Vol. II: México, América Central y el Caribe*, Madrid, Tecnos.

Alcántara Sáez, Manuel y Freidenberg, Flavia, 2006, "El proceso político en perspectiva comparada", en Alcántara Sáez, Manuel; Paramio, Ludolfo; Freidenberg, Flavia; y Deniz, José (eds.), *Reformas Económicas y Consolidación Democrática*, Madrid, Editorial Síntesis, 85-150.

Alcántara Sáez, Manuel y Freidenberg, Flavia, 2003, *Partidos políticos de América Latina: Centroamérica, México y República Dominicana*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.

Alcántara Sáez, Manuel; Paramio, Ludolfo; Freidenberg, Flavia; y Déniz, José, 2006, *Reformas económicas y consolidación democrática. Historia contemporánea de América Latina, 1980-2006*, Madrid, Editorial Síntesis.

Alcocer, Jorge, 2013, *Cuota de género. Una sentencia histórica*, Ciudad de México, Nuevo Horizonte Editores e Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

Allegrone, Norma, 2002, *Ley de cupo femenino. Su aplicación e interpretación en la República Argentina*, Buenos Aires, Friederich Ebert Stiftung.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Alles, Santiago, 2018, "Equilibrar el Terreno: Instituciones Electorales e Incorporación de Mujeres en las Legislaturas Provinciales en Argentina", en Freidenberg, Flavia; Caminotti, Mariana; Muñoz-Pogossian, Betilde; y Došek, Tomáš (eds.), *Mujeres en la política en América Latina: experiencias nacionales y subnacionales*, Ciudad de México, Instituto Electoral de la Ciudad de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 167-192.

Almeida, Ivan, 2021, "PEC 125/11: entenda o debate sobre eleições próximas a feriados!", *Politize*, publicado el 22 de julio. Disponible en: https://www.politize.com.br/pec-125-11-eleicoes-proximas-a-feriados/ [Consultado el 9 de agosto de 2021, a las 15:03 hrs.].

Altamirano, Joaquina y Mulet, Julieta, 2019, "Cuota de género y sistemas electorales: Argentina y Brasil en perspectiva comparada", *Descentrada*, vol. 3, núm. 2, 1-11.

Altman, David y Castiglioni, Rossana, 2018, "Chile: El fin de una época política", en Alcántara Sáez, Manuel; Buquet, Daniel; y Tagina, María Laura (eds.), *Elecciones y partidos en América Latina en el cambio de siglo*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 105-128.

Andrade Ayauca, Judith Alejandra, 2012, *Sistema electoral ecuatoriano y participación de las mujeres en las elecciones legislativas 2006 y 2009*, Tesis para obtener el Grado de Maestría en Ciencias Sociales con Mención en Género, Quito, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Andrango, Johanna, 2013, "Crisis de partidos políticos: la constante en la democracia ecuatoriana", *El Outsider*, vol. 1, núm. 1, 7-8.

Anicama, Cecilia, 2001, "Participación política de la mujer: el autoritarismo hacia el establecimiento del sistema democrático", en Comisión Andina de Juristas, *Las tareas de la transición democrática. Democracia I*, Lima, Comisión Andina de Juristas, 93-130.

Aquino, José Ángel, 2002, "Cuota femenina. Circunscripciones electorales y listas de candidaturas", *Ciencia y Sociedad*, vol. 27, núm. 3, 319-356.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Araújo, Clara, 2010, "The Limits of Women´s Quotas in Brazil", *Bulletin of the Institute of Development Studies*, vol. 41, núm. 5, 17-24.

Araújo, Clara, 2008, "¿Por qué las cuotas no funcionan en Brasil?", en Ríos Tobar, Marcela (ed.), *Mujer y Política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*, Santiago de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales e Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional), 129-156.

Araújo, Clara, 2003, "Quotas for Women in the Brazilian Legislative System", en Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional) (comp.), *The Implementation of Quotas: Latin American Experiences*, Lima, Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional), 1-19.

Araújo, Clara, 1999, "As Cotas Para Mulheres, Analisando Resultados E Perspectivas", *Teoria e Sociedade*, núm. 4, 105-134.

Arce, Javiera, 2018, "Ley de cuotas a la chilena: Notas para una autopsia", en Miranda Leibe, Lucía y Julieta Suárez-Cao (eds.). *La política siempre ha sido cosa de mujeres: Elecciones y Protagonistas en Chile y la Región*, Santiago de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 77-93.

Archenti, Nélida, 2014, "El proceso hacia la paridad en América Latina. Argentina y Costa Rica, experiencias comparadas", *Revista de Derecho Electoral*, núm. 17, 304-332.

Archenti, Nélida y Tula, María Inés, 2017, "Critical Challenges of Quotas and Parity in Latin America", en Došek, Tomáš; Freidenberg, Flavia; Caminotti, Mariana; y Muñoz-Pogossian, Betilde (eds.), *Women, Politics and Democracy in Latin America*, New York, Palgrave Macmillan, 29-44.

Archenti, Nélida y Tula, María Inés, 2014a, "Cambios normativos y equidad de género. De las cuotas a la paridad en América Latina: los casos de Bolivia y Ecuador", *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*, núm. 66, 47-68.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Archenti, Nélida y Tula, María Inés (eds.), 2014b, *La representación imperfecta. Logros y desafíos de las mujeres políticas*, Buenos Aires, Eudeba.

Archenti, Nélida y Tula, María Inés, 2007, "Cuotas de género y tipo de lista en América Latina", *Opinião Pública*, vol. 13, núm. 1, 185-218.

Área Jurídica Senado Universidad de Chile, 2019, "Experiencias comparadas de nueva Constitución: Alternativas para el proceso constituyente", en *Documento de trabajo Nº 199*. Disponible en: https://www.uchile.cl/documentos/experiencias-comparadas-de-nueva-constitucion-alternativas-para-el-proceso-constituyente_160285_0_5016.pdf [Consultado el 12 de marzo de 2021, a las 9:35 hrs.].

Arellano, María José y Herrera, Rodrigo, 2019, *Documento 32: Ley de cuotas en Chile: Resultado y consecuencias de la ley de cuotas en las elecciones parlamentarias de 2017*, Santiago de Chile, Análisis, Centro de Políticas Públicas de la Universidad del Desarrollo.

Arnold, Denise y Spedding, Alison, 2007, "Género, etnicidad y clases sociales: la mujer en los movimientos sociales y movimientos de mujeres", en Espadín, Jesús y Iglesias Turrión, Pablo (coords.), *Bolivia en Movimiento. Acción colectiva y poder político*, Madrid, El Viejo Topo.

Artiga González, Álvaro, 2012, *Reglas electorales en clave de género. Breve guía sobre la Ley de Participación Política*, Montevideo, CNS Mujeres por Democracia, Equidad y Ciudadanía y Red de Mujeres Políticas del Uruguay.

Asamblea Nacional, 1979-2022, Bases de datos sobre las y los congresistas y asambleístas electos en cada periodo legislativo, Quito, Asamblea Nacional.

Asociación de Mujeres Nicaragüenses "Luisa Amanda Espinoza" (AMNLAE), 2012, "Programa de Desarrollo Integral de Adolescentes y Jóvenes. Movimiento de Mujeres Nicaragüenses 'Luisa Amanda Espinoza'", *AMNLAE*, publicado el 18 de abril. Disponible en: http://amnlae.blogspot.com/2012/04/programa-de-desarrollo-integral-de.html [Consultado el 19 de agosto de 2021, a las 19:44 hrs.].

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Báez, Carlos; Gilas, Karolina; y González Oporeza, Manuel, 2016, *Hacia una democracia paritaria. La evolución de la participación política de las mujeres en México y sus entidades federativas*, Ciudad de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Bajar, Sol, 2017, "Diputados: es ley la paridad de género en Argentina", *La Izquierda Diario*, publicado el 23 de noviembre. Disponible en: https://www.laizquierdadiario.com/Diputados-es-ley-la-paridad-de-genero-en-Argentina [Consultado el 8 de febrero de 2021, a las 19:44 hrs.].

Baldez, Lisa, 2004, "Elected Bodies: The Gender Quota Law for Legislative Candidates in Mexico", *Legislative Studies Quarterly*, núm. 2, 239-258.

Baldez, Lisa y Brañez, Patricia, 2005, "¿Cuánto hemos avanzado las mujeres con las cuotas? El caso boliviano", en León, Magdalena (ed.), *Nadando contra la corriente. Mujeres y cuotas políticas en los países andinos*, Quito, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 141-166.

Ballington, Julie; Davis, Randi; Reith, Mireya; Mitchell, Lincoln; Njoki, Carole; Kozoma, Alyson; y Powely, Elizabeth, 2016, *Empoderamiento de las mujeres para el fortalecimiento de los partidos políticos. Una guía de buenas prácticas para promover la participación política de las mujeres*, New York, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo e Instituto Nacional Demócrata.

Bareiro, Line, 2017, *Entre la igualdad legal y la discriminación de hecho. Recomendaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) a los Estados de América Latina y el Caribe*, Santiago, CEPAL y Cooperación Española.

Bareiro, Line, 2007, "XXVI. Representación política de las mujeres", en Nohlen, Dieter; Zovatto, Daniel; Orozco Henríquez, Jesús; y Thompson, José (eds.), *Tratado de Derecho Electoral Comparado, Ciudad de México*, Fondo de Cultura Económica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Instituto Federal Electoral e Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional), 679-692.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Bareiro, Line y Echauri, Carmen, 2011, "Financiamiento de la política en Paraguay", en Gutiérrez, Pablo y Zovatto, Daniel (coords.), *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas (Serie Doctrina Jurídica), 417-444.

Bareiro, Line y Echauri, Carmen, 1998, "Las recién llegadas. Mujer y participación política", en Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Estudios básicos de derechos humanos*, San José de Costa Rica, Instituto de Derechos Humanos.

Bareiro, Line; López, Oscar; Soto, Clayde; y Soto, Lilian, 2004, "Sistemas electorales y representación femenina en América Latina", *CEPAL Unidad Mujer y Desarrollo*, núm. 54, 7-94.

Bareiro, Line; Soto, Clyde; y Monte, Mary, 1995, "Alquimistas. Documentos para otra historia de las mujeres", YouTube. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=XqgvA0XlUvg&t=1123s [Consultado el 4 de marzo de 2021, a las 22:30 hrs.].

Bareiro, Line y Soto, Lilian, 2015a, *La hora de la igualdad sustantiva. Participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe Hispano*, Ciudad de México, ONU Mujeres.

Bareiro, Line y Soto, Lilian, 2015b, *La hora de avanzar*, Asunción, ONU Mujeres.

Bareiro, Line y Soto, Lilian, 1992 (eds.), *Solas no basta. Mecanismos para mejorar la participación política de las mujeres*, Asunción, Fundación Friederich Ebert.

Bareiro, Line y Torres, Isabel, 2009, "Participación política igualitaria de las mujeres: deber ser de la democracia", en Bareiro, Line y Torres, Isabel (eds.), *Igualdad para una democracia incluyente*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 15-63.

Barquet Montané, Mercedes, 2012, *De la in/utilidad de la cuota de género. La diputada que no quería ser…*, Ciudad de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Barreiro, Fernando y Cruz, Anabel, 1988, *La dificultad de ser. Organizaciones no gubernamentales en el Uruguay de hoy: el desafío de la democracia*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, ILET, ICD.

Barrios, Alejandra, 2019, *Cuotas de género y justicia electoral en Colombia*, Bogotá, Misión de Observación Electoral.

Basabe Serrano, Santiago, 2021, "Cuán machista es su partido… cuán machista es su provincia", *Primicias*, publicado el 24 de enero. Disponible en: https://www.primicias.ec/noticias/firmas/cuan-machista-partido-cuan-machista-provincia-elecciones-ecuador/ [Consultado el 22 de abril de 2021, a las 19:15 hrs.].

Basabe Serrano, Santiago, 2019, "Machismo electoral, el gran ganador", *Pelagatos*, publicado el 2 de abril. Disponible en: https://4pelagatos.com/2019/04/02/machismo-electoral-el-gran-ganador/ [Consultado el 4 de marzo de 2021, a las 22:30 hrs.].

Battle, Margarita, 2017, "Mujeres en el Congreso colombiano: un análisis a partir de la primera implementación de la Ley de cuota de género en las elecciones de 2014", *Colombia Internacional*, núm. 89, 17-49.

Battle, Margarita y Wills Otero, Laura, 2012, *Política y territorio. Análisis de las elecciones subnacionales en Colombia, 2011*, Bogotá, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional) e Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD).

Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro; y Woldenberg, José, 2000, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, Ciudad de México, Cal y Arena.

Benavente, María Cristina y Valdés, Alejandra, 2014, *Políticas públicas para la igualdad de género. Un aporte a la autonomía de las mujeres*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Benavides Santos, Tatiana, 2019, "El efecto de los mecanismos de paridad vertical y horizontal en la representación política en Costa Rica: el caso de

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

las elecciones legislativas de 2018", *Revista de Derecho Electoral*, núm. 27, 151-183.

Benítez, Beatriz, 2019, "Mujeres siguen relegadas en cargos de decisiones en la política", *La Prensa Gráfica*, publicado el 8 de marzo. Disponible en: https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Mujeres-siguen-relegadas-en-cargos-de-decisiones-en-la-politica-20190307-0578.html [Consultado el 27 de marzo de 2021, a las 20:18 hrs.].

Benoit, Ken, 2004, "Models of electoral system change", *Electoral Studies*, vol. 23, núm. 3, 363-389.

Bernal Vásquez, Dayana, 2013, *Participación política de la mujer en Panamá. Obstáculos, desafíos y propuesta para una mejor democracia*, Ciudad de Panamá, SENACYT, ONU Mujeres.

Biblioteca del Poder Legislativo, 2022, "Concertación Nacional Programática", *Archivo Histórico*. Disponible en: https://bibliotecaatom.parlamento.gub.uy/index.php/concertacion-nacional-programatica-2 [Consultado el 22 de abril de 2021, a las 15:00 hrs.].

Biroli, Flávia, 2016, "Political violence against women in Brazil: expressions and definitions", *Revista Direito e Práxis*, vol. 7, núm. 15, 557-589.

Biroli, Flávia y Caminotti, Mariana, 2020, "The Conservative Backlash against Gender in Latin America", *Politics & Gender*, núm. 16, 1-38.

Bjarnegård, Elin, 2013, *Gender, Informal Institutions and Political Recruitment: Explaining Male Dominance in Parliamentary Representation*, Houndmills, Palgrave Macmillan.

Boix, Carles, 1999, "Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies", *The American Political Science Review*, vol. 93, núm. 3, 609-624.

Bolaños Barquero, Arlette, 2006, "Las cuotas de participación política de la mujer en Costa Rica, 1996-2005", *Revista de Derecho Electoral*, núm. 1, 1-17.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Bolaños, Hazel y Monti, Rina, 2016, *Violencia institucional contra las mujeres. Avances y Desafíos*, San Salvador, ORMUSA.

Botero, Felipe, 2006, "Reforma política, personalismo y sistema de partidos. ¿Partidos fuertes o coaliciones electorales?", en Hoskin, Gary y García, Miguel (comps.), *La reforma política de 2003 ¿la salvación de los partidos políticos colombianos?*, Bogotá, Universidad de los Andes, Fundación Konrad Adenauer y London School of Economics and Political Science, 139-152.

Botero, Felipe y Rodríguez, Juan Carlos, 2008, *Grande no es un sinónimo de fuerte. Los partidos y la reforma política*, Bogotá, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) e Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional).

Bottinelli, Oscar, 1991, "El sistema electoral uruguayo: descripción y análisis", *Documento de Trabajo No. 83*, Montevideo, Peitho.

Bozza, Flávia; Ferrari, Marília; y Régia da Silva, Vitória, 2020, "Trinta partidos não atingiram a cota de candidatas em todos os municípios onde disputam as eleições", *Gênero e Número*, publicado el 1° de octubre. Disponible en: http://www.generonumero.media/trinta-partidos-nao-atingiram-cota/ [Consultado el 3 de junio de 2021, a las 10:00 hrs.].

Brandino, Géssica; Bragon, Ranier; Mattoso, Camila; y Fabrini, Fábio, 2018, "Percentual de mulheres eleitas para a Câmara cresce de 10% para 15%", *Folha de São Paulo*, publicado el 9 de octubre. Disponible en: https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/percentual-de-mulheres-eleitas-para-a-camara-cresce-de-10-para-15.shtml [Consultado el 3 de junio de 2021, a las 10:00 hrs.].

Briceño Montesinos, Héctor Gabriel, 2011, "Reformas electorales y desproporcionalidad en las elecciones parlamentarias de 2010", *Cuestiones Políticas*, vol. 27, núm. 47, 13-38.

Brockmann Quiroga, Ericka, 2017, "El acoso y la violencia política en Bolivia: Lecciones aprendidas", en Freidenberg, Flavia y del Valle Pérez, Gabriela

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

(eds.), *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*, Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México y Tribunal Electoral de la Ciudad de México, 263-284.

Brown Araúz, Harry, 2010, "La política de la reforma electoral en Panamá", en *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Las reformas electorales en Panamá*, Ciudad de Panamá, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 13-72.

Caminotti, Mariana, 2016, "Cuotas de género y paridad en América Latina: mujeres, partidos políticos y Estado", en Freidenberg, Flavia y Muñoz-Pogossian, Betilde (eds.), *Las reformas políticas a las organizaciones de partidos en América Latina*, Lima, Pontificia Universidad Católica de Perú, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Organización de los Estados Americanos y Sociedad Argentina de Análisis Político, 183-202.

Caminotti, Mariana, 2014, "Ideas, legados y estrategias políticas en la reforma de las reglas de selección de candidatos: la ley de cuotas pionera en Argentina", *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 23, núm. 2, 65-85.

Caminotti, Mariana y del Cogliano, Natalia, 2017, *La paridad política en Argentina: Avances y desafíos*, Buenos Aires, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Caminotti, Mariana y Freidenberg, Flavia, 2018, "Reformas electorales inclusivas en América Latina y retos para la igualdad real de las mujeres en la política", en Freidenberg, Flavia; Caminotti, Mariana; Muñoz-Pogossian, Betilde; y Došek, Tomáš (eds.), *Mujeres en la Política: experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*, Ciudad de México, Instituto Electoral de la Ciudad de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1-32.

Caminotti, Mariana y Freidenberg, Flavia, 2016, "Federalismo electoral, fortaleza de las cuotas de género y representación política de las mujeres en los ámbitos subnacionales de Argentina y México", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 61, núm. 228, 121-141.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Caminotti, Mariana; Page, María; Zárate, Soledad; y Bucciarelli, María Eugenia, 2018, "¿Una ley incómoda? La primera implementación de la paridad en la provincia de Buenos Aires", *CIPPEC*. Disponible en: https://www.cippec.org/publicacion/una-ley-incomoda-la-primera-implementacion-de-la-paridad-en-la-provincia-de-buenos-aires/ [Consultado el 3 de junio de 2021, a las 12:00 hrs.].

Canada Elections Act, 2000, "Canada Elections Act (S.C. 2000, c. 9)", *Justice Law Website*, publicado el 12 de enero. Disponible en: http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/E-2.01/ [Consultado el 3 de junio de 2021, a las 12:00 hrs.].

Cantor, Laura, 2021, "¡PARIDAD YA! El cincuenta sí cuenta, una campaña que le apuesta a la igualdad de género en la representación política colombiana", *Revista Emancipa*, publicado el 9 de diciembre. Disponible en: https://revistaemancipa.org/2020/12/09/paridad-ya-el-cincuenta-si-cuenta-una-campana-que-le-apuesta-a-la-igualdad-de-genero-en-la-representacion-politica-colombiana/ [Consultado el 10 de enero de 2022, a las 15:00 hrs.].

Carballo Murillo, Natalia, 2020, "Un aporte al estudio del voto femenino en Costa Rica", *Revista de Ciencias Sociales*, núm. 167, 31-43.

Carcedo, Ana, 2018, *Observatorio de la Participación Política de las Mujeres. Informe final*. Disponible en: http://nosotrasenlapolitica.ac.cr/ [Consultado el 4 de agosto de 2021, a las 13:23 hrs.].

Carrión-Yaguana, Vanessa; Carrington, Sarah; y Velástegui, Gabriel, 2021, *Female Candidate Performance and Gender Quotas: The case of Ecuador*. Disponible en: https://www.researchgate.net/ publication/354693346_Female_Candidate_Performance_and_Gender_Quotas_The_case_of_Ecuador [Consultado el 4 de agosto de 2021, a las 13:23 hrs.].

Castilhos, Washington, 2010, "Mulheres e Reforma Política", *Centro Latinoamericano em Sexualidade e Direitos Humanos (CLAM)*. Disponible en: http://clam.org.br/noticias-clam/conteudo.asp?cod=6550 [Consultado el 15 de diciembre de 2021, a las 16:15 hrs.].

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Casullo, María Esperanza, 2019, "¿Cuál es la relación entre populismo y feminismo en Sudamérica?", *Primer Saque, 7 de marzo*. Disponible en: https://oraculus.mx/2019/03/07/cual-es-la-relacion-entre-populismo-y-feminismo-en-sudamerica/

Celis, Karen, 2008, "Gendering Representation", en Goertz, Gary y Mazur, Amy (eds.), *Politics, Gender and Concepts. Theory and Methodology*, Cambridge, Cambridge University Press, 71-93.

Celis, Karen; Childs, Sarah; y Kantola, Johanna, 2016, "Regendering Party Politics: An Introduction", *Party Politics 22*, núm. 5, 571-575.

Centeno Vasconcelos, Yaoska Mercedes, 2015, *Análisis de la transformación socio jurídica de la participación de las mujeres en el Parlamento Nicaragüense, durante el periodo 2007-2013*, Monografía para optar a la Licenciatura en Diplomacia y Ciencias Políticas, Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua. Disponible en: https://repositorio.unan.edu.ni/10606/1/9054.pdf [Consultado el 19 de agosto de 2021, a las 19:44 hrs.].

Centera, Mar, 2016, "El Congreso Argentino, a un paso de imponer por ley la paridad de género", *El País*, publicado el 20 de octubre. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2016/10/19/argentina/1476898931_832320.html [Consultado el 19 de agosto de 2021, a las 19:44 hrs.].

Central Electoral, 2020, "Aprueba INE criterios de paridad para Gubernaturas", *Instituto Nacional Electoral*, publicado el 6 de noviembre. Disponible en: https://centralelectoral.ine.mx/2020/11/06/aprueba-ine-criterios-de-paridad-para-gubernaturas/ [Consultado el 20 de septiembre de 2021, a las 19:44 hrs.].

Centro de Justicia y Paz (CEPAZ), 2021, *Parlamento Género Sensitivo: Estudio elaborado en la Asamblea Nacional de Venezuela, agosto-octubre 2017*, Caracas, Embajada Británica de Caracas, Westminster Foundation for Democracy, CEPAZ y Asamblea Nacional.

Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, 2019, "Centro Flora Tristán: 40 años de construcción feminista", *Flora Tristán*, publicado el 20 de mayo. Disponible

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

en: http://www.flora.org.pe/web2/index.php?option=com_content&view=article&id=750:flora&catid=70:desde-flora-tristan&Itemid=100 [Consultado el 17 de septiembre de 2021, a las 14:00 hrs.].

Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, 2014, "No basta con el cumplimiento del 30% de la cuota de género para que las mujeres sean elegidas en cargos públicos", *Flora Tristán*, publicado el 12 de julio. Disponible en: http://www.flora.org.pe/web2/index.php?option=com_content&view=article&id=658:2014-07-12-05-20-19&catid=38:flora-informa&Itemid=100 [Consultado el 17 de septiembre de 2021, a las 14:00 hrs.].

Chía, Eduardo y Lagos, Catalina, 2017, *Mujeres y representación política. Desafíos y pendientes*, Santiago de Chile, Instituto de la Mujer y Partido Socialista de Chile.

Childs, Sarah y Lovenduski, Joni, 2013, "Political representation", en Waylen, Georgina; Celis, Karen; Kantola, Johanna; y Weldon, Laurel (eds.), *The Oxford Handbook on Gender and Politics*, New York y London, Oxford University Press, 1-29.

Choque Aldana, Marlene, 2013, "Paridad y alternancia en Bolivia. Avances y desafíos en la participación de las mujeres en la política", en Llanos, Beatriz (coord.), *La apuesta por la paridad: democratizando el sistema*, Lima, Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional), Comisión Interamericana de Mujeres, 121-178.

Coalición de Observación Electoral No Partidaria (ON-26), 2018, *Informe Final sobre la Observación del Proceso Electoral de 2017*, Tegucigalpa, Instituto Nacional Demócrata.

Coello Collada, Irene Berenice, 2021, *El Derecho a la Participación Política de las Mujeres y su Relación con la Legitimidad Democrática: El Caso de Venezuela*, Tesis de Maestría, Caracas, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, Universidad Carlos III de Madrid.

Colomer, Josep, 2005, "It's Parties That Choose Electoral Systems (or, Duverger's Laws Upside Down)", *Political Studies*, vol. 53, 1-21.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022, "Poder legislativo: porcentaje de mujeres en el órgano legislativo nacional: Cámara baja o única", Santiago de Chile, Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, CEPAL. Disponible en: https://oig.cepal.org/es/indicadores/poder-legislativo-porcentaje-mujeres-organo-legislativo-nacional-camara-baja-o-unica. [Consultado el 4 de agosto de 2021, a las 9:22 hrs.].

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018, *Informe Panorama Social de América Latina 2017*, Santiago de Chile, CEPAL. Disponible en: https://www.cepal.org/es/publicaciones/42716-panorama-social-america-latina-2017 [Consultado el 15 de agosto de 2021, a las 19:47 hrs.].

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2015, *Informe Nacional Beijing +20: Brasil*, Brasilia, División de Asuntos de Género de la CEPAL y Secretaría de Políticas Para la Mujer de la Presidencia de la República. Disponible en: http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2015/03/Informe_Brasil_Beijing_20.pdf [Consultado el 10 de agosto de 2021, a las 15:23 hrs.].

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2010, "Consenso de Brasilia. XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe", *CEPAL*, publicado del 13 al 16 de julio. Disponible en: https://www.cepal.org/es/eventos/undecima-conferencia-regional-la-mujer-america-latina-caribe [Consultado el 9 de enero de 2022, a las 13:51 hrs.].

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2007, "Consenso de Quito", CEPAL, publicado el 9 de agosto. Disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/consensodequito.pdf [Consulta realizada el 5 de marzo de 2021, a las 00:30 hrs.].

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1999, *Participation and leadership in Latin America and the Caribbean: gender indicators*, Santiago, CEPAL.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1999, "Informe 102/99, Caso 11.307 María Merciadri de Morini, Argentina", *Organización de los Estados*

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Americanos (OEA), publicado el 27 de septiembre. Disponible en: https://www.cidh.oas.org/annualrep/99span/admisible/argentina11.307.htm [Consultado el 9 de enero de 2022, a las 13:51 hrs.].

Congreso de la Nación Argentina, 2021, Informe especial 103. Composición de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Disponible en: https://www.diputados.gov.ar/export/hcdn/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/archivos/IE_103_Composicion_HCDN.pdf [Consultado el 11 de junio de 2021, a las 15:30 hrs.].

Consejo Nacional Electoral (CNE), 2021, "Instructivo sobre las postulaciones paritarias y alternas de ambos sexos para las Elecciones Regionales y Municipales 2021", *CNE*. Disponible en: http://www.cne.gob.ve/web/normativa_electoral/elecciones/2021/elecciones_regionales_y_municipales_2021/documentos/manuales/proyecto_de_paridad_de_genero.pdf [Consultado el 15 de diciembre de 2021, a las 12:00 hrs.].

Consenso de Montevideo sobre Población y el Desarrollo, 2013, "Primera Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe. Montevideo", *CEPAL*, publicado del 12 al 15 de agosto. Disponible en: https://www.cepal.org/es/eventos/primera-reunion-la-conferencia-regional-poblacion-desarrollo-uruguay-2013 [Consultado el 9 de enero de 2022, a las 13:51 hrs.].

Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), 2012, "Concluding observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women [CEDAW/C/MEX/CO/7-8]", *CEDAW*. Disponible en: https://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/co/cedaw-c-mex-co-7-8.pdf [Consultado el 15 de julio de 2021, a las 15:00 hrs.].

Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación (CEDAW), 1979, "Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra la Mujer", *CEDAW*, publicado el 3 de septiembre. Disponible en: https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cedaw.aspx [Consultado el 15 de diciembre de 2021, a las 5:00 hrs.].

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Cooperativa Chile, 2020, "Cronología del estallido: Un año de una crisis social que sacudió los cimientos de Chile", en *Cooperativa Chile*, publicado el 18 de octubre. Disponible en: https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/manifestaciones/cronologia-del-estallido-un-ano-de-una-crisis-social-que-sacudio-los/2020-10-17/235048.html [Consultado el 3 de diciembre de 2020, a las 10:00 hrs.].

Coordinadora de la Mujer, 2020a, "El legislativo abre un nuevo periodo constitucional con la presencia casi paritaria de mujeres y hombres", *Coordinadora de la Mujer*, publicado el 3 de noviembre. Disponible en: http://www.coordinadoradelamujer.org.bo/protagonistas/index.php/novedades/index/id/107 [Consultado el 15 de diciembre de 2021, a las 15:00 hrs.].

Coordinadora de la Mujer, 2020b, *¡Paridad es ahora! Marco normativo favorable para nuestra participación*, La Paz, Coordinadora de la Mujer.

Coordinadora de la Mujer, 2020c, "Ningún partido cumple con la paridad en las listas de candidaturas", *Coordinadora de la Mujer*, publicado el 18 de septiembre. Disponible en: https://www.ahoraelpueblo.bo/ningun-partido-cumple-con-la-paridad-en-las-listas-de-candidaturas/ [Consultado el 15 de diciembre de 2021, a las 15:00 hrs.].

Coordinadora de la Mujer, 2020d, "Bolivia avanza en número de mujeres en el Senado y podría retroceder en Diputados", *Coordinadora de la Mujer*, publicado el 23 de octubre. Disponible en: https://guardiana.com.bo/iniciativas/presencia-de-mujeres-en-la-camara-de-senadores-se-proyecta-como-record-historico-y-en-diputados-se-acerca-a-la-paridad/ [Consultado el 15 de diciembre de 2021, a las 15:00 hrs.].

Coordinadora de la Mujer, 2020e, "Bolivia vuelve a las urnas y las mujeres enfrentan un doble desafío en el ámbito político", *Coordinadora de la Mujer*, publicado el 12 de octubre. Disponible en: http://www.coordinadoradelamujer.org.bo/observatorio/index.php/tematica/3/destacado/3/registro/168 [Consultado el 15 de diciembre de 2021, a las 15:00 hrs.].

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Coordinadora de la Mujer, 2020f, "8 de las 9 organizaciones políticas incumplen la paridad y alternancia en sus listas de candidaturas", *Coordinadora de la Mujer*. Disponible en: http://www.coordinadoradelamujer.org.bo/observatorio/index.php/tematica/3/destacado/3/registro/97 [Consultado el 15 de diciembre de 2021, a las 15:00 hrs.].

Coordinadora de la Mujer, 2011, *Paso a paso. Así lo hicimos. Avances y desafíos en la Participación Política de las Mujeres*, La Paz, Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional) y Coordinadora de la Mujer.

Correio Braziliense, 2020, "TSE cria regra para inibir fraudes em cota feminina", *Correio Braziliense*, publicado el 26 de julio. Disponible en: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2020/07/26/interna_politica,875503/tse-cria-regra-para-inibir-fraudes-em-cota-feminina.shtml [Consultado el 5 de junio de 2021, a las 11:00 hrs.].

Cortada, Catarina y de Oliveira, Luciana, 2019, *Democracia e Representação nas Eleições de 2018: campanhas eleitorais, financiamento e diversidade de gênero: relatório final (2018-2019) 2019*, São Paulo, FGV Direito.

Cortez, Alba, 2011, *Hacia la participación política de las mujeres en El Salvador. Lecciones de una década y estrategias para el futuro*, San Salvador, Asociación de Parlamentarias y Exparlamentarias Salvadoreñas.

Corvalán, Alejandro y Soto, Francisco, 2015, "El fin del sistema binominal en Chile", *Blog de la Revista Catalana de Dret Públic*, publicado el 6 de mayo. Disponible en: https://eapc-rcdp.blog.gencat.cat/2015/05/06/el-fin-del-sistema-binominal-en-chile-alejandro-corvalan-y-francisco-soto-barrientos/ [Consultado el 6 de agosto de 2021, a las 11:00 hrs.].

Criterio, 2016, "Mujeres denuncian ante el MP que el reglamento de paridad y alternancia del TSE es una burla", *Criterio*, publicado el 14 de septiembre. Disponible en: https://criterio.hn/2016/09/14/mujeres-denuncian-ante-mp-reglamento-paridad-alternancia-del-tse-una-burla/ [Consultado el 16 de junio de 2021, a las 18:00 hrs.].

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Cruz, Thierry y Costa Campos, Michelle, 2020, "Cotas Eleitorais de Gênero no Brasil: Ontem, 'Azul e Rosa"; Hoje, 'Laranja'?", *Cadernos de Graduação. Ciências Humanas e Sociais*, vol. 6, núm. 2, 177-188.

Dahl, Robert, 1999, *La democracia. Una guía para ciudadanos*, Madrid, Taurus.

Dahlerup, Drude, 2013, "Introduction", en Dahlerup, Drude (ed.), *Women, Quotas and Politics*, London, Routledge, 3-31.

Dahlerup, Drude, 2008, *Electoral Gender Quotas and their Implementation in Europe. Study for the European Parliament. Brussels: European Parliament.* Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2008/408309/IPOL-FEMM_ET(2008)408309_EN.pdf

Dahlerup, Drude, 2006, *Women, Quotas and Politics*, London, Routledge.

Dahlerup, Drude, 2005, "The theory of a 'critical mass' revisited", Ponencia presentada en el Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, D.C., septiembre.

Dahlerup, Drude, 1993, "De una pequeña a una gran minoría: una teoría de la masa crítica en la política escandinava", *Debate Feminista*, año 4, vol. 8, 165-206.

Dahlerup, Drude y Freidenvall, Lenita, 2005, "Quotas as a 'Fast Track' to Equal Representation for Women", *International Feminist Journal of Politics*, vol. 7, núm. 1, 26-48.

Da Silva, Sandy Lylia, 2021, "Reforma política pode ser retrocesso para a participação feminina na política", *Central de Notícias UNINTER*, publicado el 6 de septiembre. Disponible en: https://www.uninter.com/noticias/reforma-pode-ser-retrocesso-para-a-participacao-feminina-na-politica [Consultado el 1° de octubre de 2021, a las 14:03 hrs.].

De Guzman, Sandra Ximena, 2021, "De la representación descriptiva a la representación sustantiva en Perú: participación política de las mujeres

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

congresistas en el período 2020–2021", *Sapienza: International Journal of Interdisciplinary Studies*, vol. 2, núm. 1, 400-418.

Defensoría del Pueblo, 2021a, *Paridad en todos lados. Avances de la democracia paritaria en Argentina*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Defensoría del Pueblo.

Defensoría del Pueblo, 2021b, *Monitoreo del cumplimiento de la paridad en las listas de precandidaturas nacionales y provinciales para las PASO 2021*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Defensoría del Pueblo.

Defensoría del Pueblo, 2021c, *Monitoreo del cumplimiento de la paridad en las listas de candidaturas nacionales y provinciales para las elecciones generales de 2021*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Defensoría del Pueblo.

Della Barba, Mariana, 2014, "Lei abre brecha para desrespeito à cota de candidatas mulheres", *BBC Brasil*, publicado el 18 de diciembre. Disponible en: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/12/141215_eleicao_mulheres_mdb [Consultado el 3 de junio de 2021, a las 10:13 hrs.].

DEMUS, 2015, "Situación de los derechos de las mujeres", *DEMUS*, publicado el 6 de diciembre. Disponible en: https://www.demus.org.pe/wp-content/uploads/2015/06/doc_sit_der_mujeres_peru.pdf [Consultado el 3 de junio de 2021, a las 10:13 hrs.].

Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC), 2017, "Encuesta nacional de uso del tiempo. El Salvador 2017", *DIGESTYC*. Disponible en: http://aplicaciones.digestyc.gob.sv/observatorio.genero/uso_tiempo/index.aspx [Consultado el 6 de marzo de 2021, a las 11:21 hrs.].

Dirección General de Promoción de la Mujer, 1987, *La participación de la mujer en la política*, Santo Domingo, Dirección General de Promoción de la Mujer.

Dirección Nacional Electoral, 2019, "Resultados y estadísticas. Elecciones 2019", *Dirección Nacional Electoral*. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/interior/dine/resultados-y-estadisticas/elecciones-2019 [Consultado el 21 de enero de 2021, a las 15:00 hrs.].

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Došek, Tomáš; Freidenberg, Flavia; Caminotti, Mariana; y Muñoz-Pogossian, Betilde (eds.), 2017, *Women, Politics and Democracy in Latin America*, New York, Palgrave Macmillan.

Duarte, Isis; Hasbún, Julia; y Vargas, Lalito, 2009, *Mujer y Política en la República Dominicana: Consensos y Disensos entre las Líderes y la Ciudadanía*, Santo Domingo, Secretaría de Estado de la Mujer.

Echauri, Carmen, 2020, "El proceso de la paridad en Paraguay", *Revista Voz y Voto, Blog: Política y Elecciones*, publicado el 9 de julio. Disponible en: https://www.vozyvoto.com.mx/LeerBlog/61El-proceso-de-la-paridad-en-Paraguay [Consultado el 9 de enero de 2022, a las 10:45 hrs.].

EFE, 2018, "La OEA entrega al Parlamento de Honduras propuesta de reformas electorales", *EFE*, publicado el 12 de diciembre. Disponible en: https://www.efe.com/efe/america/politica/la-oea-entrega-al-parlamento-de-honduras-una-propuesta-las-reformas-electorales/20000035-3840005 [Consultado el 9 de enero de 2022, a las 10:45 hrs.].

El Heraldo, 2019a, "Congreso Nacional aprobó las reformas electorales en Honduras", *El Heraldo*, publicado el 24 de enero. Disponible en: https://www.elheraldo.hn/honduras/congreso-nacional-aprobo-las-reformas-electorales-en-honduras-IBEH1253182 [Consultado el 1° de febrero de 2021, a las 21:14 hrs.].

El Heraldo, 2019b, "Nueva ley garantizará alternancia y paridad en las elecciones", *El Heraldo*, publicado el 8 de noviembre. Disponible en: https://www.elheraldo.hn/pais/1333065-466/nueva-ley-garantizar%C3%A1-alternancia-y-paridad-en-las-elecciones [Consultado el 1° de febrero de 2021, a las 15:30 hrs.].

El Universo, 2020, "Cuota femenina en listas activa debate en partidos políticos de Ecuador", *El Universo*, publicado el 9 de marzo. Disponible en: https://web.archive.org/web/20200310192347/https://www.eluniverso.com/noticias/2020/03/09/nota/7773225/cuota-femenina-listas-activa-debate-partidos [Consultado el 1° de febrero de 2021, a las 18:18 hrs.].

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Elías, Belén; Ascarrunz, Julio; y Došek, Tomáš, 2021, "Bolivia, un país sin gobernadoras", *Página Siete*, publicado el 11 de abril. Disponible en: https://www.paginasiete.bo/ideas/2021/4/11/bolivia-un-pais-sin-gobernadoras-290350.html [Consultado el 9 de enero de 2022, a las 10:45 hrs.].

Espinal, Rosario, 2001, "La Sociedad Civil Movilizada y las Reformas Democráticas en la República Dominicana", *Revista Espiral*, vol. 7, núm. 21, 101-132.

Espinal, Rosario, 1987, *Autoritarismo y Democracia en la Política Dominicana*, San José, IIDH-CAPEL.

Espinal, Rosario y Galván, Sergia, 2010, *Análisis del sistema electoral dominicano y representación política de las mujeres*, Santo Domingo, UNIFEM, PNUD y AECID.

Espinal, Rosario; Hartlyn, Jonathan; y Morgan, Jana, 2005, "Democracia y Género en la República Dominicana", *Political Science Publications and Other Works*, publicado el 15 de enero. Disponible en: https://trace.tennessee.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1007&context=utk_polipubs [Consutado el 1° de febrero de 2021, a las 18:18 hrs.].

Espinoza, Rodrigo, 2021, "¿Qué es el sistema electoral D'Hont y cómo funciona?", en *Im.pulsa, Mujeres moviendo la política en América Latina*, publicado el 23 de febrero. Disponible en: https://www.impulsa.voto/es/materials/que-es-el-sistema-electoral-dhondt-y-como-funciona/

European Union, 2006, *European Union Election Observation Mission, Final Report Parliamentary Elections-Venezuela 2005*, Caracas, European Union.

Expediente Público, 2020, "Las mujeres seguirán lejos del poder pese a la nueva ley electoral", *Expediente Público*, publicado el 10 de diciembre. Disponible en: https://expedientepublico.org/las-mujeres-seguiran-lejos-del-poder-pese-a-la-nueva-ley-electoral/ [Consultado el 2 de febrero de 2021, a las 23:43 hrs.].

Feitosa, Fernanda, 2012, "A participação política nas eleições 2010: panorama geral de candidatos e eleitos", en Diniz Alves, José Eustáquio; Jardim

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Pinto, Céli Regina; y Jordão, Fátima (eds.), *Mulheres nas eleições 2010*, Rio de Janeiro, Associação Brasileira de Ciência Política y Secretaria de Políticas para as Mulheres, 139-165.

Felau Guisoni, Raquel, 2010, "Mulheres e Política", *Revista Mátria*, 13-15.

Fernández-Matos, Dhayana y González Martínez, María Nohemí, 2018, *Cuotas de género y democracia paritaria: Avances en los derechos políticos de las mujeres*, Barranquilla, Ediciones Universidad Simón Bolívar.

Ferreira Rubio, Delia, 2013, "Financiamiento político, género y equidad en la competencia electoral", *Revista Andamios*, núm. 7 y 8, 78-86.

Figueiredo, Marcelo, 2018, "Los más relevantes problemas político-electorales en Brasil (el sistema proporcional) y la lucha contra la corrupción: Del Mensalão a la Operación "Lava-Jato", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 152, 767-785.

Filártiga Callizo, Camilo, 2018, *Sistema electoral paraguayo: consideraciones para una reforma constitucional*, Asunción, Centro de Estudios Judiciales.

Flores, Jonathan, 2018, "Igualdad política femenina en Nicaragua: Estrategia pública y cambio social durante el periodo 2007-2016", *Revista Humanismo y Cambio Social*, núm. 11, 13-24.

Flores, Laura, 2020, "Política sin paridad en Centroamérica", *La Prensa Gráfica*, publicado el 6 de diciembre. Disponible en: https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Politica-sin-paridad-en-Centroamerica-20201205-0049.html [Consultado el 27 de marzo de 2021, a las 18:15 hrs.].

FOCOS, 2021, "Más candidatas a diputadas, ¿mayor representatividad?", publicado el 10 de febrero. Disponible en: https://focostv.com/mas-candidatas-a-diputadas-mayor-representatividad/ [Consultado el 27 de marzo de 2021, a las 17:02 hrs.].

Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos (FONAMUPP), 2020, *Informe anual 2020*. Disponible en: https://fonamupp.org/wp-content/uploads/2021/06/

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Informe_Anual_FONAMUPP_2020.pdf [Consultado el 16 de enero de 2022, a las 9:59 hrs.].

Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos (FONAMUPP), 2011, *Evolución de la participación política de las mujeres panameñas. Periodo 1990-2010*, Panamá, Universidad de Panamá, IMUP.

Franceschet, Susan y MacDonald, Laura, 2003, "Hard Times for Citizenship: Women's Movements in Chile and Mexico", Paper prepared for the 2003 Canadian Political Science Association Annual Meeting, Dalhousie University Halifax, NS, May 30-June 1.

Franceschet, Susan y Piscopo, Jennifer M., 2014, "Sustaining Gendered Practices? Power, Parties, and Elite Political Networks in Argentina", *Comparative Political Studies*, vol. 47, núm. 1, 85-110.

Franceschet, Susan; Krook, Mona Lena; y Piscopo, Jennifer M., 2012 (eds.), *The impact of gender quotas*, New York, Oxford University Press.

Freidenberg, Flavia, 2020a, "Electoral Reform and Political Representation of Women in Latin America", en *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Disponible en: https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-1676 [Consultado el 25 de noviembre de 2021, a las 20:03 hrs.].

Freidenberg, Flavia, 2020b, "Reformas electorales y representación política de las mujeres en Honduras (1980-2019)", *Revista Estudios Políticos*, vol. 51, 39-66.

Freidenberg, Flavia, 2017, "La violencia política hacia las mujeres en América Latina: el problema, los debates y las propuestas", en Freidenberg, Flavia y Del Valle Pérez, Gabriela (eds.), *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*, Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México y Tribunal Electoral de la Ciudad de México, 3-44.

Freidenberg, Flavia, 2016, "El camino inverso del sistema de partidos ecuatoriano (1978-2015): desde el multipartidismo extremo al partido predominante",

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

en Freidenberg, Flavia (ed.), *Los sistemas de partidos de América Latina (1978-2015)*, Ciudad de México, Instituto Nacional Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 401-448.

Freidenberg, Flavia, 2015, "Sin mujeres no hay democracia", *Revista Este País*. Disponible en: https://estepais.com/impreso/sin-mujeres-no-hay-democracia/ [Consultado el 25 de noviembre de 2021, a las 20:03 hrs.].

Freidenberg, Flavia y Alcántara Saez, Manuel, 2001, *Los dueños del poder: los partidos políticos en Ecuador*, Quito, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Freidenberg, Flavia y Alva Huitrón, Raymundo, 2017, "¡Las reglas importan! Impulsando la representación política de las mujeres desde las leyes electorales en perspectiva multinivel", en Freidenberg, Flavia (ed.), *La representación política de las mujeres en México*, Ciudad de México, Instituto Nacional Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1-43.

Freidenberg, Flavia y Brown Araúz, Harry, 2019, "La representación política de las mujeres en Panamá: una propuesta para superar el dilema de coordinación entre las primarias y la paridad", *Revista de Derecho Electoral*, vol. 27, 5-25.

Freidenberg, Flavia; Caminotti, Mariana; Muñoz-Pogossian, Betilde; y Došek, Tomáš (eds.), 2018, *Mujeres en la política: experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*, Ciudad de México, Instituto Electoral de la Ciudad de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

Freidenberg, Flavia y Gilas, Karolina, 2021, "Justicia electoral y Representación Política de las Mujeres en México", *Revista Estudios Políticos* (España), vol. 191, 109-148.

Freidenberg, Flavia y Gilas, Karolina, 2020, "¡Ellas tienen los escaños, ellos el poder! Representación legislativa de las mujeres en el Estado de Morelos", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año LXV, núm. 240, 327-358.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Freidenberg, Flavia; Gilas, Karolina; Garrido de Sierra, Sebastián; y Saavedra Herrera, Camilo, 2022, *Women in Mexican Subnational Legislatures: From Descriptive to Substantive Representation*, New York, Springer.

Freidenberg, Flavia y Muñoz-Poggosian, Betilde, 2021, "¡Las mujeres también ganan elecciones! Obstáculos, desafíos y estrategias en la construcción de la democracia paritaria en América Latina", *Mundo Electoral*, vol. 14, núm. 39, noviembre. Disponible en: https://revistamundoelectoral.com/ediciones-anteriores/revista-mundo-electoral-ano-14-n39/ [Consultado el 4 de marzo de 2021, a las 20:03 hrs.].

Freidenberg, Flavia y Muñoz-Poggosian, Betilde, 2019, "Democratic Innovation Mechanisms and Women's Political Participation in Latin America and the Caribbean", en Peters, Michael A. y Heraud, Richard (eds.), *Encyclopedia of Educational Innovation: Section on Political Innovation*, Singapur, Springer Nature, 1-6.

Freidenberg, Flavia y Pachano, Simón, 2016, *El sistema político ecuatoriano*, Quito, FLACSO Ecuador.

Freidenberg, Flavia y Saavedra Herrera, Camilo, 2020, "La democracia en América Latina", *Revista de Derecho Electoral*, vol. 30, 1-42.

Freidenberg, Flavia y Uchuypoma, Diego, 2017, "Con cuota o sin cuota: candidatas exitosas para el Congreso", en Tuesta Soldevilla, Fernando (ed.), *Perú: Elecciones 2016. Un país dividido y un resultado inesperado*, Lima, Pontificia Universidad Católica de Perú, 119-154.

Freidenberg, Flavia y Uribe Mendoza, Cristhian, 2019, "Las reformas electorales en América Latina (2015-2018)", *Revista de Estudios Políticos*, vol. 85, núm. 1, 191-222.

Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), 2019, "Proponemos reformas que garanticen participación de mujeres en espacios de toma de decisión", publicado el 9 de diciembre. Disponible en: http://gpfmln.sv/index.php/quehacer-legislativo/trabajo-legislativo/item/710-09121904 [Consultado el 27 de marzo de 2021, a las 16:29 hrs.].

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), 1984, *Programa histórico del FSLN*, Departamento de Propaganda y Educación Política del FSLN. Disponible en: http://americo.usal.es/oir/opal/Documentos/Nicaragua/FSLN/PROGRAMA%20HISTORICO%20DEL%20FSLN.pdf [Consultado el 17 de agosto de 2021, a las 12:23 hrs.].

Friedman, Elisabeth Jay, 2002, "Getting Rights for Those without Representation: the Success of Conjunctural Coalition-building in Venezuela", en Craske, Nikki y Molyneux, Maxine (eds.), *Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America*, London, Palgrave Macmillan, 57-78.

Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), 2019, *Las listas abiertas y el "voto cruzado". Un análisis comparado entre las elecciones 2015-2018*, San Salvador, FUSADES.

Funes Valladares, Lucila, 2014, *Honduras 2013: Mujeres y elecciones. Monitoreo del cumplimiento de las leyes sobre la participación política de las mujeres en el proceso electoral del 24 de noviembre de 2013*, Tegucigalpa, Instituto Nacional Demócrata, Centro de Documentación de Honduras.

Galarza, Shakira Nikole, 2018, "Grandes discusiones del feminismo. Democracia y retos para la ciudadanía ecuatoriana", *Revista Democracias*, núm. 6, 119-143.

Galena, Joaquín; Gallego, Francisco; y González, Felipe, 2019, "¿Candidatas o espectadoras? Un análisis del impacto de la ley de cuotas", *Estudios Públicos*, núm. 152, 7-41.

Galicia, Patricia; Monzón, Ana Silvia; y Vásquez Vargas, Sofía, 2013, *Entre la realidad y el desafío: mujeres y participación política en Guatemala*, Tegucigalpa, ONU Mujeres Guatemala e Instituto Nacional Demócrata Guatemala.

Galván, Cecilia y Girotti, María Cristina, 2019, "De las cuotas a la paridad, ¿ahora que sí nos ven? hacia una representación paritaria en Argentina", en Almaraz, Gabriela y Eizaguirr, Victoria (eds.), *Hacia una representación paritaria en Argentina*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Observatorio de Reforma Electoral, 11-20.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

García, Ariadna, 2021, "TEPJF ordena paridad total en Cámara de Diputados; por primera vez tendrá 250 mujeres y 250 hombres", *El Universal*. Disponible en www.eluniversal.com.mx/nacion/tepjf-ordena-paridad-total-en-camara-de-diputados

García Prince, Evangelina, 2010, *Agendas legislativas y parlamentarias para el desarrollo de los derechos de las mujeres en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Garzón Sherdek, Karen y Cahuasquí, Santiago, 2021, "Sistema electoral ecuatoriano, ¿concentrador o proporcional?: una aproximación crítica a las reformas del 2019-2020", *Estado & Comunes, Revista de políticas y Problemas Públicos*, vol. 1, núm. 12, 17-36.

Gatto, Malu y Wylie, Kristin, 2021, "Informal institutions and gendered candidate selection in Brazilian parties", *Party Politics*, vol. 20, núm. 10, 1-12.

Gazmuri, Julieta; Le Foulon, Carmen; y Suárez-Cao, Julieta, 2022, "Columna de opinión: Paridad de género y financiamiento electoral", *Emol Nacional*. Disponible en: https://www.emol.com/noticias/Nacional/2022/01/01/1042732/columna-de-opinion-paridad-genero.html. [Consultado el 21 de octubre de 2021, a las 12:00 hrs.].

Gerónimo, Magela; Rivero, Sofía; y Soria, María Eugenia, 2020, *La adopción de la ley de cuotas en Uruguay desde la teoría de la difusión regional*, Tesis para la obtención del título Licenciado en Estudios Internacionales, Facultad de Administración y Ciencias Sociales de la Universidad ORT Uruguay. Disponible en: https://dspace.ort.edu.uy/bitstream/handle/20.500.11968/4347/Material%20completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y [Consultado el 15 de octubre de 2021, a las 11:37 hrs.].

Gilas, Karolina, 2014, *Con las cuotas no basta. De las cuotas de género y otras acciones afirmativas*, Ciudad de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Gilas, Karolina y Christiansson, Mikaela, 2018, "La paridad de género y la regla de los distritos perdedores en México", en Freidenberg, Flavia; Caminotti, Mariana; Muñoz-Pogossian, Betilde; y Došek, Tomáš (eds.), *Mujeres en la Política: Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*, Ciudad de México, Instituto Electoral de la Ciudad de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 145-165.

Gilas, Karolina; Christiansson, Mikaela J. K.; Méndez Pacheco, A. Verónica; Caballero Álvarez, Rafael; y Sebastián Barajas, Ángel M., 2016, *El abanico de la representación política: variables en la integración de los congresos mexicanos a partir de la reforma 2014*, Ciudad de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Gilas, Karolina y Palestina, Arlet, 2021, "Transiciones y género", en Gilas, Karolina y Cruz Parcero, Luz María (eds.), *Ciencia Política con perspectiva de género*, Ciudad de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 243-252.

Gobierno de Cuba, 2022, Consejo de Ministros de la República de Cuba. Disponible en: https://www.presidencia.gob.cu/es/gobierno/ [Consultado el 10 de enero de 2022, a las 14:00 hrs.].

Gómez Romero, Celeste y Acosta Sanabria, Carolina, 2018, "Elecciones generales en Paraguay 2018", IDEA News. Disponible en: https://www.idea.int/es/news-media/news/es/elecciones-generales-en-paraguay-2018. [Consultado el 14 de enero de 2022, a las 11:35 hrs.].

González, Kelia y Sample, Kristen, 2010, *Muchos modelos, un objetivo: experiencias de comisiones y bancadas de género en los Congresos*, Lima, Instituto Nacional Demócrata e Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional).

González, Victoria, 1998, "Del feminismo al somocismo: mujeres, sexualidad y política antes de la revolución sandinista", *Revista de Historia*, Edición Especial, núm. 11-12.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

González Oropeza, Manuel y Báez Silva, Carlos, 2010, *La intervención de los órganos electorales del estado en la vida interna de los partidos políticos*, Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

González Oropeza, Manuel; Gilas, Karolina; y Báez Silva, Carlos, 2016, *Hacia una democracia paritaria. Evolución de la representación política de las mujeres en México y sus entidades federativas*, Ciudad de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Goyes, Solanda, 2013, "De las cuotas a la paridad: el caso del Ecuador", en Llanos, Beatriz (ed.), *La apuesta por la paridad: democratizando el Sistema Político en América Latina. Los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica*, Lima, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (Idea Internacional) y Comisión Interamericana de Mujeres, 47-120.

Green, John, 1996, "Mujeres radicales, el voto y la participación femenina en la política gaitanista", *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, vol. 23, 159-170.

Grupo Parlamentario FMLN, 2019, "Proponemos reformas que garanticen participación de mujeres en espacios de toma de decisión", publicado el 9 de diciembre. Disponible en: http://gpfmln.sv/index.php/quehacer-legislativo/trabajo-legislativo/item/710-09121904 [Consultado el 27 de marzo de 2021, a las 16:29 hrs.].

Guarín, Rafael, 2006, "Oposición, competencia electoral y reformas para la paz", *Revista Desafíos*, núm. 14, 69-114.

Guzmán, Diana Esther y Molano, Paola, 2012, "Ley de Cuotas en Colombia: avances y retos. Diez años de la Ley 581 de 2000". Disponible en: http://www.dejusticia.org/files/r2_actividades_recursos/fi_name_recurso.715.pdf [Consultado el 14 de febrero de 2021, a las 13:26 hrs.].

Guzmán, Valeria, 2017, "El espejismo femenino del poder político", *La Prensa Gráfica*, publicado el 22 de octubre. Disponible en: https://7s.laprensagrafica.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

com/espejismo-femenino-del-poder-politico/ [Consultado el 27 de marzo de 2021, a las 20:38 hrs.].

H. Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 2021, *Informe especial 103 del área de Información Parlamentaria de la Cámara de Diputados de Argentina*. Disponible en: https://www.diputados.gov.ar/export/hcdn/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/archivos/IE_103_Composicion_HCDN.pdf

H. Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 2019, "Recambio legislativo. Se espera escrutinio definitivo para elaborar la lista de diputados que asumirán el 10/12", publicado el 28 de octubre. Disponible en: https://www.diputados.gob.ar/prensa/noticias/noticias-podio/noticias_1147.html

Hartlyn, Jonathan, 1998, *The Struggle for Democratic Politics in the Dominican Republic*, Chapel Hill, University of North Carolina Press.

Herrera, Morena, 2015, *Más allá de los números: Las mujeres transforman el poder legislativo en América Latina y el Caribe. Caso El Salvador*, San Salvador, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Herrera, Morena; Arias, Mitzy; y García, Sara, 2010, *Hostilidad y Violencia Política: Develando Realidades de Mujeres Autoridades Municipales. Sistematización de experiencias de violencia política que viven mujeres electas en Gobiernos Municipales en El Salvador*, San Salvador, ONU Mujeres.

Herrera Montenegro, Luis Carlos; Montenegro de Herrera, Markelda; y Torres-Lista, Virginia, 2021, "Desigualdad de género en el acceso a los cargos de elección democrática en Panamá 1999-2014", *Revista de Derecho Electoral*, vol. 32, 231-258.

Hevia Rocha, Teresa, 2020, *El impacto de las medidas de acción afirmativa de género en el registro de las candidaturas en el proceso de 2017/2018*, Ciudad de México, Instituto Nacional Electoral.

Hidalgo, Ana, 2009, "Impacto de la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer de Costa Rica", en Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *La*

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

legislación para la igualdad entre hombres y mujeres en América Latina, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 61-162.

Htun, Mala, 2005, "Women, Political Parties and Electoral Systems in Latin America", en Ballington, Julie y Karam, Azza (eds.), *Women in Parliament: Beyond Numbers. A Revised Edition*, Handbook Series, Estocolmo, Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional), 112-121.

Htun, Mala, 2003, *Dimensiones de la inclusión y exclusión política en Brasil: Género y raza*, Washington, D.C., InterAmerican Development Bank, Technical Report Series, Department of Sustainable Development.

Htun, Mala y Jones, Mark P., 2002, "Engendering the Right to Participate in Decision-Making: Electoral Quotas and Women's Leadership in Latin America", en Crake, Nikki y Molineux, Maxine (eds.), *Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 32-56.

Hybel, Alex Roberto, 2020, "State Creation and Democratization in Costa Rica and Guatemala", en Hybel, Alex Roberto; Weisman Mintz, Zander; y Dunn, Elise Hope (eds.), *The Challenges of Creating Democracies in the Americas. The United States, Mexico, Colombia, Venezuela, Costa Rica, and Guatemala*, New York, Palgrave Macmillan, 209-246.

iKNOW Politics, 2012, "Entrevista con Otilia Lux, ex Ministra de Cultura y Deportes, ganadora del Premio Bartolomé de las Casas y diputada guatemalteca", en *iKNOW Politics*, publicado el 30 de mayo. Disponible en: https://www.iknowpolitics.org/es/news-events/interview/entrevista-con-otilia-lux-ex-ministra-de-cultura-y-deportes-ganadora-del [Consultado el 19 de agosto de 2021, a las 19:35 hrs.].

INFOgob, Observatorio para la Gobernabilidad, 2021, "Base de datos en línea". Disponible en: https://infogob.jne.gob.pe/basedatos [Consultado el 19 de agosto de 2021, a las 19:35 hrs.].

Información Parlamentaria de la Cámara de Diputados de Argentina, 2019, "Informe especial 103: Composición de la Honorable Cámara de Diputados

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

en bienios 1983 a 2019", *Cámara de Diputados de la Nación*. Disponible en: https://www.diputados.gov.ar/export/hcdn/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/archivos/IE_103_Composicion_HCDN.pdf [Consultado el 14 de enero de 2021, a las 20:30 hrs.].

Informe Regional sobre el Avance en la Aplicación de la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030. Decimocuarta Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, 2019, Santiago de Chile, CEPAL, ONU, 4-8 de noviembre de 2019.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), 2018, *Derechos políticos de las mujeres: Avances y prácticas en Honduras y Guatemala*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), 2016, *Participación Política de las mujeres en los gobiernos locales en la República Dominicana*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH).

Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional), 2020, "Brazil: Gender Quotas Database". Disponible en: https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/country-view/68/35 [Consultado el 15 de diciembre de 2020, a las 19:15 hrs.].

Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional) y Universidad Católica Andrés Bello-Centro de Estudios Políticos, 2015, "Misión de Estudio IDEA-UCAB sobre las Condiciones del Proceso Electoral 2015". Disponible en: https://www.wola.org/sites/default/files/Venezuela/informe-pdf-02.pdf [Consultado el 13 de septiembre de 2021, a las 13:00 hrs.].

Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional), 2006, *Diseño de sistemas electorales: El nuevo manual de IDEA Internacional*, Estocolmo, Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional), Instituto Federal Electoral y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Instituto Nacional Electoral (INE), 2018, *México y el logro de la paridad legislativa en 2018. Buenas prácticas y aprendizajes en la promoción de la participación y la representación política de las mujeres*, Ciudad de México, Instituto Nacional Electoral.

International Foundation for Electoral Systems (IFES), 2013, *La participación política de las mujeres en Honduras*, Washington, D.C., International Foundation for Electoral Systems (IFES).

Janusz, Andrew; Barreiro, Sofi-Nicole; y Cintron, Erika, 2021, "Political Parties and Campaign Resource Allocation: Gender Gaps in Brazilian Elections", *Party Politics*, vol. 10, núm. 20, 1-11.

Jaramillo Huaman, Cristhian, 2019, "Menos mujeres, menos democracia: la cuota de género en las elecciones peruanas", *Oraculus*. Disponible en: https://oraculus.mx/2019/01/25/menos-mujeres-menos-democracia-la-cuota-de-genero-en-las-elecciones-peruanas/ [Consultado el 19 de agosto de 2021, a las 15:17 hrs.].

Jaramillo Huaman, Cristhian y Valenzuela, Manuel, 2019, *Las cuotas electorales. Un análisis multinivel de los efectos de su aplicación*, Lima, ONPE.

Johnson, Niki, 2016, "¿Piso mínimo o techo máximo? Un análisis de cómo los partidos políticos uruguayos aplicaron la cuota en las elecciones nacionales de 2014", en Garcé, Adolfo y Johnson, Niki (coords.), *Permanencias, transiciones y rupturas. Elecciones en Uruguay 2014/2015 (261-284)*, Montevideo, ICP, FCS, UdelaR, Fin de Siglo.

Johnson, Niki (ed.), 2015, *Renovación, paridad: horizontes aún lejanos para la representación política de las mujeres en las elecciones uruguayas 2014*, Montevideo, Cotidiano Mujer, ICP, FCS, UdelaR.

Johnson, Niki y Pérez, Verónica, 2010, *Representación (s)electiva. Una mirada feminista a las elecciones uruguayas 2009*, Montevideo, Cotidiano Mujer.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Johnson, Niki; Rocha, Cecilia; y Schenck, Marcela, 2013, *Hacia una democracia paritaria: La representación política de las mujeres*, Montevideo, Cotidiano Mujer.

Jones, Mark P., 2010, "La representación de las Mujeres en la Asamblea Nacional de Panamá: diagnóstico, buenas prácticas y propuestas de reformas", en Brown Araúz, Harry (ed.), *Las reformas electorales en Panamá: Claves del Desarrollo Humano para la toma de decisiones*, Panamá, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 275-375.

Jones, Mark P.; Alles, Santiago; y Tchintian, Carolina, 2012, "Cuotas de género, leyes electorales y elección de legisladoras en América Latina", *Revista de Ciencia Política*, vol. 32, núm. 2, 331-357.

Junta Central Electoral, 2021, *Motivaciones a las Propuestas de Modificaciones de las Leyes*, Santo Domingo, Junta Central Electoral.

Junta Central Electoral, 2020, "Datos generales. Padrón electoral Elecciones 2020", *Junta Central Electoral*, publicado el 14 de enero. Disponible en: https://jce.gob.do/DesktopModules/Bring2mind/DMX/Download.aspx?EntryId=16188&Command=Core_Download&language=es-ES&PortalId=1&TabId=190 [Consultado el 19 de agosto de 2021, a las 15:17 hrs.].

Kanter, Rosabeth, 1977, "Some effects of proportion on group life: Skewed sex ratios and response to token women", *American Journal of Sociology*, núm. 82, 965-990.

Kantola, Johanna y Lombardo, Emanuela, 2019, "Populism and feminist politics: The cases of Finland and Spain", *European Journal of Political Research*, núm. 58, 1108–1128.

Karakaya, Ahmet, 2011, "Sin ley de cuotas terminó el gobierno de Bachelet", *Enfoques*, vol. 9, núm. 15, 43-52.

Kenney, Sally, 1996, "New Research on Gendered Political Institutions", *Political Research Quarterly*, vol. 49, 445-466.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Kenny, Meryl, 2007, "Gender, Institutions and Power: A Critical Review", *Politics*, vol. 27, núm. 2, 91-100.

Kittilson, Miki Caul, 1999, "Women's representation in Parliament. The role of political parties", *Party Politics*, vol. 5, núm. 1, 79-98.

Kohan, Arianna y Rendon, Moisés, 2020, "From Crisis to Inclusion: The Story of Venezuela's Women", *Center for Strategic and International Studies (CSIS)*, publicado el 4 de marzo. Disponible en: https://www.csis.org/analysis/crisis-inclusion-story-venezuelas-women [Consultado el 19 de agosto de 2021, a las 15:17 hrs.].

Krook, Mona Lena, 2010, "Women's Representation in Parliament: A Qualitative Comparative Analysis", *Political Studies*, vol. 58, núm. 5, 886-908.

Krook, Mona Lena, 2006, "Reforming Representation: The Diffusion of Candidate Gender Quotas Worldwide", *Politics & Gender*, núm. 2, 303-327.

Krook, Mona Lena y Mackay, Fiona, 2011, *Gender, Politics and Institutions: Towards a Feminist institutionalism*, London, Palgrave Macmillan.

Krook, Mona Lena y Norris, Pippa, 2014, "Beyond Quotas: Strategies to Promote Gender Equality in Elected Office", *Political Studies*, vol. 62, 2-20.

Kunovich, Sheri y Paxton, Pamela, 2005, "Pathways to Power: The Role of Political Parties in Women's National Political Representation", *American Journal of Sociology*, vol. 111, núm. 2, 505-552.

La Tribuna, 2016, "Así quedó el reglamento de paridad de hombres y mujeres para cargos públicos", *La Tribuna*, publicado el 12 de septiembre. Disponible en: http://www.latribuna.hn/2016/09/12/asi-quedo-la-trenza/ [Consultado el 16 de junio de 2018, a las 17:00 hrs.].

Lázzaro, Alejandra, 2020, "La igualdad una cuestión de la democracia", en Minyersky, Nelly (eds.), *Género y Derecho Actual*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Género y Derechos Actual.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Lázzaro, Alejandra, 2008, "El papel de la justicia en la resolución de conflictos de género. El caso de la Argentina", en Archenti, Nélida y Tula, María Inés (eds.), *Mujeres y Política en América Latina. Sistemas Electorales y Cuotas de Género*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Heliasta, 55-64.

Le Foulon, Carmen y Suárez-Cao, Julieta, 2018, "Evaluando las cuotas de género en Chile: resultados de su primera aplicación", *Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1978-2021)*, publicado el 23 de abril. Disponible en: https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2018/04/Suarez-Cao-Evaluando-cuotas-de-genero.pdf [Consultado el 16 de junio de 2018, a las 17:00 hrs.].

Lissidini, Alicia, 2020, "Uruguay: sin déficit democrático y con giro electoral", *Revista EuroLatinoamericana de Análisis Social y Político*, vol. 1, núm. 1, 187-198.

Llanos, Beatriz, 2013, *La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina*, Washington, D.C., Comisión Interamericana de Mujeres e Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional).

Llanos, Beatriz y Martínez, Marta, 2016, "La paridad en América Latina: se hace camino al andar", en Llanos, Beatriz y Martínez, Marta (eds.), *La democracia paritaria en América Latina: los casos de México y Nicaragua*, Washington, D.C., Comisión Interamericana de Mujeres, Organización de los Estados Americanos, 16-43.

Llanos, Beatriz y Nina Tapia, Juana, 2021, "La paridad aplicada: rendimiento electoral de las mujeres y condiciones de la competencia electoral bicentenaria", *Elecciones*, vol. 20, núm. 22, 169-196.

Llanos, Beatriz y Roza, Vivian, 2018, "Más poder, menos mujeres en los partidos políticos latinoamericanos", en Freidenberg, Flavia; Caminotti, Mariana; Muñoz-Pogossian, Betilde; y Došek, Tomáš (eds.), *Mujeres en la política: experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*, Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Electoral de la Ciudad de México, 69-97.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Llanos, Beatriz y Sample, Kristen, 2008, *30 años de democracia: ¿en la cresta de la ola? Participación política de la mujer en América Latina*, Estocolmo, Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional).

Llanos, Beatriz y Tello, Pilar, 2012, *Igualdad: ¿para cuándo? Género y elecciones peruanas 2010-2011*, Lima, Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional).

López, Rafael, 2021, *Informe Final del Estudio del Sistema Electoral de la República Dominicana en Perspectiva Comparada*, Santo Domingo, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y Fundación Internacional para Sistemas Electorales.

Lovenduski, Joni, 2011, "Foreword", en Krook, Mona Lena y Mackay, Fiona (ed.), *Gender, Politics and Institutions: Toward a Feminist Institutionalism*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 7-11.

Lovenduski, Joni, 2005, *Feminizing Politics*, Cambridge, Polity Press.

Lovenduski, Joni y Norris, Pippa, 1993, *Gender and Party Politics,* London, Sage.

Lozano Suárez, Dilia, 2018, "Participación política de las mujeres: ¿cómo juegan los estereotipos de género en la implementación de la Ley de Cuotas en las elecciones al Congreso de la República de Colombia para el período 2014-2018?", *Estudios Socio-Jurídicos*, vol. 20, núm. 2, 103-128.

Lubertino, María José, 2004, "Pioneering Quotas: The Argentine Experience Beyond", en Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional), *The implementation of Quotas. Latin American Experiences*, Lima, Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional), 32-41.

Luciak, Ilja, 2001, *After the Revolution: gender and democracy in El Salvador, Nicaragua, and Guatemala*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Machado, Lia Zanotta, 2016, "Feminismos brasileiros nas relações com o Estado. Contextos e incertezas", *Cadernos Pagu*, núm. 47, 1-37.

Mackay, Fiona; Kenny, Meryl; y Chappell, Louise, 2010, "New Institutionalism Through a Gender Lens: Towards a Feminist Institutionalism?", *International Political Science Review*, vol. 31, núm. 5, 573-588.

Mackay, Fiona y Waylen, Georgina, 2009, "Critical perspectives on feminist institutionalism", *Politics & Gender*, vol. 5, núm. 2, 237-280.

Madriz Sotillo, Jhannett, 2012, "Visibilización de la mujer en la República Bolivariana de Venezuela", *Revista Electoral*, núm. 13, 318-335.

Manin, Bernard, 1998, *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza Editorial.

Martínez-Gugerli, Kristen, 2020, *Venezuela's Gendered Crisis III: Politics and Underrepresentation*, Washington, D.C., Washington Office for Latin America. Disponible en: https://www.venezuelablog.org/venezuelas-gendered-crisis-iii-politics-representation/

Marván Laborde, María y Márquez Labastida, Libia, 2013, "Democracia interna de los partidos vs. cuotas de género ¿dilema sin solución?", en Instituto Federal Electoral, *Retos a 60 años de la aprobación del voto de la mujer en México*, Ciudad de México, Instituto Federal Electoral, 65-114.

Marx, Jutta; Borner, Jutta; y Caminotti, Mariana, 2009, "Gender Quotas, Candidate Selection and Electoral Campaigns: Comparing Argentina and Brazil", en Jaquette, Jane (ed.), *Feminist Agendas and the Challenges of Democracy in Latin America*, London, Duke University Press, 45-64.

Marx, Jutta; Borner, Jutta; y Caminotti, Mariana, 2007, *Las legisladoras. Cupos de género y política en Argentina y Brasil*, Buenos Aires, Siglo XXI.

Méndez, María Elena y Montesdeoca, Edison Ariel, 2010, "La Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer en Honduras: un quinquenio de afanes

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

y olvidos", en Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), *Legislación para la igualdad entre mujeres y hombres en América Latina*, Washington, D.C., Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y Agencia Suecia de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI), 331-370.

Miguel, Luis, 2008, "Political Representation and Gender in Brazil: Quotas for Women and their impact", *Bulletin of Latin American Research*, vol. 27, núm. 2, 197-214.

Minaya, Jacqueline, 2019, "Camino a la paridad y la alternancia. Hacia la representación más equitativa vista en el Congreso de la República en el Perú", *Nombres*, vol. 5, núm. 2, 69-94.

Ministerio del Interior, 2021, Dirección Nacional Electoral. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/interior/dine [Consultado el 11 de enero de 2021, a las 11:30 hrs.].

Miranda, Enrique, 2020, "TSE pide cuota femenina de 30% en dirigencia partidaria", *El Diario de Hoy*, publicado el 4 de mayo. Disponible en: https://www.elsalvador.com/eldiariodehoy/tse-igualdad-de-genero-mujeres-dirigencia-partidaria/711220/2020/ [Consultado el 27 de marzo de 2021, a las 20:49 hrs.].

Miranda Leibe, Lucía y Suárez-Cao, Julieta, 2018, "Mujeres en Política: Invisibilizadas por la teoría y por la práctica", en Miranda Leibe, Lucía y Suárez-Cao, Julieta (eds.), *La política siempre ha sido cosa de mujeres: Elecciones y Protagonistas en Chile y la Región*, Santiago de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 13-24.

Molyneux, Maxine, 1985, "Mobilization without emancipation? Women's interests, the state, and revolution in Nicaragua", *Feminist Studies*, vol. 11, núm. 2, 227-254.

Monzón, Ana Silvia, 2019, "Guatemala en su laberinto: Elecciones 2019", *Más poder local*, vol. 38, 24-25.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Morgan, Jana e Hinojosa, Magda, 2018, "Women in political parties. Seen but not heard", en Schwindt-Bayer, Leslie (ed.), *Gender and representation in Latin America*, Oxford, Oxford Scholarship, 74-98.

Muñoz, Evelin, 2019, "Ley de Cuotas, representación política en Uruguay: proceso de aprobación y desafíos futuros", *Cotidiano Mujer*, publicado el 26 de julio. Disponible en: https://www.cotidianomujer.org.uy/ley-de-cuotas-representacion-politica-en-uruguay-proceso-de-aprobacion-y-desafios-futuros/ [Consultado el 1° de octubre de 2021, a las 14:00 hrs.].

Muñoz-Pogossian, Betilde y Solano, Luisa, 2021, "El Salvador: Elecciones legislativas 2021 ¿la oportunidad de las mujeres?", *Voz y Voto*, publicado el 1° de febrero. Disponible en: https://www.vozyvoto.com.mx/LeerBlog/91El-Salvador-Elecciones-legislativas-2021-la-oportunidad-de-las-mujeres [Consultado el 4 de marzo de 2021, a las 21:47 hrs.].

Muñoz-Pogossian, Betilde y Freidenberg, Flavia, 2020, "El financiamiento de las campañas, percepciones políticas y sus implicaciones para la representación de las mujeres: una agenda de reformas para la igualdad en América Latina", en Freidenberg, Flavia (ed.), *Reformas Electorales en América Latina*, Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y el Instituto Electoral de la Ciudad de México, 287-314.

Netherlands Institute for Multiparty Democracy-Guatemala (NIMD-Guatemala) y Fondos Canadá para Iniciativas Locales (FCIL), 2018, *El Techo de Cristal. Barreras Patriarcales a la Participación Política de las Mujeres en Guatemala*, Tegucigalpa, Netherlands Institute for Multiparty Democracy-Guatemala (NIMD-Guatemala) y Fondos Canadá para Iniciativas Locales (FCIL).

Nicolau, Jairo, 2006, "O Sistema Eleitoral de Lista Aberta No Brasil", *Dados. Revista de Ciências Sociais*, vol. 49, núm. 4, 689-720.

Niño de Guzman, Sandra Ximena, 2021, "De la representación descriptiva a la representación sustantiva en Perú: Participación política de las mujeres congresistas en el período 2020-2021", *Sapienza: International Journal of Interdisciplinary Studies*, vol. 2, núm. 1, 400-418.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Nohlen, Dieter, 1994, *Sistemas electorales y partidos políticos*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.

Norris, Pippa, 2006, "The Impact of Electoral Reform on Women's Representation", *Acta Politica*, núm. 41, 197-213.

Norris, Pippa, 2004, *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*, Cambridge, Cambridge University Press.

Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (#Observatorio Reformas), 1978-2022, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Organización de los Estados Americanos. Disponible en: https://reformaspoliticas.org/

ONU Mujeres, 2021a, "Ecuador", *ONU Mujeres*. Disponible en: https://lac.unwomen.org/es/donde-estamos/ecuador [Consultado el 1° de abril de 2021, a las 10:00 hrs.].

ONU Mujeres, 2021b, "Dónde estamos Guatemala", *ONU Mujeres*. Disponible en: https://lac.unwomen.org/es/donde-estamos/guatemala [Consultado el 19 de agosto de 2021, a las 19:35 hrs.].

ONU Mujeres, 2020, *Mujeres y hombres: brechas de género en Colombia*, Bogotá, ONU Mujeres. Disponible en: https://colombia.unwomen.org/es/biblioteca/publicaciones/2020/11/mujeres-y-hombres-brechas-de-genero-en-colombia

ONU Mujeres, 2018, *Si somos más de la mitad ¿por qué no tenemos paridad? Avances y desafíos en la participación política de las mujeres en Guatemala*, Guatemala, ONU-Mujeres, Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

ONU Mujeres, 2014a, *Empoderamiento político de las mujeres: marco para una acción estratégica*, Ciudad de Panamá, ONU Mujeres.

ONU Mujeres, 2014b, *Participación de las mujeres indígenas en los procesos de gobernabilidad en los gobiernos locales*, Quito, Instituto Internacional

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas (UN-INSTRAW) y Agencia Española de Cooperación Internacional.

ONU Mujeres, 2011, "Una ley en El Salvador para alcanzar la igualdad entre hombres y mujeres", *ONU Mujeres*, publicado el 2 de diciembre. Disponible en: https://www.unwomen.org/es/news/stories/2011/12/a-salvadoran-law-to-achieve-equality-between-men-and-women [Consultado el 28 de marzo de 2021, a las 22:00 hrs.].

ONU Mujeres e Inmujeres (Uruguay), 2021, *El lugar de las mujeres uruguayas en los cargos de decisión*, Montevideo, ONU Mujeres e Inmujeres (Uruguay).

ONU Mujeres y Consejo Nacional Electoral (CNE), 2019, "Estudio violencia política contra la mujer en Ecuador", *ONU Mujeres y Consejo Nacional Electoral (CNE)*, publicado el 9 de octubre. Disponible en: https://ecuador.un.org/sites/default/files/2020-02/violencia%20politica%20baja.pdf [Consultado el 4 de marzo de 2021, a las 22:45 hrs.].

ONU Mujeres y Parlamento Latinoamericano y Caribeño, 2016, *Norma marco para consolidar la democracia paritaria*, Ciudad de México, ONU Mujeres y Parlamento Latinoamericano y Caribeño.

O'Reilly, Marie; Súilleabháin, Andrea; y Paffenholz, Thania, 2015, "Reimagining Peacemaking: Women's Roles in Peace Processes", *United States Institute for Peace (USIP)*. Disponible en: https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2015/06/IPI-E-pub-Reimagining-Peacemaking.pdf [Consultado el 18 de octubre de 2021, a las 10:00 hrs.].

Organización de las Naciones Unidas, 2020, "Las Naciones Unidas en Honduras felicita al Congreso Nacional por la aprobación de la paridad y alternancia de género", *Organización de las Naciones Unidas*, publicado el 16 de octubre. Disponible en: https://honduras.un.org/es/96027-las-naciones-unidas-en-honduras-felicita-al-congreso-nacional-por-la-aprobacion-de-la-paridad [Consultado el 1° de septiembre de 2021, a las 13:00 hrs.].

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Organización de los Estados Americanos, 2017, *Informe Preliminar de las Elecciones Generales de Honduras de 2017*, Tegucigalpa, Misión de Observación Electoral.

Organización de los Estados Americanos, Misión de Observación Electoral (OEA/MOE), 2021, *Informe preliminar de la Misión de Observación Electoral en Paraguay*, Asunción, Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos (MOE/OEA).

Organización de los Estados Americanos/Misión de Observación Electoral (OEA/MOE), 2020, *Informe preliminar de la Misión de Observación Electoral de la OEA en la República Dominicana*, Santo Domingo, Organización de Estados Americanos/Misión de Observación Electoral (OEA/MOE).

Organización de los Estados Americanos/Misión de Observación Electoral (OEA/MOE), 2014, *Informe Preliminar de las Elecciones Generales de Panamá de 2014*, Ciudad de Panamá, Organización de Estados Americanos/Misión de Observación Electoral (OEA/MOE).

Organización de los Estados Americanos/Misión de Observación Electoral (OEA/MOE), 2009, *Informe Preliminar de las Elecciones Generales de Panamá de 2014*, Ciudad de Panamá, Organización de Estados Americanos/Misión de Observación Electoral (OEA/MOE).

Ortiz, Richard, 2020, "Ingeniería electoral en Ecuador 1978-2020: de la transición a la democracia a la reinstitucionalización del sistema político", en *Instituto de la Democracia, Antología de la democracia ecuatoriana: 1979-2020*, Quito, Instituto de la Democracia y Consejo Nacional Electoral, 395-432.

Pachano, Simón, 1998, *La representación caótica*, Quito, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Ecuador.

Palazón Sáez, Gema Desamparados, 2007, "Antes, durante, después de la revolución... la lucha continúa: movimiento feminista en Nicaragua", *Lectora: revista de dones i textualitat*, núm. 13, 115-132.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Palma Cabrera, Esperanza, 2017, "Tensiones en torno a la interpretación y aplicación de las cuotas de género y la paridad", en González, Teresa; Rodríguez, Jesús; y Maldonado, Alejandro (coords.), *Para discutir la acción afirmativa. Democracia, procesos y circunstancias*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 15-34.

Palma Cabrera, Esperanza y Chimal, Abraham, 2012, "Partidos y cuotas de género. El impacto de la ley electoral en la representación descriptiva en México", *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, vol. 11, 53-78.

Paniagua, Valentín, 2003, "El derecho de sufragio en el Perú", *Elecciones*, núm. 2, 61-89.

Parlamento Latinoamericano y Caribeño y ONU Mujeres, 2015, Norma Marco para Consolidar la Democracia Paritaria, Ciudad de Panamá, ONU Mujeres y Parlatino.

Partido Comunista de Cuba (PCC), 2021, "Nuevo Buró Político, Secretariado y miembros del Comité Central del Partido Comunista de Cuba", *Partido Comunista de Cuba*, publicado el 19 de abril. Disponible en: https://www.pcc.cu/noticias/nuevo-buro-politico-secretariado-y-miembros-del-comite-central-del-partido-comunista-de [Consultado el 16 de mayo de 2021, a las 11:21 hrs.].

Paúl, Fernanda, 2019, "Protestas en Chile: 4 claves para entender la furia y el estallido en el país sudamericano", en *BBC News Mundo*, publicado el 23 de octubre. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50115798 [Consultado el 3 de diciembre de 2020, a las 4:02 hrs.].

Paxton, Pamela, 2008, "Gendering democracy", en Goertz, Gary y Mazur, Amy (eds.), *Politics, Gender and Concepts. Theory and Methodology*, Cambridge, Cambridge University Press, 47-70.

Peña Molina, Blanca Olivia, 2014, "Cuota de género y paridad. La protección de los derechos políticos de las mujeres en México", Ponencia presentada en el

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Foro Internacional "Mujeres, política y democracia. Rompiendo los techos de cristal en América Latina", Salamanca, Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca, 23-28 de marzo.

Pérez, Verónica, 2017, "Variables políticas y representación femenina: ¿influencias de qué tipo? Comentarios a partir del caso uruguayo", *Colección Nº 18-19*, 119-142.

Pérez, Verónica, 2015, "Las mujeres en política en Uruguay. De la cuota a la paridad: una reforma necesaria", *Policy Paper Nº 5*, Universidad Diego Portales.

Pérez, Verónica, 2011, *Entre lo Público y lo Privado. Género y ambición política en el Cono Sur*, Tesis de Maestría en Ciencia Política, Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Costa Rica.

Phillips, Anne, 1995, *The Politics of Presence, Oxford*, The Clarendon Press.

Picado León, Hugo, 2008, "La negociación de la Reforma al Código Electoral Costarricense", *Revista Derecho Electoral*, vol. 5, 1-33.

Piscopo, Jennifer, 2016, "When Informality Advantages Women: Quota Networks, Electoral Rules, and Candidate Selection in Mexico", *Government & Opposition*, vol. 51, núm. 3, 487-512.

Piscopo, Jennifer, 2015, "States as Gender Equality Activists: The Evolution of Quota Laws in Latin America", *Latin American Politics and Society*, vol. 57, núm. 3, 29-42.

Pitkin, Hanna, 1967, *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press.

Pousadela, Inés, 2016, "Nadie más se calla: El movimiento de mujeres y el proceso de ampliación de la ciudadanía en Uruguay, 1985-2015", *Revista Encuentros Uruguayos*, vol. 9, núm. 1, 71-94.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2019, *La violencia contra las mujeres en la política municipal: Un estudio sobre su caracterización en la actualidad*, San José, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2015, *Electoras pero no elegidas. Es el tiempo de las ciudadanas. Diagnóstico sobre las condiciones para ejercer el derecho de participación política de las mujeres en Panamá*, Ciudad de Panamá, Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y ONU Mujeres.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2011, "El camino a la paridad. Diagnóstico subnacional basado en el Índice de Paridad Política de ATENEA para la Provincia de Córdoba", *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)*. Disponible en: https://www1.undp.org/content/dam/argentina/Publications/G%C3%A9nero/PNUDArgent-IPP-C%C3%B3rdoba.pdf [Consultado el 18 de octubre de 2021, a las 18:26 hrs.].

Puyana, José Ricardo, 2012, "Las reformas políticas en Colombia, 2003-2011: ¿hacia partidos más responsables?", en Wills Otero, Laura y Batlle, Margarita (comp.), *Política y territorio. Análisis de las elecciones subnacionales en Colombia*, Bogotá, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 17-62.

Ray Guevara, Milton, 2017, "Palabras en el Taller Internacional de Periodismo con perspectiva de Género", *Tribunal Constitucional*, publicado el 6 de julio. Disponible en: https://tribunalsitestorage.blob.core.windows.net/media/12610/palabras-magistrado-ray-guevara_241017.pdf [Consultado el 18 de octubre de 2021, a las 18:26 hrs.].

Relatório Final, 2009, "Memória da Reunião da Comissão Tripartite para a revisão da Lei 9.504/1997", publicado el 15 de noviembre. Disponible en: https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/assuntos/poder-e-participacao-politica/direitos-e-legislacao/legislacao-adicional/relatorio_final_da_comissao_tripartite_para_a_revisao_da_lei_9504_97.pdf [Consultado el 15 de diciembre de 2020, a las 14:00 hrs.].

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Rendón, Moisés y Hernández, Claudia, 2021, *Lessons for Negotiations in Venezuela: A Roadmap, Center for Strategic and International Studies (CSIS)*, Washington, D.C., Center for Strategic and International Studies (CSIS).

Revista Mátria, 2010, "Reportaje de Redacción Mulheres na Política. Lugar da mulher é na política", *Revista Mátria*, 7-10.

Reynolds, Andrew, 1999, "Women in the Legislatures and Executives of the World: Knocking at the Highest Glass Ceiling", *World Politics*, vol. 51, núm. 4, 547-572.

Reynolds, Andrew; Reilly, Ben; y Ellis, Andrew, 2006, *Manual para el diseño de sistemas electorales*, Estocolmo, Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional), Instituto Federal Electoral (IFE) y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

Ríos Tobar, Marcela, 2008, *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género*, Santiago de Chile, Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional) y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Ríos Tobar, Marcela y Villar, Andrés, 2006, *Cuotas de género, democracia y representación*, Santiago de Chile, Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional) y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Ríos Vega, Luis Efrén, 2009, "El transfuguismo electoral: Un debate constitucional en México", *Cuestiones Constitucionales*, vol. 21, 251-294.

Rocha Ruiz, Daniel, 2016, *Los cambios del sistema político colombiano en virtud de los preceptos de Arend Lijphart y sus efectos en la oposición durante el periodo 2006-2013*, Monografía de grado para obtener el título de Politólogo, Bogotá, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.

Rodríguez Gustá, Ana Laura y Maderna, Nancy, 2017, "Organizational Repertoires for Advancing Women's Rights: An Analysis of Structures, Groups and Policies in National Legislatures in Latin America and the Caribbean", en Došek,

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Tomáš; Freidenberg, Flavia; Caminotti, Mariana; y Muñoz-Pogossian, Betilde (eds.), *Women, Politics and Democracy in Latin America*, New York, Palgrave Macmillan, 89-106.

Romero Ballivián, Salvador, 2018, "Primarias en Honduras: siguiendo las huellas de un sistema original". Disponible en: https://reformaspoliticas.org/reformas/candidaturas/procesos-de-seleccion-de-candidaturas-2/salvador-romero-ballivian/ [Consultado el 19 de mayo de 2021, a las 14:56 hrs.].

Rousseau, Stéphanie, 2011a, "Disputando la indigenidad: las organizaciones de mujeres indígenas-campesinas bolivianas en el escenario post-Constituyente", *Decursos. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 24, 139-162.

Rousseau, Stéphanie, 2011b, "Indigenous and feminist movements at the Constituent Assembly in Bolivia", *Latin American Research Reviews*, vol. 46, núm. 2, 6-28.

Rozón, Vladimir, 2020, *Legislación electoral y de partidos en República Dominicana. Origen, evolución y nuevo proceso reformatorio*, Santo Domingo, Observatorio Político Dominicano.

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

Sacchet, Teresa, 2018, "Why Gender Quotas Don't Work in Brazil? The Role of the Electoral System and Political Finance", *Colombia Internacional*, vol. 95, 25-54.

Sacchet, Teresa, 2011, "Partidos Políticos e Sub-representação Feminina: Um Estudo Sobre Recrutamento Legislativo e Financiamento de Campanhas no Brasil", en Paiva, Denise (ed.), *Mulheres, Política e Poder*, Goiânia, Cânone Editorial, 159-186.

Sacchet, Teresa; Araújo, Clara; Fabris, Ligia; y Ferreti, Michelle, 2021, "Parece conquista, mas não é: reforma política e direitos das mulheres", *Universo Online (UOL)*, publicado el 3 de octubre. Disponible en: https://www.uol.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

com.br/ecoa/colunas/opiniao/2021/08/03/parece-conquista-mas-nao-e-reforma-politica-e-direitos-das-mulheres.html [Consultado el 13 de octubre de 2021, a las 13:56 hrs.].

Saldaña, Aura, 2018, "La participación política de las mujeres: el caso de República Dominicana", *Alcaldes de México*, publicado el 29 de mayo. Disponible en: https://www.alcaldesdemexico.com/de-puno-y-letra/la-participacion-politica-de-las-mujeres-el-caso-de-republica-dominicana/ [Consultado el 28 de febrero de 2021, a las 11:14 hrs.].

Samqui, Eva, 2016, "La paridad en Nicaragua: Una ruta impulsada desde la voluntad partidista", en Llanos, Beatriz y Martínez, Marta (eds.), *La democracia paritaria en América Latina: los casos de México y Nicaragua*, Washington, D.C., Comisión Interamericana de Mujeres, Organización de los Estados Americanos, 93-117.

Saint-Germain, Michelle y Chavez Metoyer, Cynthia, 2008, *Women legislators in Central America: politics, democracy, and policy*, Austin, University of Texas Press.

Sánchez, María del Carmen y Uriona, Katia, 2014, *De tejidos y entramados desde la diversidad. Sistematización de experiencias colectivas de las mujeres en el Proceso Constituyente*, *Post Constituyente y Autonómico*, La Paz, Coordinadora de la Mujer.

Sánchez, Mayra Lucía y Rodríguez, Zuriñe, 2015, "Acciones colectivas de las organizaciones de mujeres por la paz en Colombia", *Revista de Paz y Conflictos*, vol. 8, núm. 2, 149-177.

Santa Cruz Sagastume, Wendy Marieth, 2018, "La participación y la representación política de las mujeres en Guatemala", en Wendy Marieth Santa Cruz Sagastume (ed.), *Derechos políticos de las mujeres: Avances y buenas prácticas en Guatemala y Honduras*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 13-183.

Santos, Gabriela, 2018, *Sistematización de propuesta sobre democracia paritaria. Informe de consultoría*, San Salvador.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Schmidt, Gregory, 2020, "Are Open or Closed Lists Better for Women? A Comparison of Lima and the Provinces in Peru", *Apuntes*, núm. 86, 147-169.

Schmidt, Gregory y Carlos Araújo, 2004, "The Devil's in the details. Open list voting and gender quotas in Brazil and Perú", Ponencia presentada en el *XXV International Congress of the Latin American Studies Association*, Las Vegas, Latin American Studies Association, 1-39.

Schwindt-Bayer, Leslie, 2018, "An Introduction to Gender and Representation in Latin America", en Schwindt-Bayer, Leslie (ed.), *Gender and Representation in Latin America*, Oxford, Oxford Scholarship, 1-16.

Schwindt-Bayer, Leslie, 2015, *Chile's gender quota: Will it work?*, Houston, Rice University.

Schwindt-Bayer, Leslie, 2010, *Political Power and Women's Representation in Latin America*, Oxford, Oxford University Press.

Schwindt-Bayer, Leslie y Mishler, William, 2005, "An integrated model of women's representation", *The Journal of Politics*, vol. 67, núm. 2, 407-428.

Senado de la República (Chile), 2020, "Cuota de género en elecciones municipales y regionales: Hasta el 3 de diciembre se recibirán indicaciones para el texto legal". Disponible en: https://www.senado.cl/cuota-de-genero-en-elecciones-municipales-y-regionales-hasta-el-3-de/senado/2020-11-03/163542.html#vtxt_cuerpo_T2 [Consultado el 29 de noviembre de 2020, a las 12:32 hrs.].

Serret, Estela, 2016, "Igualdad y diferencia: la falsa dicotomía de la teoría y la política feministas", *Debate Feminista*, vol. 52, 18-33.

Servicio Electoral de Chile (SERVEL), 2017, "Instructivo de aplicación de porcentaje de sexos", *Servicio Electoral de Chile*, publicado el 20 de abril. Disponible en: https://www.servel.cl/instructivo-de aplicacion-de-porcentajes-de-sexos/ [Consultado el 14 de octubre de 2021, a las 18:07 hrs.].

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Setzler, Mark, 2005, "The use of gender quotas in open-list proportional representation electoral systems: electing women in Brazil", *Documento preparado para la reunión del Southern Political Science Association*, New Orleans, Southern Political Science Association.

Shvedova, Nadhezda, 2005, "Obstacles to Women's Participation in Parliament", en Ballington, Julie y Karam, Azza (eds.), *Women in Parliament: Beyond Numbers*, Stockholm, Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional), 33-50.

Siavelis, Peter, 2006, "Accommodating Informal Institutions and Democracy in Chile", en Helmke, Gretchen y Levitsky, Steven (eds.), *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 33-55.

Sobrado González, Luis Antonio, 2016, "El Tribunal Supremo de Costa Rica: concretando la cuota femenina y transitando a la paridad por género", en Freidenberg, Flavia y Muñoz-Pogossian, Betilde (eds.), *Reformas a las Organizaciones de Partidos en América Latina (1978-2015)*, Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Organización de los Estados Americanos y Sociedad Argentina de Análisis Político, 269-282.

Sobrado González, Luis Antonio, 2012, "El compromiso del juez electoral con la inclusión política de la mujer como factor clave: su concreción en Costa Rica (1999-2009)", *Revista Derecho Electoral*, núm. 13, 188-209.

Sobrado González, Luis Antonio, 2011, "Un momento femenino en la política costarricense", *Revista Mundo Electoral*, vol. 12, núm. 4, 52-56.

Solano, Luisa, 2020, "Participación política de las mujeres", en Rodríguez, Luis Mario (coord.), *Derecho electoral salvadoreño,* San Salvador, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), 25-74.

Soto Badaui, Lilián, 2015, *Partidos políticos y participación política de las mujeres en Paraguay*, Asunción, Centro de Documentación y Estudios.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Soto Badaui, Lilián y Schvartzman, Gabriela, 2014, *Las mujeres y la política en Paraguay*, Asunción, Centro de Documentación y Estudios.

Suteu, Silvia, 2017, "Women and Participatory Constitution-making", en Irving, Helen (ed.), *Constitutions and Gender*, Sydney, Elgar Editions, 1-34.

Tarapúes, Diego y Sánchez, Giovanni, 2008, *Sistema electoral colombiano, actualidad y perspectivas*, Bogotá, Memorias de las IV Jornadas de Derecho Público.

Tello Sánchez, Flavia, 2018, *Guía estratégica la participación política de las mujeres en Guatemala: una mirada hacia la paridad democrática*, Tegucigalpa, ONU Mujeres.

Tello Sánchez, Flavia, 2009, *La participación política de las mujeres en los gobiernos locales latinoamericanos: barreras y desafíos para una efectiva democracia de género*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Programa Regional de Formación en Género y Políticas Públicas, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Thames, Frank, 2017, "The Impact of Democratic Transitions on Women's Legislative Representation", Ponencia presentada en el *Annual Meeting of the Western Political Science Association*, Vancouver, Annual Meeting of the Western Political Science Association.

Thomé, Débora; Russo, Guilherme; y Gattto, Malu, 2021, "As mulheres correm riscos na reforma eleitoral da vez", *Nexo Jornal*, publicado el 7 de agosto. Disponible en: https://www.nexojornal.com.br/ensaio/2021/As-mulheres-correm-riscos-na-reforma-eleitoral-da-vez [Consultado el 9 de agosto de 2021, a las 12:19 hrs.].

Torres, Izabelle y Abreu, Diego, 2009, "Elas Entram Pra Cumprir Tabela", *Correio Braziliense*, publicado el 1° de agosto. Disponible en: http://www.dpnet.com.br/2010/08/01/politica5_0.asp [Consultado el 9 de agosto de 2021, a las 12:19 hrs.].

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Torres Alonso, Eduardo, 2016, "Violencia política en las elecciones subnacionales mexicanas. El caso de Chiapas en 2015", *Politai: Revista de Ciencia Política*, vol. 7, núm. 12, 79-95.

Torres García, Isabel, 2017, *Violencia contra las mujeres en la política, Investigación en los partidos políticos de Honduras*, Tegucigalpa, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), Instituto Nacional Demócrata (NDI) y Fundación Panamericana para el Desarrollo (PADF).

Torres García, Isabel, 2013, "Paridad en el fortalecimiento de la democracia incluyente: el caso de Costa Rica", en Llanos, Beatriz (ed.), *La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina. Los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica*, Lima, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (Idea Internacional) y Comisión Interamericana de Mujeres, 179-235.

Torres García, Isabel, 2011, "Costa Rica: movimiento de mujeres y liderazgo", en Silva Pérez, Ada Esperanza (ed.), *Desafíos al liderazgo de las mujeres en Centroamérica*, Managua, Centro de Derechos Constitucionales Carlos Núñez Téllez, 46-73.

Torres García, Isabel, 2010, *Costa Rica: sistema electoral, participación y representación política de las mujeres*, San José, Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (UN-INSTRAW) y Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM).

Townsend, Ana Elena, 2007, "La introducción del enfoque de género en la formulación de leyes nacionales y políticas públicas en el Perú: Los casos de la Ley de Cuotas y la Ley de Igualdad de Oportunidades", Congreso de la República. Disponible en: http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con_uibd.nsf/F133B7F034D38D66052574AC006C9C67/$FILE/Townsend_Cuotas_Oportunidades.pdf [Consultado el 18 de octubre de 2021, a las 14:10 hrs.].

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Tribunal Electoral, 2019, *Programa de Observadores Electorales 2019*, Ciudad de Panamá, Tribunal Electoral.

Tripp, Aili, 2013, "Political Systems and Gender", en Waylen, Georgina; Celis, Karen; Kantola, Johanna; y Weldon, Laurel, *The Oxford Handbook of Gender and Politics*, Oxford, Oxford University Press, 515-536.

Tripp, Aili; Casimiro, Isabel; Kwesiga, Joy; y Mungwa, Alice, 2009, *African women's movements: Transforming political landscapes*, New York, Cambridge University Press.

Trujillo, Juan Francisco, 2018, "Participación política de las mujeres en Ecuador ¿Se reduce la brecha?", *Revista Democracia*, núm. 6, 145-160.

Tula, María Inés, 2021, "Conflictos partidarios y paridad de género. Los reemplazos de la Cámara de Diputados de la Nación durante 2019 y 2020", en Tula, María Inés y Martín, María Elena (coords.), *Hacia la paridad. Cambios y desafíos en la representación política*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, 275-295.

Tula, María Inés, 2019, "Elecciones, cuotas de género y paridad en Argentina", *Lexis Nexis-Jurisprudencia Argentina*, vol. 4, 5-15.

Tula, María Inés, 2015, *Mujeres y política. Un panorama sobre la adopción de las cuotas de género y sus efectos en América Latina y Colombia*, Bogotá, Ministerio del Interior, Organización de los Estados Americanos, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) e Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD).

Tula, María Inés y Martín, María Elena, 2021, *Hacia la paridad. Cambios y desafíos en la representación política*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires.

Ulloa, Juan, 2021, "Elementos de la reforma electoral para la construcción de un sistema electoral favorable al género", *ABOGADOSDQ*. Disponible en: https://

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

abogadosdq.com/elementos-de-la-reforma-electoral-para-la-construccion-de-un-sistema-electoral-favorable-al-genero/ [Consultado el 1° de junio de 2021, a las 9:54 hrs.].

Ungar Bleier, Elisabeth y Arévalo, Carlos, 2004, "Partidos y sistema de partidos en Colombia hoy: ¿Crisis o reordenación institucional?", en Llanos, Beatriz (ed.), *Partidos políticos en la región andina: entre la crisis y el cambio*, Lima, Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional), 51-69.

Ungo, Urania, 2017, "La paridad que no fue... mujeres en las elecciones de 2014 en Panamá", *Procesos Sociales*, vol. 5, 79-113.

Unión Europea, 2017, Informe Final de las Elecciones Generales de Honduras de 2017, Tegucigalpa, Misión de Observación Electoral de la Unión Europea.

Unión Europea, 2006, *Misión de Observación Electoral Venezuela 2005: Informe Final*, Caracas. Disponible en: https://aceproject.org/ero-en/regions/americas/VE/venezuela-ue-moe-final-parlamentarias-2005

Unión Interparlamentaria (UIP), 2022, "Women in Parliaments Database", *Inter-Parliamentary Union (IPU)*. Disponible en: http://archive.ipu.org/wmn-e/classif-arc.htm [Consultado el 14 de enero de 2022, a las 14:00 hrs.].

Unión Interparlamentaria (UIP), 2021, "Women in Politics: 2021", *Unión Interparlamentaria*, publicado el 1° de enero. Disponible en: https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2021/Women-in-politics-2021-en.pdf [Consultado el 9 de agosto de 2021, a las 12:19 hrs.].

Unión Interparlamentaria (UIP), 2014, *Ranking of women in parliament*, Ginebra, Unión Interparlamentaria.

Unión Interparlamentaria (UIP), 1999, *Participación de las mujeres en la vida política*, Ginebra, Unión Interparlamentaria.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Universidad Nacional Autónoma de Honduras e Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad (UNAH/IUDPAS), 2021, *La participación de las mujeres en la política. Integración de las planillas para las elecciones primarias 2021*, Tegucigalpa, UNAH/IUDPAS.

Valle, Gabriela del, 2017, "¿Hacia dónde vamos? Construcción de una agenda para la erradicación de la violencia contra las mujeres en América Latina", en Freidenberg, Flavia y Del Valle Pérez, Gabriela (eds.), *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*, Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México y Tribunal Electoral de la Ciudad de México, 359-369.

Vallès, Joseph, 2010, *Ciencia Política: una introducción*, (8ª edición), Barcelona, Ariel Editorial.

Vidal Correa, Fernanda, 2016, *Women in Mexican Politics: A Study of Representation in a Renewed Federal and Democratic State*, Lanham, MD, Lexington Books.

Vidaurre, Alma, 2021, "#8M: 50% de cargos públicos ocupados por mujeres, pero sin poder de decisión", *La Lupa*, publicado el 8 de marzo. Disponible en: https://lalupa.press/2021/03/08/8m-50-de-cargos-publicos-ocupados-por-mujeres-pero-ellas-no-deciden/ [Consultado el 14 de marzo de 2021, a las 11:34 hrs.].

Vital, Danilo y Valente, Fernanda, 2020, "Fraude por cota de gênero entra na mira do TSE para as eleições municipais," *Revista Consultor Jurídico ConJur*, publicado el 15 de agosto. Disponible en: https://www.conjur.com.br/2020-ago-15/fraude-cota-genero-vira-desafio-tse-2020 [Consultado el 6 de octubre de 2021, a las 13:50 hrs.].

Wade, Christine J., 2020, "La brecha de género en Nicaragua: entre los 'rankings' y la realidad", *Agenda Pública*, publicado el 18 de febrero. Disponible en: https://agendapublica.es/la-brecha-de-genero-en-nicaragua-entre-los-rankings-y-la-realidad/ [Consultado el 21 de marzo de 2021, a las 12:34 hrs.].

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Wapenka, María Elena, 2018, "La participación femenina en cargos públicos de elección popular dentro del ordenamiento jurídico nacional", *Revista de Derecho Electoral Paraguayo*, núm. 1. Disponible en: https://py.ijeditores.com/pop.php?option=publicacion&idpublicacion=251&idedicion=1746. [Consultado el 15 de enero de 2022, a las 14:28 hrs.].

Waylen, Georgina, 1994, "Women and Democratization: Conceptualizing Gender Relations in Transition Politics", *World Politics*, vol. 46, núm. 3, 327-354.

Wills, María Emma, 2007, *Inclusión sin representación. La irrupción política de las mujeres en Colombia 1970-2000*, Bogotá, Norma.

World Economic Forum (WEF), 2021, "Global Gender Gap Report 2021". Disponible en: https://www.weforum.org/reports/global-gender-gap-report-2021 [Consultado el 1° de marzo de 2021, a las 19:54 hrs.].

Wylie, Kristin, 2012, *Strong Women, Weak Parties: Challenges to Democratic Representation in Brazil*, Doctoral Thesis, Austin, University of Texas.

Wylie, Kristin, 2018, *Party Institutionalization and Women's Representation in Democratic Brazil*, Cambridge, Cambridge University Press.

Wylie, Kristin y Dos Santos, Pedro, 2016, "A Law on Paper Only: Electoral Rules, Parties, and the Persistent Underrepresentation of Women in Brazilian Legislatures", *Politics & Gender*, vol. 12, núm. 3, 415-442.

Wylie, Kristin; Dos Santos, Pedro; y Marcelino, Daniel, 2019, "Extreme non-viable candidates and quota maneuvering in Brazil legislative elections", *Opinião Pública*, vol. 25, núm. 1, 1-28.

Yáñez, Ana María, 2012, "La representación política de las mujeres y el impacto de las cuotas electorales", en Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), *La democracia de ciudadanía: Visiones y debates desde los derechos de las mujeres en las Américas*, Washington D.C., Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), 230-245.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Yáñez, Ana María, 1998, "Lo que hizo el movimiento de mujeres por las cuotas políticas: un camino que tomó siete años", en *ProMujer, Poder político con perfume de mujer. Las cuotas en el Perú*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 15-20.

Young, Gloria, 2012, *¿Cómo ganar mi primera elección siendo mujer?*, Ciudad de Panamá, Fuga Editorial.

Zamora Chavarría, Eugenia, 2009, "Derechos Políticos de la Mujer en Costa Rica: 1986-2006", *Revista Derecho Electoral*, núm. 7, 1-44.

Zaremberg, Gisela, 2020, "Feminism and Conservatism in México", *Politics & Gender*, vol. 16, núm. 1, 19-25.

Zaremberg, Gisela, 2016, "¿Género versus pueblo? Movilización, cooptación y participación en Venezuela, Brasil y Nicaragua", *Latin American Research Review*, vol. 1, núm. 51, 84-108.

Zaremberg, Gisela, 2009, "¿Cuánto y para qué? Los derechos de las mujeres desde la óptica de la representación descriptiva y sustantiva", en Ansolabehere Sesti, Karina y Cerva Cerna, Daniela (eds.), *Género y derechos políticos. La protección jurisdiccional de los derechos político-electorales de las mujeres en México*, Ciudad de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 75-121.

Zovatto, Daniel y Aguilar, Ileana, 2013, "Algunas consideraciones sobre el uso del voto preferencial y sus efectos en los sistemas democráticos", *Revista Derecho Electoral*, núm. 15, 210-225.

Zub Centeno, Marcella, 2015, *La participación política electoral de las mujeres en Paraguay*, Asunción, ONU Mujeres.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

FUENTES NORMATIVAS (DOCUMENTOS LEGALES ESTATALES DONDE RIGE EL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO)

ARGENTINA

Cámara Nacional Electoral, 2020, Constitución de la Nación Argentina. Disponible en: https://www.electoral.gob.ar/nuevo_legislacion/pdf/constitucion.pdf

Constitución de la Nación Argentina, 1983. Disponible en: https://www.constituteproject.org/constitution/Argentina_1994.pdf?lang=es

Decreto Reglamentario 379/93 de la Ley 24.012, 1991, Código Electoral de la República Argentina. Disponible en: https://oig.cepal.org/sites/default/files/1991_ley24012_arg_0.pdf

Decreto Reglamentario 1246/2000 de la Ley 24.012, Código Electoral de la República Argentina, 2000. Disponible en: https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2015/03/argentinaleydecuposfemeninosreforma2001.pdf

H. Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 2020, Proyecto de ley. Incorporación a la Ley N° 27.412 Paridad de Género en Ámbitos de la Representación Pública. Disponible en: https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2020/PDF2020/TP2020/2005-D-2020.pdf

H. Cámara de Diputados, 2019, Diputados Nacionales. Disponible en: https://www.diputados.gov.ar/diputados/listadip.html [Consultado el 11 de enero de 2021, a las 19:05 hrs.].

H. Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 2020, Proyecto de ley. Incorporación a la Ley N° 27.412 Paridad de Género en Ámbitos de la Representación Pública. Disponible en: https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2020/PDF2020/TP2020/2005-D-2020.pdf

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

H. Cámara de Senadores, 2019, Listado Alfabético de Senadores. Disponible en: https://www.senado.gob.ar/senadores/listados/listaSenadoRes [Consultado el 11 de enero de 2021, a las 20:16 hrs.].

Informe 103/01, 2011, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Caso 11.307 María Merciadri de Morini, Argentina, publicado el 11 de octubre. Disponible en: https://www.cidh.oas.org/annualrep/2001sp/Argentina11307.htm

Ley No. 24.012, Código Electoral de la República Argentina, 1991. Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/411/norma.htm

Ley N° 27.412, Código Electoral Nacional de la República Argentina, 2017. Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/300000-304999/304794/norma.htm

BOLIVIA

Asamblea Legislativa Plurinacional, 2010, Ley No. 026. Ley del Régimen Electoral. Disponible en: https://aceproject.org/ero-en/regions/americas/BO/bolivia-ley-026-2010-regimen-electoral-vigente

Asamblea Legislativa Plurinacional, 2010, Ley No. 018 Ley del Órgano Electoral. Disponible en: http://www.diputados.gob.bo/sites/default/files/leyes/Ley_N_018.pdf

Congreso Nacional, 2009, Ley 4021 del Régimen Electoral Transitorio. Disponible en: https://oig.cepal.org/sites/default/files/2009_ley4021_bol.pdf

Congreso Nacional, 2006, Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente. Disponible en: https://pdba.georgetown.edu/Electoral/Bolivia/Leyes/LeyConvocatoria.pdf

Congreso Nacional, 2004, Ley No. 2771. Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas. Disponible en: https://oig.cepal.org/sites/default/files/2004_ley2771_bol.pdf

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Congreso Nacional, 1999, Ley No. 1983. Ley de Partidos Políticos. Disponible en: https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2015/03/bolivialeydepartidospoliticoscuotasfemininasreforma1999.pdf

Congreso Nacional, 1997, Ley No. 1779. Ley de Reforma y Complementación al Régimen Electoral. Disponible en: https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2015/03/bolivialeydereformaelectoralcuotasfemeninasreforma1997.pdf

Constitución Política del Estado de Bolivia, 2009. Disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_bolivia.pdf

Órgano Electoral Plurinacional, 2020, Reglamento para la inscripción y registro de candidaturas. TSE-RSP-ADM No. Nº043/2020. Disponible en: http://www.protagonistas.cm.org.bo/archivos/normas/Reglamento_Inscripcion_Candidaturas.pdf

BRASIL

Código Electoral de julio de 1965. TSE. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm

Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

Constitución de la República Federativa de Brasil de 1967. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm

PEC n° 23 de 2015, Cámara de Senadores, Brasil: 13/03/15. Disponible en: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120076

PEC n° 98 de 2015, Cámara de Senadores, Brasil: 08/07/15. Disponible en: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/122308

PEC n° 18 de 2021, Cámara de Diputados, Brasil: 15/07/2021. Disponible en: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/148962

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

PEC n° 125 de 2011, Cámara de Diputados, Brasil: 13/12/11. Disponible en: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=531331

PL n° 6.593 de 2013, Cámara de Diputados, Brasil: 17/10/13. Disponible en: https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:camara.deputados:projeto.lei;pl:2013-10-17;6593

PL n° 1.256 de 2019, Cámara de Senadores, Brasil: 27/02/19. Disponible en: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/135505

PL n° 1.381 de 2021, Cámara de Diputados, Brasil: 13/04/21. Disponible en: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node0iwrxxa7mqw641b69bv3wp3frb9753951.node0?codteor=1991401&filename=PL+1381/2021

PL n° 1.951 de 2021, Cámara de Senadores, Brasil: 15/07/2021. Disponible en: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8974061&ts=1628515303938&disposition=inline

Resolução n° 23.373 de 2011, Tribunal Superior Eleitoral, Brasil: 14/01/11. Disponible en: https://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2011/RES233732011.htm

Resolução n° 23.568 de 2018, Tribunal Superior Eleitoral, Brasil: 24/05/18. Disponible en: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2018/resolucao-no-23-568-de-24-de-maio-de-2018

Resolução n° 23.607 de 2019, Tribunal Superior Eleitoral, Brasil: 17/01/19. Disponible en: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-607-de-17-de-dezembro-de-2019

Resolução n° 23.609 de 2019, Tribunal Superior Eleitoral, Brasil: 18/12/19. Disponible en: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-609-de-18-de-dezembro-de-2019

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

TSE. Lei n° 9.504, 30 de septiembre de 1997, Brasil: Diário Oficial da União de 01/10/97. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9504.htm#art81%C2%A71

TSE, Lei n° 12.034, de 2009, Brasil: Diário Oficial da União de 30/09/2009. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12034.htm

TSE, Lei n° 13.165, de 2015, Brasil: Diário Oficial da União de 29/09/2015. Disponible en: https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/leis-ordinarias/lei-no-13-165-de-29-de-setembro-de-2015

CHILE

Ley 18.700, 2017, Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios. Disponible en: https://bcn.cl/2f6ur

Ley 18.825, 1989, Ley de Reforma de la Constitución Política de la República. Disponible en: https://xdoc.mx/preview/historia-dela-ley-n-18825-reforma-de-la-constitucion-politica-de-5f75569c4ff9a

Ley 20.840, 2015, Ley que sustituye el sistema electoral binominal por uno de carácter proporcional inclusivo y fortalece la representatividad del Congreso Nacional. Disponible en: http://bcn.cl/2fl8k

Ley 21.216, 2020, Ley que modifica la Carta fundamental para permitir la conformación de pactos electorales de independientes y garantizar la paridad de género en las candidaturas y en la integración del Órgano Constituyente que se conforme para la creación de una nueva Constitución Política de la República. Disponible en: https://bcn.cl/2gebj

COLOMBIA

Ley Estatutaria 581, 2000, Por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

órganos del poder público, de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Nacional y se dictan otras disposiciones. Disponible en: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5367

Ley 974, 2005, Por la cual se reglamenta la actuación en bancadas de los miembros de las corporaciones públicas y se adecua el Reglamento del Congreso al Régimen de Bancadas. Disponible en: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=17164

Ley 1475, 2011, Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones. Disponible en: https://www.iidh.ed.cr/capel/media/1379/ley-1475-de-2011.pdf

Proyecto de Ley Estatutaria 409, 2020, Por la cual se expide el Código Electoral y se dictan otras disposiciones. Disponible en: http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/proyectos%20de%20ley/2020%20-%202021/PL%20234-20%20Codigo%20Electoral%20Colombiano.pdf

COSTA RICA

Constitución Política de la República de Costa Rica, publicada el 7 de noviembre de 1949. Disponible en: https://bit.ly/3nnQsQM

Consulta 3399-E8-2009 al Tribunal Supremo de Elecciones, publicada el 22 de julio de 2009. Disponible en: https://tse.go.cr/juris/electorales/3399-E8-2009.htm

Decreto N° 9-2009. Reglamento para la inscripción de candidaturas y sorteo de la posición de los partidos políticos en las papeletas del 14 de julio de 2010. Disponible en: https://www.tse.go.cr/pdf/normativa/09-2010-Reglam_inscrip_candidat_sorteo_posic_papeletas.pdf

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Decreto N° 13.2021. Decreto que convoca a las elecciones del 6 de octubre de 2021. Disponible en: https://www.tse.go.cr/pdf/normativa/13-2021-Convocatoria-a-Elecciones-Nacionales-2022.pdf

Iniciativa 20.308 Ley contra el Acoso y la Violencia Política Contra las Mujeres. Disponible en: http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/Consultas_SIL/SitePages/ConsultaProyectos.aspx

Ley N° 1536 Código Electoral, 1952. Disponible en: https://www.tse.go.cr/pdf/normativa/codigoelectoralderogado.pdf

Ley N° 2741. Reforma a la Constitución Política, publicada el 12 de mayo de 1961. Disponible en: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=33358&nValor3=35182&strTipM=TC

Ley N° 7653 de reformas al Código Electoral, 1996. Disponible en: https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2015/03/costa-rica-leyesdecuotas-1996-ley-7653.pdf

Ley N° 8765 Código Electoral, 2009. Disponible en: https://www.tse.go.cr/pdf/normativa/codigoelectoral.pdf

Ley N° 7142 de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer, 1990. Disponible en: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_costa_rica_0686.pdf

Ley N° 7446 Contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia, 1995. Disponible en: https://oig.cepal.org/sites/default/files/1995_cri_ley7446.pdf

Ley N° 7587 Contra la Violencia Doméstica, 1996. Disponible en: http://www.ciem.ucr.ac.cr/IMG/pdf/ley-7586_contra_la_violencia_domestica-2.pdf

Resolución 1863 del Tribunal Supremo de Elecciones, del 23 de septiembre de 1999. Disponible en: https://www.tse.go.cr/juris/electorales/1863-1999.HTM

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Resolución 2837 del Tribunal Supremo de Elecciones, del 22 de diciembre de 1999. Disponible en: https://www.tse.go.cr/juris/electorales/2837-1999.HTM

Resolución 2096-E-2005 del Tribunal Supremo de Elecciones, del 31 de agosto de 2005. Disponible en: https://www.tse.go.cr/juris/electorales/2096-E-2005.HTM

Resolución 3671-E8-2010 del Tribunal Supremo de Elecciones, del 13 de mayo de 2010. Disponible en: https://www.tse.go.cr/juris/electorales/3671-E8-2010.html

Resolución 3603-E8-2016 del Tribunal Supremo de Elecciones, del 23 de mayo de 2016. Disponible en: https://www.tse.go.cr/juris/electorales/3603-E8-2016.html

Resolución 1724-E8-2019 del Tribunal Supremo de Elecciones, del 27 de febrero del 2019. Disponible en: https://www.tse.go.cr/juris/electorales/1724-E8-2019.html

Sentencia 15-005481-0007-CO de la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia, del 14 de octubre de 2015. Disponible en: http://www.asamblea.go.cr/ci/UTIEG/Documentos_UTIEG/Documentos%20de%20interes/SENTENCIA%20PARIDAD%20HORIZONTAL%20-%2015-016070.pdf

ECUADOR

Acta Resolutiva N° 014-PLE-CNE-2020, publicada el 6 de julio de 2020. Disponible en: http://portal.cne.gob.ec/es/secretaria/resoluciones/download/file?fid=8.981

Asamblea Nacional, 2020, Bases de datos sobre candidaturas y representantes al Congreso o la Asamblea Nacional. Quito.

Consejo Nacional Electoral, 2020, Bases de datos. Disponible en: http://cne.gob.ec/es/estadisticas/bases-de-datos

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Consejo Nacional Electoral, 2014, Indicadores de Participación Política de la Mujer Ecuatoriana Elecciones Seccionales 2014, Quito, CNE.

Constitución de la República de Ecuador, 2008. Registro Oficial 449 de 20-oct-2008. Disponible en: https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2015/03/ecuadorconstitucion2008.pdf

Constitución de la República de Ecuador, 1998, RO/1 del 11 de agosto. Disponible en: https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2015/03/ecuadorconstitucion1998.pdf

Constitución de la República, 1929, publicada el 26 de marzo. Disponible en: https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1928.pdf

Constitución de la República, 1884, publicada el 13 de febrero. Disponible en: cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1884.pdf

INEC, 2010, Resultados Censo de Población. Disponible en https://www.ecuadorencifras.gob.ec/censo-de-poblacion-y-vivienda/

Ley 2000-1, Reformatoria a la Ley de Elecciones, a la Ley de Régimen Provincial, a la Ley de Régimen Municipal y a la Ley de Descentralización del Estado, Registro Oficial no. 20, publicado el 17 de marzo de 2000. Disponible en: https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2015/03/ecuadorleyelectoralreforma2000.pdf

Ley Orgánica reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, 2020, Asamblea Nacional. Registro Oficial. Suplemento 134. Disponible en: https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2020/07/Reformas-CD-2020.pdf

Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia, 2009, Registro Oficial. Suplemento 578. Disponible en: https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2015/03/ecuadorcodigoelectoral2009.pdf

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Reglamento para la conformación de alianzas electorales, 2020, Registro Oficial, Órgano de la República del Ecuador. No. 813, publicado el 23 de julio de 2020, edición especial. Disponible en: https://derechoecuador.com/registro-oficial/2020/07/registro-oficial-no813-jueves-23-de-julio-del-2020-edicion-especial

EL SALVADOR

Asamblea Legislativa, 2015, "Grupo Parlamentario de Mujeres", publicado el 1° de junio de 2015. Disponible en: https://gpm.asamblea.gob.sv/

Asamblea Legislativa, 2013, Código Electoral, publicado el 26 de julio de 2013, *Diario Oficial*, No. 138, Tomo 400.

Asamblea Legislativa, 2013, Ley de Partidos Políticos, publicado el 27 de febrero de 2013, *Diario Oficial*, No. 40, Tomo 398.

Asamblea Legislativa, 2011, Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres, publicado el 11 de abril, *Diario Oficial*, No. 70, Tomo 391.

Asamblea Legislativa, 2010, Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres, publicado el 4 de enero, *Diario Oficial*, No. 2, Tomo 390.

Asamblea Legislativa, 1995, Convención de Belém Do Pará, publicado el 23 de agosto, *Diario Oficial*, No. 154, Tomo 328.

Asamblea Legislativa, 1983, Constitución de la República de El Salvador, publicado el 29 de julio, *Diario Oficial*, No. 142, Tomo 280.

Asamblea Legislativa, 1981, Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), publicado el 9 de junio, *Diario Oficial*, No. 105, Tomo 271.

Asamblea Legislativa, 1951, Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Civiles de la Mujer, publicado el 24 de enero, *Diario Oficial*, No. 16, Tomo 150.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Asamblea Nacional Constituyente, 1950, Constitución Política de El Salvador, publicado el 14 de septiembre.

Asamblea Nacional Constituyente, 1939, Constitución Política de El Salvador, publicado el 20 de enero.

Decreto Ejecutivo Nº: 56 del 14 de diciembre 2010, en *Diario Oficial*, No. 86, tomo 387, publicado el 12 de mayo de 2011.

Decreto Legislativo Nº: 520 del 14 de diciembre de 2010, en *Diario Oficial*, No. 2, tomo 390, publicado el 4 de enero de 2011.

Decreto Legislativo Nº: 645 del 4 de abril de 2011, en *Diario Oficial*, No. 70, tomo 391, publicado el 8 de abril de 2011.

Decreto Legislativo N°: 829 del 3 de febrero de 2021, en *Diario Oficial*, No. 52, tomo 430, publicado el 15 de marzo de 2021.

GUATEMALA

Congreso de la República de Guatemala, 1985, Ley Electoral y de Partidos Políticos. Disponible en: https://www.tse.org.gt/images/LEPP.pdf

Ministerio Público, 2021, Observatorio de las Mujeres. Disponible en: http://observatorio.mp.gob.gt/portal-estadistico/

HONDURAS

Decreto No. 54-2012. Disponible en: https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2015/03/honduras-leydecuotas-2012-decreto-54.pdf

Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer (Decreto 34/2000). Disponible en: https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2015/03/hondurasleyigualdad2000.pdf

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Ley de Municipalidades, Decreto 134-90. Disponible en: https://pdba.georgetown.edu/Security/citizensecurity/honduras/leyes/10.pdf

Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, 2004, Decreto no. 44-2004. Disponible en: https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2015/03/hondurasleyelectoralcuotasfemininasreforma2004.pdf

Proyecto de Reforma a la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, 2012, Decreto 54-2012. Disponible en: https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2015/03/honduras-leydecuotas-2012-decreto-54.pdf

Tribunal Electoral de Honduras, 2016, Reglamento de Aplicación del Principio de Paridad y del Mecanismo de alternancia en la participación política de mujeres y hombres en los procesos electorales (Acuerdo 003-2016), publicado el 6 de septiembre de 2016. Disponible en: http://www.tse.hn/web/documentos/Reglamentos-2016/Acuerdo%20003_2016%20Reglamento%20de%20Paridad%20y%20Alternancia.PDF

Tribunal Supremo Electoral, 2017, Reglamento para la inscripción de candidatos y candidatas a las elecciones generales de 2017, aprobado el 18 de abril y publicado el 3 de mayo de 2017. Disponible en: https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2018/06ReglamentoInscripci%C3%B3nCandidatosEleccionesGenerales-2017.pdf

MÉXICO

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2008, Ciudad de México, *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe.htm

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2019, Ciudad de México, *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf

INE/CG160/2021. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que, en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-RAP-21/2021 y acumulados, se modifican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del Instituto, para el proceso electoral federal 2020-2021, aprobados mediante acuerdos INE/CG572/2020 e INE/CG18/2021. Disponible en: https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/118027/CGex202103-04-ap-1.pdf

INE/CG572/2020. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-RAP-121/2020 y acumulados, se modifican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los Partidos Políticos Nacionales y, en su caso, las Coaliciones ante los Consejos del Instituto, para el Proceso Electoral Federal 2020-2021. Disponible en: https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116389/CGex202101-15-ap-12.pdf

INE/CG299/2018. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que, en ejercicio de la facultad supletoria, se registran las candidaturas a diputadas y diputados al Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa, presentadas por los partidos políticos nacionales y coaliciones con registro vigente, así como las candidaturas a diputadas y diputados por el principio de representación proporcional, con el fin de participar en el proceso electoral federal 2017-2018. Disponible en: https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/95612

INE/CG508/2017. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se indican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diversos cargos de elección popular que presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los Consejos del Instituto, para el Proceso Electoral Federal 2017-2018. Disponible en: https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/95612/CGesp201803-29-ap-4.pdf?sequence=1&isAllowed=y

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2019, Ciudad de México, *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en: https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2020/07/Despen-LEGIPE-NormaINE.pdf

Ley General de Partidos Políticos, 2019, Ciudad de México, *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgpp.htm

Sentencia SUP-JDC-155/2004 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en: https://www.te.gob.mx/buscador/

Sentencia SUP-JRC-336/2004 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en: https://www.te.gob.mx/buscador/

Sentencia SUP-JRC-170/2006 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en: https://www.te.gob.mx/buscador/

Sentencia SUP-JDC-1130/2006 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en: https://www.te.gob.mx/buscador/

Sentencia SUP-JDC-12624/2011 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en: https://www.te.gob.mx/buscador/

Sentencia SUP-REC-7/2018 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en: https://www.te.gob.mx/buscador/

Sentencia SUP-RAP-21/2021 y acumulados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en: https://www.te.gob.mx/buscador/

NICARAGUA

Constitución Política de Nicaragua, 2012. Disponible en: https://nicaragua.justia.com/nacionales/constituciones-politicas-de-nicaragua/

Constitución Política de Nicaragua, 2014. Disponible en: https://nicaragua.justia.com/nacionales/constituciones-politicas-de-nicaragua/

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Ley 331, Ley Electoral, 2012. Disponible en: http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/3133c0d121ea3897062568a1005e0f89/8abab8f0a5a0cfd306257a830079bc60?OpenDocument

Ley 648, Ley de Igualdad de Derechos y Oportunidades, 2008. Disponible en: https://oig.cepal.org/sites/default/files/2008_ley648_nic.pdf

Ley 792, Ley de Reformas a la Ley 40 (Ley de Municipios), 2012. Disponible en: http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/3133c0d121ea3897062568a1005e0f89/c47cb5909fbd1c2506257a2a00757707?OpenDocument

PANAMÁ

Asamblea Nacional, 2017, Ley 29 del 29 de mayo que reforma el Código Electoral, publicada en la *Gaceta Oficial*, n.° 28289-A. Gaceta Oficial Digital del 30 de mayo.

Asamblea Nacional, 2014, Constitución Política de la República de Panamá. Texto único, Panamá, Asamblea Nacional.

Asamblea Nacional, 2012, Ley 54 que reforma el Código Electoral, publicada en la Gaceta Oficial, n.° 27 122-A del 17 de septiembre.

Asamblea Legislativa, 2002, Ley No. 60 del 17 de diciembre reformaal Código Electoral y se adoptan otras, publicada en la *Gaceta Oficial*, n.° 24705 del 23 de diciembre.

Asamblea Legislativa, 1997, Ley No. 22 del 14 de julio reforma al Código Electoral y se adoptan otras, publicada en la *Gaceta Oficial*, n.° 23332 del 16 de julio.

Código Electoral, 2007, *Gaceta Oficial*, publicado el 12 de septiembre. Disponible en: https://oig.cepal.org/sites/default/files/2007_codelect_pan.pdf

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Decreto 12 del 21 de marzo de 2018, que adopta el calendario electoral y reglamenta las Elecciones Generales del 5 de mayo de 2019. Disponible en: https://www.tribunal-electoral.gob.pa/decretos-reglamentarios/

Decreto 7 del 13 de marzo de 2013 por el cual se reglamentan las Elecciones Generales del 4 de mayo de 2014, Tribunal Electoral. Disponible en: https://www.tribunal-electoral.gob.pa/wp-content/uploads/2017/07/BOLETIN_33731.pdf

PARAGUAY

Código Electoral de Paraguay, Ley 6318. Disponible en: https://www.tsje.gov.py/static/ups/legislaciones/2019-ley-6318.pdf

Constitución Nacional de la República de Paraguay, 2011. Disponible en: https://cepei.org/wp-content/uploads/2020/01/Constitucio%CC%81n-de-Paraguay-1992.pdf

Decreto 596, 2018, Por el cual se objeta totalmente el proyecto de Ley No. 6201/2018 de paridad democrática. Disponible en: http://www.diputados.gov.py/plenaria/190424-SE/pdf190424se/09.pdf

Ley 834/1996, 1996, Que establece el Código Electoral Paraguayo. Disponible en: https://bacn.gov.py/archivos/2346/20140320134709.pdf

Ley N° 4.584, 2011, Que establece el Código Electoral Paraguayo. Disponible en: http://www.senado.gov.py/images/archivos/transparencia/codigo_electoral_pyo/Ley_4584-12.pdf

Proyecto de Ley de Paridad Democrática, Ley 6201/2018, 2018. Disponible en: http://www.diputados.gov.py/plenaria/190424-SE/pdf190424se/09.pdf

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

PERÚ

Congreso de la República, 2021, *Proyectos de Ley*. Disponible en: http://www.congreso.gob.pe/pley-2016-2021

Congreso de la República, 2020, Expediente Virtual Parlamentario. Ley por la que se modifican normas de la legislación electoral para garantizar paridad y alternancia de género en las listas de candidatos. Disponible en: http://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/Expvirt_2011.nsf/visbusqptramdoc1621/04626?opendocument

Congreso de la República, 2002, 3ª Sesión (Vespertina). *Segunda Legislatura Ordinaria de 2001*. Lima. Disponible en: http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_condoc_2001.nsf/d99575da99ebfbe305256f2e006d1cf0/227db93056c412770525747c00615013/$FILE/TSP03-A140302.pdf

Congreso de la República, 2000, Ley N° 27.387. Modifica la Ley N° 26.859, Ley Orgánica de Elecciones. Disponible en: https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2015/03/ley-de-cuotas-de-peru-2000.pdf

Congreso de la República, 1997, 24° Sesión (Matinal). Segunda Legislatura Ordinaria de 1996. Lima. Disponible en: http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/B4005C9D81EDB6C205257816005973D0/$FILE/SLO-1996-24.pdf

Congreso de la República, 1993, Constitución Política del Perú. Disponible en: http://spij.minjus.gob.pe/content/publicaciones_oficiales/img/Const-peru-oficial.pdf

Decreto Supremo N° 165-2019-PCM, aprobado el 30 de septiembre de 2019, Congreso de la República. Disponible en: https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/306910-165-2019-pcm

Ley 31.030, 2020, Ley por la que se modifican normas de la legislación electoral para garantizar paridad y alternancia de género en las listas de candidatos, Lima, Congreso de la República.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Ley N° 30.996, 2019, Ley que modifica la Ley Orgánica de Elecciones respecto al sistema electoral nacional. Disponible en: https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/025ede804baa9e7ba041e3e93f7fa794/MODIFICATORIA+N%C2%B0+16-2019.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=025ede804baa9e7ba041e3e93f7fa794#:~:text=La%20presente%20ley%20modifica%20los,determinaci%C3%B3n%20de%20las%20listas%20de

Proyecto de Ley 5298/2020-CR, 2020, Ley que garantiza la paridad horizontal y la alternancia de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres a cargos de elección popular. Disponible en: https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictamenes/Proyectos_de_Ley/05298DC16MAY20200618.pdf

Proyecto de ley Nº 2574/96-CM-CR, 1996, de reforma constitucional. Disponible en: https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/tradoc_condoc_1995.nsf/0/195aa9abec36a9b1052580bb006df619/$FILE/PL0257419970313.pdf

REPÚBLICA DOMINICANA

Congreso Nacional, 1997, Ley Electoral de la República Dominicana. Ley Electoral 275-97. Disponible en: https://pdba.georgetown.edu/Electoral/DomRep/leyelectoral.pdf

Congreso Nacional, 2018, Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos. Disponible en: https://www.opd.org.do/images/PDF_ARTICULOS/Partidos_politicos/Ley-num-33-18-de-Partidos-Agrupaciones-y-Movimientos-Politicos.pdf

URUGUAY

Carpeta 408/2021. Participación política paritaria de personas de ambos sexos, Comisión Especial de Derechos Humanos, Equidad y Género, Cámara de Senadores. XLIX Legislatura, segundo periodo.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Disponible en: https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/2209908.PDF

Carpeta 1140/2021. Paridad de género, Comisión Especial de Equidad y Género, Cámara de Representantes. XLIXª Legislatura, segundo periodo. Disponible en: https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/149814

Declaración de Principios del Partido Independiente. Disponible en: https://partidoindependiente.uy/principios/

Declaración de Principios del Partido Nacional. Disponible en: http://partidonacional.org.uy/portal/index.php/nuestro-partido/principios

Ley N° 17.113, 1999, Ley de Elecciones. Disponible en: https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17113-1999

VENEZUELA

República Bolivariana de Venezuela Poder Electoral Consejo Nacional Electoral, Resolución N° 050401-179, Caracas, 1° de abril de 2005, 194° y 146°. Disponible en: https://oig.cepal.org/sites/default/files/2005_res050401-179_ven.pdf

República Bolivariana de Venezuela Poder Electoral Consejo Nacional Electoral, Resolución N°150625-147. Caracas, 25 de junio de 2015, Reglamento especial para garantizar los derechos de participación política de forma paritaria en las elecciones de diputadas y diputados a la Asamblea Nacional 2015. Disponible en: https://oig.cepal.org/sites/default/files/2015_res_ven.pdf

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

LISTADO DE ENTREVISTAS REALIZADAS PARA ESTA INVESTIGACIÓN

Andrade, Wilma. Entrevista personal sobre la evaluación del Régimen Electoral de Género en Ecuador: Diagnóstico y Propuesta realizada a la asambleísta nacional por Izquierda Democrática por los periodos 2017-2021 y 2021-2025, el 20 de febrero de 2021 [vía digital].

Anónimo. Entrevista personal sobre la evaluación del Régimen Electoral de Género en El Salvador: Diagnóstico y Propuesta, realizada a la diputada de la Asamblea Legislativa, el 6 de abril de 2021 [vía digital].

Asamblea Legislativa (Brasil), 2021, Quem são os deputados. Disponible en: https://www.camara.leg.br/deputados/quem-sao

Basabe, Santiago. Entrevista personal para la evaluación del Régimen Electoral de Género en Ecuador: Diagnóstico y Propuesta con el investigador de FLACSO-Ecuador, el 9 de abril de 2021 [vía digital].

Belloso, Anabel. Entrevista personal sobre la evaluación del Régimen Electoral de Género en El Salvador: Diagnóstico y Propuesta realizada a la diputada de la Asamblea Legislativa por el FMLN, el 7 de abril de 2021 [vía digital].

Biroli, Flávia. Entrevista personal sobre la evaluación del Régimen Electoral de Género en Brasil: Diálogo y Propuesta, realizada con la profesora e investigadora de la Universidade de Brasília (UnB)-Brasil, el 11 de agosto de 2021 [vía digital].

Borges, Beatriz. Entrevista personal sobre la evaluación del Régimen Electoral de Género en Venezuela: Diálogo y Propuesta, realizada con la Directora del Centro de Justicia y Paz (CEPAZ), el 11 de agosto 2021 [vía digital].

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Brockmann Quiroga, Ericka. Entrevista personal para la evaluación del Régimen Electoral de Género en Bolivia: Diagnóstico y Propuesta, realizada con la Exsenadora del Estado Plurinacional de Bolivia, el 2 de agosto de 2021 [vía digital].

Cabezas, Elizabeth. 2021. Entrevista personal sobre la evaluación del Régimen Electoral de Género en Ecuador: Diagnóstico y Propuesta con la Presidenta de la Asamblea Legislativa 2018-2019 y Asambleísta Nacional por Alianza PAÍS el periodo 2017-2021, el 31 de marzo [vía digital].

Caminotti, Mariana. Entrevista personal para la evaluación del Régimen Electoral de Género en Argentina: Diagnóstico y Propuesta, realizada con la Secretaria de Género y Derechos Humanos de la Ciudad de Rosario el 19 de julio de 2021 [vía digital].

Campos, Milagros. Entrevista personal para la evaluación del Régimen Electoral de Género en Perú: Diagnóstico y Propuesta, realizada con la politóloga, el 25 de agosto de 2021 [vía digital].

Carrizo, Carla. Entrevista personal para la evaluación del Régimen Electoral de Género en Argentina: Diagnóstico y Propuesta, realizada con la Diputada Federal del Congreso Argentino, el 13 de mayo de 2021 [vía digital].

Coello-Tejado, Irene. Entrevista personal para la evaluación del Régimen Electoral de Género en Venezuela: Diagnóstico y Propuesta, realizada con la politóloga, el 13 de agosto de 2021 [vía digital].

Cruz Vaca, Jeannine del Cisne. Entrevista personal sobre la evaluación del Régimen Electoral de Género en Ecuador: Diagnóstico y Propuesta, realizada con la asambleísta provincial por Alianza CREO-SUMA, por el periodo 2017-2021, el 30 de marzo de 2021 [vía digital].

D'Elia, Adriana. Entrevista personal sobre la evaluación del Régimen Electoral de Género en Argentina: Diagnóstico y Propuesta, realizada con la Exdiputada de la Asamblea Nacional de Venezuela, el 15 de agosto de 2021 [vía digital].

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Hernández, Karla. Entrevista personal sobre la evaluación del Régimen Electoral de Género en El Salvador: Diagnóstico y Propuesta, realizada a la exdiputada de la Asamblea Legislativa por ARENA, el 8 deabril de 2021 [vía digital].

Humphrey, Carla. Entrevista personal con la Consejera Electoral del Instituto Nacional Electoral para la evaluación del Régimen Electoral de Género en México: Diagnóstico y Propuesta, realizada el 8 de mayo de 2021 [vía digital].

Martín, María Elena. Entrevista personal para la evaluación del Régimen Electoral de Género en Argentina: Diagnóstico y Propuesta, realizada con la profesora de la Universidad de Buenos Aires, el 3 de septiembre de 2021 [vía digital].

Menjivar, María Joaquina. Entrevista personal sobre la evaluación del Régimen Electoral de Género en El Salvador: Diagnóstico y Propuesta, realizada a la coordinadora de proyectos de ANDRYSAS, el 20 de julio de 2021 [vía digital].

Miloslavich, Diana. Entrevista personal para la evaluación del Régimen Electoral de Género en Perú: Diagnóstico y Propuesta, realizada con la Coordinadora del Programa de Participación Política del Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, el 16 de julio de 2021 [vía digital].

Palacios, Sebastián. Entrevista personal sobre la evaluación del Régimen Electoral de Género en Ecuador: Diagnóstico y Propuesta, realizada con el asambleísta provincial por SUMA por el periodo 2017-2021, el 30 de marzo de 2021 [vía digital].

Rivera, Cristina. Entrevista personal sobre la evaluación del Régimen Electoral de Género en El Salvador: Diagnóstico y Propuesta realizada con la analista técnica del TSE, el 20 de julio de 2021 [vía digital].

Romero Ballivián, Salvador. Entrevista personal para la evaluación del Régimen Electoral de Género en Bolivia: Diagnóstico y Propuesta, realizada con el vocal del Tribunal Supremo Electoral de Bolivia, el 13 de mayo de 2021 [vía digital].

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Tagle, Martha. Entrevista personal con la Exdiputada Federal para la evaluación del Régimen Electoral de Género en México: Diagnóstico y Propuesta, realizada el 1° de mayo de 2021 [vía digital].

Thomé, Débora. Entrevista personal sobre la evaluación del Régimen Electoral de Género en Brasil: Diálogo y Propuesta, realizada con la investigadora de Universidade Federal Fluminense (UFF)-Brasil, el 3 de agosto de 2021 [vía digital].

Tuesta Soldevilla, Fernando. Entrevista personal para la evaluación del Régimen Electoral de Género en Perú: Diagnóstico y Propuesta, realizada con el politólogo, el 20 de agosto de 2021 [vía digital].

Tullio, Alejandro. Entrevista personal para la evaluación del Régimen Electoral de Género en Argentina: Diagnóstico y Propuesta, durante la capacitación para el Monitoreo de Elecciones Argentina, organizada por el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, 3 de septiembre de 2021 [vía digital].

Zavala, Claudia. Entrevista personal con la Consejera Electoral del Instituto Nacional Electoral para la evaluación del Régimen Electoral de Género en México: Diagnóstico y Propuesta, realizada el 8 de mayo de 2021 [vía digital].

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Anexos

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Anexo I

Aprobación de tratados internacionales sobre igualdad política de las mujeres en América Latina

País	CEDAW (f/r)*	Protocolo Facultativo de la CEDAW (f/r)	Belém do Pará (f/r)	Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer (f/r)	Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (f/r)	Declaración y Plataforma de Beijing (1995)	Consenso de Quito (2007)	Consenso de Brasilia (2010)	Norma Marco para Consolidar la Democracia Paritaria-Parlatino (2014)	Estrategia de Montevideo (2016)	Carta Democrática Interamericana (2001)
Argentina	1989	2000/2007	1994/1996	1948	1953/1961	X	X	X	X	X	X
Bolivia	1980/1990	1999/2000	1994/1994	–	1953/1970	X	X	X	X	X	X
Brasil	1981/1984	2001/2002	1994/1995	1948/1950	1953/1963	X	X	X	X	X	X
Chile	1999/2020	1999/2020	1994/1996	1948	1953/1967	X	X	X	X	X	X
Colombia	1980	1999/2007	1996 (ad)	1948	–/1986	X	X	X	X	X	X
Costa Rica	1980/1986	1999/2001	1994/1995	1948/1951	1953/1967	X	X	X	X	X	X
Ecuador	1980/1981	1999/2002	1995/1995	1948/1948	1953/1954	X	X	X	X	X	X
El Salvador	1980/1981	2001/–	1995/1995	1951(ad)	1953/2008	X	X	X	X	X	X
Guatemala	1981/1982	2000/2002	1994/1995	1948/1951	1953/1959	X	X	X	X	X	X

Continúa...

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

País	CEDAW (f/r)*	Protocolo Facultativo de la CEDAW (f/r)	Belém do Pará (f/r)	Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer (f/r)	Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (f/r)	Declaración y Plataforma de Beijing (1995)	Consenso de Quito (2007)	Consenso de Brasilia (2010)	Norma Marco para Consolidar la Democracia Paritaria-Parlatino (2014)	Estrategia de Montevideo (2016)	Carta Democrática Interamericana (2001)
Haití	1980/1981	–	1997/1997	–	1957/1958	X	X	X	–	X	X
Honduras	1980/1983	–	1994/1995	–	–	X	X	X	X	X	X
México	1980/1981	1999/2002	1995/1998	–	1953/1981	X	X	X	X	X	X
Nicaragua	–	–	1994/1995	–	–/1957 (ad)	(Sin plan de acción nacional)	X	X	X	X	X
Panamá	1980/1981	2000/2001	1994/1995	1948/1951	–	X	X	X	X	X	X
Paraguay	–/1987	1999/2001	1995/1995	–	1953/1990	X	X	X	X	X	X
Perú	1981/1982	2000/2001	1995/1996	1948	–/1975	X	X	X	X	X	X
República Dominicana	1980/1982	2000/2001	1994/1996	1948/1949	1953/1954	(Sin plan de acción nacional)	X	X	X	X	X
Uruguay	1981/1981	2000/2001	1994/1996	1948	1953/–	(Sin plan de acción nacional)	X	X	X	X	X
Venezuela	1980/1983	2000/2002	1994/1995	1948	–/1983	X	X	X	X	X	X

*f/r = Firmado/Ratificado

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Anexo II

Porcentajes de exigencia en América Latina

País	Ley	Artículo	Redacción del artículo que establece la acción afirmativa	Tipo de acción afirmativa	Porcentaje
Argentina I	Ley 24.012 Ley de Cupos [1991]	Art. 60	"Las listas que se presenten deberán tener mujeres en un mínimo de un treinta por ciento (30%) de los candidatos de los cargos a elegir y en proporciones con posibilidad de resultar electas. No será oficializada ninguna lista que no cumpla estos requisitos".	Cuotas	Al menos 30%
Argentina II	Ley 27.412 Ley de Paridad de Género en Ámbitos de Representación Política [2017]	Art. 60 Bis	"Requisitos para la oficialización de las listas. Las listas de candidatos/as que se presenten para la elección de senadores/as nacionales, diputados/as nacionales y parlamentarios/as del Mercosur deben integrarse ubicando de manera intercalada a mujeres y varones desde el/la primer/a candidato/a titular hasta el/la último/a candidato/a suplente".	Paridad	50%
Bolivia I	Ley 1779 Ley de Cuotas [1997]	Art. 5	"Se estableció el mandato de incorporar un mínimo de 30 por ciento de mujeres en las listas plurinominales a la Cámara Baja, de titulares y suplentes distribuidas de modo que de cada tres candidatos al menos uno fuera mujer. A su vez, la ley estableció que, en las listas de candidaturas para los distritos uninominales, los partidos deberían 'garantizar la efectiva participación de las mujeres'. La misma ley señaló que, para el caso de las listas de candidaturas del Senado, al menos una de cada cuatro candidaturas debía ser del género femenino".	Cuotas	30%
Bolivia II	Ley 1983 Ley de Partidos Políticos [1999]	Art. 18	"Introdujo las mismas normas que aquellas estipuladas en la ley 1779".	Cuotas	30%

Continúa...

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

País	Ley	Artículo	Redacción del artículo que establece la acción afirmativa	Tipo de acción afirmativa	Porcentaje
Bolivia III	Ley 3364 [2006]	Arts. 15 y 16	"En esta normativa se aumentó la cuota mínima de mujeres en las listas de candidaturas de los partidos al 40 por ciento [...]. Esta normativa se aplicó por primera vez a los listados de las candidaturas tanto plurinominales como uninominales, y tuvo un alcance tanto a titulares como a suplentes".	Cuotas	40%
Bolivia IV	Ley 4021 [2009]	Art. 27, apartado I	"Hizo explícita la paridad y la alternancia para las candidaturas de ambas cámaras legislativas y fortaleció también la regulación para que estos principios se aplicaran a la fórmula completa".	Paridad	50%
Bolivia V	Leyes 026 y 018 [2010]	Arts. 10, 11 y 59	"Se especifica cómo debe ser la paridad en el encabezamiento de las listas plurinominales al Senado, así como en las diputaciones plurinominales de la Cámara Baja". "La democracia intercultural boliviana garantiza la equidad de género y la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Las autoridades electorales competentes están obligadas a su cumplimiento conforme los siguientes criterios básicos [...] b) En los casos de elección de una sola candidatura en una circunscripción, la igualdad, paridad y alternancia de género se expresarán en titulares y suplentes. En el total de dichas circunscripciones, por lo menos cincuenta por ciento (50%) de las candidaturas titulares pertenecerán a mujeres". "Las listas plurinominales donde se renovaba un número de escaños impar debían ser encabezadas por candidatas".	Paridad	50%
Brasil	Decreto N° 9.504 [1997]	Art. 10, párrafo 3	"Estableció que los partidos reservarán un mínimo del 25% y un máximo del 70% de las candidaturas para cada género en las elecciones de 1998 y, para las elecciones subsecuentes un mínimo del 30% y un máximo del 70% de las candidaturas para cada género".	Cuotas	Mínimo de 30%, máximo de 70%

Continúa...

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

País	Ley	Artículo	Redacción del artículo que establece la acción afirmativa	Tipo de acción afirmativa	Porcentaje
Brasil	Decreto N° 12.034 [2009]	Art. 10	"Del número de vacantes que resulten de las reglas previstas en este artículo, cada partido o coalición registrará el 30% y el máximo del 70% para las postulaciones de cada sexo".	Cuotas	Mínimo 30%
Chile	Ley 20.840 [2015]	Art. 3, bis, inciso 5	"De la totalidad de declaraciones de candidaturas a diputado o senador declaradas por los partidos políticos, hayan o no pactado, ni los candidatos hombres ni las candidatas mujeres podrán superar el sesenta por ciento del total respectivo. Este porcentaje será obligatorio y se calculará con independencia de la forma de nominación de las candidaturas. La infracción de lo señalado precedentemente acarreará el rechazo de todas las candidaturas declaradas a diputados o a senadores, según corresponda, del partido que no haya cumplido con este requisito".	Cuota	Máximo 60%
Colombia I	Ley 1475 [2011]	Art. 28	"Estableció una cuota del 30% para la integración de listas a cargos de elección popular en distritos plurinominales donde se elijan cinco o más curules. De igual manera estableció medidas con relación a la financiación de los partidos que pretenden servir como incentivos para la inclusión de las mujeres al sistema político".	Cuotas	30%
Costa Rica I	Ley 7653 [1996]	Art. 58	"La reforma introdujo una cuota de 40% en las postulaciones a todos los cargos de elección popular, así como en las asambleas de todos los niveles de los partidos políticos".	Cuotas	40%

Continúa...

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

País	Ley	Artículo	Redacción del artículo que establece la acción afirmativa	Tipo de acción afirmativa	Porcentaje
Costa Rica II	Resoluciones 1863 y 2837 [1999]	–	"Se determinó que la cuota del 40% debería aplicarse a las candidaturas con posibilidades reales de éxito electoral". "Se reiteró la importancia de colocar a las mujeres en las posiciones efectivas –con posibilidades de victoria electoral– sino que determinó que la cuota del 40% para las mujeres es el piso mínimo con el que deben cumplir los partidos políticos, más [sic] no un techo, por lo que las mujeres pueden ocupar más lugares en las listas (pero nunca menos)".	Cuotas	40%
Costa Rica III	Ley 8765 [2009]	Art. 2	"Se estableció la paridad de género para las postulaciones, al establecer "los principios de la participación política igualitaria, el concepto de paridad y alternancia, la inversión de la contribución estatal en la capacitación paritaria, y las respectivas sanciones si las disposiciones no son cumplidas".	Paridad	50%
Ecuador I	Constitución [1998]	Arts. 34 y 102, así como Disposición Transitoria Décimo Séptima	"Se incorporó el principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres (Art. 34); la participación equitativa en procesos eleccionarios (Art. 102) y, además, aprobó una cuota de género del 20% en las listas plurinominales".	Cuotas	20%
Ecuador II	Reglamento a la Ley de Elecciones / Resolución del Tribunal No. 1 Sup. 39 [2000]	Art. 58	"Las listas de candidaturas en elecciones pluripersonales deberán presentarse con, al menos, el treinta por ciento (30%) de mujeres entre los principales y el treinta por ciento (30%) entre los suplentes; en forma alternada y secuencial, porcentaje que se incrementará en cada proceso electoral general, en un cinco por ciento (5%) adicional hasta llegar a la igualdad en la representación. Se tomará en cuenta la participación étnica cultural".	Cuotas	30%

Continúa...

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

País	Ley	Artículo	Redacción del artículo que establece la acción afirmativa	Tipo de acción afirmativa	Porcentaje
Ecuador III	Constitución [2008]	Art. 116	"Para las elecciones pluripersonales, la ley establecerá un sistema electoral conforme a los principios de proporcionalidad, igualdad del voto, equidad, paridad y alternabilidad entre mujeres y hombres; y determinará las circunscripciones electorales dentro y fuera del país".	Paridad (vertical)	50%
Ecuador IV	Ley Orgánica Electoral [2020]	Art. 99	"[…] las organizaciones políticas inscribirán las listas para elecciones pluripersonales y unipersonales bajo criterios de paridad e inclusión generacional […] para lo cual se establece en las diferentes dignidades el encabezamiento del 50% de mujeres en las listas".	Paridad (vertical + transversal)	50%
El Salvador I	Decreto No. 307 Ley de Partidos Políticos [2013]	Art. 37, inciso 2	"Los partidos políticos deberán integrar sus planillas para elección de diputados a la Asamblea Legislativa, Parlamento Centroamericano y miembros de los Concejos Municipales, al menos con un treinta por ciento de participación de la mujer".	Cuotas	30%

Continúa...

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

País	Ley	Artículo	Redacción del artículo que establece la acción afirmativa	Tipo de acción afirmativa	Porcentaje
Honduras I	Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer (Decreto N° 34-2000) [2000]	Art. 81	"El Estado a través de las instituciones respectivas tomará medidas eficaces para lograr una distribución equitativa de hombres y mujeres en los cargos de elección popular, acelerando el proceso encaminado a hacer efectivo el ejercicio de los derechos políticos de hombres y mujeres en igualdad de oportunidades. Para lograr la participación efectiva de la mujer, se establece una base de treinta por ciento (30%) en forma progresiva, hasta lograr la equidad entre hombres y mujeres, aplicable en lo relativo a los cargos de dirección de los partidos políticos, diputados propietarios y suplentes al Congreso Nacional, al Parlamento Centroamericano, alcaldes y alcaldesas, vice-alcaldes y regidores en posición elegibles de conformidad con una escala basada en los resultados de tres elecciones precedentes. En aquellos departamentos donde la representación recaiga en un solo diputado o donde no se haya expresado voluntad y participación, no serán aplicables las presentes disposiciones".	Cuotas (progresiva)	30%
Honduras II	Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas (Decreto N° 44-2004) [2004]	Art. 104	"Se estableció que los partidos políticos debían crear una política de equidad de género, cuyo cumplimiento debía ser supervisado por el TSE y que los partidos políticos debían presentar un informe de cumplimiento 6 meses antes de las elecciones internas y primarias. Entonces, la violación por parte de los partidos políticos de cumplir con esta política de equidad de género es lo que sería sancionado con el 5% de la deuda política. Es decir, la elaboración, cumplimiento y sanción por incumplimiento de la política de equidad de género es adicional al cumplimiento de la cuota del 30%".	Cuotas (fija, no progresiva)	30%

Continúa...

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

País	Ley	Artículo	Redacción del artículo que establece la acción afirmativa	Tipo de acción afirmativa	Porcentaje
Honduras III	Decreto N° 54-2012 [2012]	Art. 105	"Distribución equitativa de oportunidades en cargos de elección popular. Para promover y lograr la participación efectiva de la mujer en la función pública se establece una base del cuarenta por ciento como mínimo de mujeres en las nóminas de candidatos para cargos de autoridad de los partidos políticos, así como en la integración de sus órganos de dirección. La misma base mínima se establece para los cargos de elección popular y aplicable a la fórmula presidencial, diputados(as) propietarios(as) y suplentes al Congreso Nacional, al Parlamento Centroamericano, Alcaldes(as), Vicealcaldes(as) y Regidores(as). En aquellos departamentos donde la representación recaiga en un solo cargo de autoridad partidaria o de Diputado(a) al Congreso Nacional se aplicará el principio de representación de ambos sexos de manera que si la Propietaria es mujer, el Suplente deberá ser hombre y viceversa. Este mecanismo debe aplicarse en: 1) elecciones internas; 2) elecciones primarias; 3) elecciones generales cuando los partidos políticos no hayan celebrado un proceso de elecciones primarias y 4) candidaturas independientes".	Cuotas	40%
Honduras IV	Reglamento TSE (Acuerdo 0003) [2016]	Art. 105-A	"A partir del proceso electoral primario a celebrarse en el año 2016 se establece el principio de paridad en lo relativo a la participación de la mujer y el hombre en las nóminas de cargos de dirección de partidos políticos y de cargos de elección popular; a efecto de que las mismas estén integradas en un cincuenta por ciento (50%) por mujeres y en un cincuenta por ciento (50%) por hombres. El Tribunal Supremo Electoral reglamentará la aplicación del principio de paridad e implementará el mecanismo de alternabilidad de mujeres y hombres en la integración de las fórmulas y nóminas a presentar […]".	Paridad [elecciones internas]	50%

Continúa…

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

País	Ley	Artículo	Redacción del artículo que establece la acción afirmativa	Tipo de acción afirmativa	Porcentaje
Honduras V	Ley Electoral [2020]	Arts. 72 al 75	"El Estado garantiza, al amparo de los principios de igualdad y no discriminación, la participación política paritaria de hombres y mujeres, y la reconoce como un derecho humano que debe respetarse en una sociedad democrática, representativa, participativa e inclusiva. Este principio debe aplicarse a los cargos de elección popular y de dirección de partido" (art. 72, principio de paridad, en documento con Propuesta sobre Paridad, Alternancia e Igualdad de Género). También se establece que 'Las nóminas de candidatos presentadas ante el Consejo Nacional Electoral deben utilizar el mecanismo de alternancia por género (mujer-hombre u hombre-mujer) en forma tal que dos personas del mismo sexo no puedan estar en forma consecutiva en la nómina. Este mecanismo debe aplicarse a los cargos de elección popular y, además, en el caso de autoridades de partidos políticos, ya sea mediante elección por voto directo y secreto de sus afiliados o en elección de segundo grado' (art. 75, de la propuesta). Se exceptúa la alternancia para las candidaturas suplentes".	Paridad [elecciones internas]	50%
México I	COFIPE [2002]	–	"Cuando se aprobó la exigencia del 30% para las candidaturas a los distritos plurinominales en la elección de los cargos legislativos a nivel federal, con mandatos de posición en las listas de representación proporcional (uno de tres) y también la exigencia de otro 30% en los distritos uninominales, salvo que las candidaturas fueran seleccionadas a través de procesos democráticos, lo que suponía en la práctica una válvula de escape legal para el no cumplimiento de la norma (Baldez, 2004)".	Cuotas	30%

Continúa...

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

País	Ley	Artículo	Redacción del artículo que establece la acción afirmativa	Tipo de acción afirmativa	Porcentaje
México II	Sentencia SUP-JDC12624/ 2011 [2011]	–	"Se resolvió que, de la totalidad de las solicitudes de registro de candidaturas a cargos de elección popular en el Congreso de la Unión, tanto por el principio de mayoría relativa, como de representación proporcional, deberían integrarse con al menos el 40% de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad (Alcocer, 2013)".	Cuotas	40%
México III	Reforma constitucional [2014]	Art. 41, base I	"Se incorporó el principio de paridad para la integración de las postulaciones a los cargos legislativos federales y estatales, tanto en las candidaturas postuladas por el principio de mayoría relativa (paridad horizontal), como por el de representación proporcional (paridad vertical)".	Paridad	50%
México IV	Acuerdo INE/ CG299/2018 [2017]	–	"Se establecieron nuevas medidas de acción afirmativa para el registro de candidaturas, con la idea de profundizar el alcance del principio de paridad constitucional. Las nuevas medidas exigieron la postulación de mujeres en los encabezados de las listas de candidaturas por el principio de representación proporcional de la Cámara de Diputados y, en el caso del Senado, también por el principio de mayoría relativa. Junto a la exigencia de paridad vertical y horizontal se incluyó la paridad transversal, donde se obliga a que en las dos fórmulas presentadas por el principio de mayoría relativa para cada entidad se presenten personas de género distinto y que la mitad de las listas de candidaturas por el principio de mayoría relativa por entidad deberán estar encabezadas por cada género".	Paridad transversal	50%

Continúa...

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

País	Ley	Artículo	Redacción del artículo que establece la acción afirmativa	Tipo de acción afirmativa	Porcentaje
Nicaragua I	Decreto 29/10 [2010]	Art. 7	"Se garantiza la igualdad de derecho a optar a cargos de elección popular como una oportunidad a la que tienen acceso tanto hombres como mujeres, estableciéndose un porcentaje proporcional del 50% para hombres y 50% para mujeres a las elecciones nacionales, regionales, municipales y del Parlamento Centroamericano, promoviendo la participación, el progreso social y elevación del nivel de vida dentro de un concepto más amplio de igualdad y de oportunidad".	Paridad	50%
Nicaragua II	Ley No. 792 y 331 [2012]	Art. 82	"Se introdujo la paridad en las planillas municipales". "Los partidos políticos o alianzas de partidos que participan en las elecciones municipales, de diputados y diputadas de la Asamblea Nacional y el Parlamento Centroamericano, deberán presentar en sus listas de candidatos un cincuenta por ciento de hombres y un cincuenta por ciento de mujeres ordenados de forma equitativa y presentada de manera alterna".	Paridad	50%
Nicaragua III	Constitución [2014]	Art. 131	"Para el caso de los funcionarios electos mediante el voto popular por listas cerradas propuestas por los partidos políticos bajo el principio de la proporcionalidad, Diputados ante la Asamblea Nacional, Diputados al Parlamento Centroamericano, Concejales Municipales, Concejales Regionales, las listas de candidatos deberán estar integrados por un cincuenta por ciento de hombres y un cincuenta por ciento de mujeres, ordenados de forma equitativa y presentados de forma alterna; igual relación de género deberán mantener entre propietarios y suplentes donde los hubiere".	Paridad	50%
Panamá I	Ley 22 [1997]	Art. 182-A	"Se estableció que los partidos deben garantizar en sus elecciones internas o postulaciones que el 30% de las precandidatas sean mujeres".	Cuotas [elecciones internas]	30%

Continúa...

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

País	Ley	Artículo	Redacción del artículo que establece la acción afirmativa	Tipo de acción afirmativa	Porcentaje
Panamá II	Ley 54 [2012]	Art. 6	"Se incrementó al 50% de las planillas la exigencia de presencia femenina, aunque se mantuvo sólo para los procesos de selección de candidaturas".	Paridad [elecciones internas]	50%
Paraguay	Código Electoral Paraguayo [Ley No 834/96] [1996]	Art. 32	"La carta orgánica o estatuto del partido político establecerá las normas a las cuales deberá ajustarse su organización y funcionamiento. Es la ley fundamental del partido político y deberá contener cuando menos las siguientes cuestiones […]; r) los mecanismos adecuados para la promoción de la mujer a cargos electivos en un porcentaje no inferior al veinte por ciento y el nombramiento de una proporción significativa de ellas en los cargos públicos de decisión […]. A los efectos de garantizar la participación de la mujer en los cuerpos colegiados a elegirse, su postulación interna como candidatas deberá darse a razón de una candidata mujer por cada cinco lugares en las listas, de suerte que este estamento podrá figurar en cualquier lugar, pero a razón de una candidata por cada cinco cargos a elegir. Cada partido, movimiento o alianza propiciador de listas queda en libertad de fijar la precedencia".	Cuotas [elecciones internas]	Mínimo 20%
Perú I	Ley N° 26859 [1997]	116	"Las listas de candidatos al Congreso deben incluir un número no menor del 25% de mujeres o de varones".	Cuotas	25%
Perú II	Ley N° 27387 [2000]	116	"Las listas de candidatos al Congreso en cada Distrito Electoral deben incluir un número no menor del 30% de mujeres o de varones. En las circunscripciones en que se inscriban listas con tres candidatos, por lo menos uno de los candidatos debe ser varón o mujer".	Cuotas	30%

Continúa...

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

País	Ley	Artículo	Redacción del artículo que establece la acción afirmativa	Tipo de acción afirmativa	Porcentaje
Perú III	Ley N°. 30996 [2019]	116	"Las listas de candidatos al Congreso de la República, en elecciones generales, se determinan de la siguiente manera: a) Postulación en elecciones internas o primarias: En las elecciones internas o elecciones primarias, los candidatos postulan de forma individual. El conjunto de candidatos está integrado por no menos del cuarenta por ciento (40%) de mujeres o de hombres, ubicados de forma intercalada: una mujer un hombre o un hombre una mujer. El voto se emite a favor de candidato individual; b) Lista resultante de las elecciones internas o primarias: La lista resultante de las elecciones internas o elecciones primarias se ordena según el resultado de la votación y respetando la cuota mínima de cuarenta por ciento (40%) de mujeres o de hombres. Los candidatos que obtengan la mayor votación ocupan los primeros lugares, pero una vez cubierta la cantidad máxima de candidatos de un mismo sexo se continúa con el candidato del sexo opuesto que se requiera para cumplir con la cuota mínima y c) Lista de candidatos para las elecciones generales: En la lista al Congreso de la República, para las elecciones generales, se consideran los resultados de la democracia interna y se ubican los candidatos en forma intercalada: una mujer un hombre o un hombre una mujer".	Paridad progresiva	Mínimo de 40% en 2021, hasta lograr 50% en 2031

Continúa...

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

País	Ley	Artículo	Redacción del artículo que establece la acción afirmativa	Tipo de acción afirmativa	Porcentaje
Perú IV	Ley N° 31030 [2020]	116	"Las listas de candidatos al Congreso de la República y al Parlamento Andino, en elecciones generales, se determinan de la siguiente manera: 1. Postulación en elecciones internas o primarias: En las elecciones internas o elecciones primarias, los candidatos postulan de forma individual. El conjunto de candidatos está integrado por el cincuenta por ciento (50%) de mujeres o de hombres, ubicados intercaladamente de la siguiente forma: una mujer un hombre o un hombre una mujer. El voto se emite a favor de candidato individual; 2. Lista resultante de las elecciones internas o primarias: La lista resultante de las elecciones internas o elecciones primarias se ordena según el resultado de la votación y respetando el cincuenta por ciento (50%) de mujeres o de hombres. Los candidatos que obtengan la mayor votación ocupan los primeros lugares, pero una vez cubierta la cantidad máxima de candidatos de un mismo sexo se continúa con el candidato del sexo opuesto que se requiera para cumplir con la cuota mínima. La lista final se ordena intercaladamente de la siguiente forma: una mujer, un hombre o un hombre, una mujer. Los candidatos que por cualquier motivo no puedan integrar la lista final, deben ser reemplazados por otro candidato del mismo sexo, para que se asegure la paridad y alternancia; y 3) Lista de candidatos para las elecciones generales: En la lista al Congreso de la República y al Parlamento Andino, para las elecciones generales, se consideran los resultados de la democracia interna y se ubican los candidatos en forma intercalada: una mujer un hombre o un hombre una mujer. El criterio de paridad y alternancia de género debe verificarse también sobre el número total de candidatos presentados por cada organización política".	Paridad (vertical)	50%

Continúa...

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

País	Ley	Artículo	Redacción del artículo que establece la acción afirmativa	Tipo de acción afirmativa	Porcentaje
República Dominicana	Ley 275-97 [1997]	Art. 68	"En la composición total de las nominaciones y propuestas a la Junta Central Electoral, cuando se trate de cargos congresionales y a la junta electoral correspondiente, cuando se trate de cargos municipales, los partidos y las agrupaciones políticas incluirán una proporción no menor del 25% de mujeres a esos cargos. La Junta Central Electoral y las juntas electorales velarán porque se cumplan estas disposiciones, y no aceptarán propuestas en violación de lo que en este artículo se dispone".	Cuotas	No menor a 25%
República Dominicana	Ley 12-00 [2000]	Art. 68	"Cuando se trate de cargos de diputados, en la composición total de las nominaciones y propuestas a la Junta Central Electoral, los partidos y las agrupaciones políticas incluirán una proporción no menor del treinta y tres por ciento (33%) de mujeres a esos cargos".	Cuotas	No menor a 33%
República Dominicana II	Ley 33-18 [2018]	Art. 53	"La Junta Central Electoral y las juntas electorales no admitirán lista de candidaturas para cargos de elección popular que contengan menos del cuarenta por ciento (40%) y más del sesenta por ciento (60%) de hombres y mujeres".	Cuotas	No menor a 40%
Uruguay	Ley No 18.476 [2009]	Art. 2	"A los efectos establecidos en el artículo anterior y para las elecciones que se convoquen conforme a lo establecido en las Disposiciones Transitorias literales W) y Z) de la Constitución de la República, y en toda elección de primer grado que se celebre para la integración de las autoridades nacionales, departamentales y municipales de los partidos políticos, se deben incluir, en las listas o nóminas correspondientes, personas de ambos sexos, en cada terna de candidatos, titulares y suplentes en el total de la lista o nómina presentada. La presente disposición también regirá para las elecciones de segundo grado a efectos de integrar los respectivos órganos de dirección partidaria".	Cuotas	33%

Continúa...

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

País	Ley	Artículo	Redacción del artículo que establece la acción afirmativa	Tipo de acción afirmativa	Porcentaje
Uruguay II	Ley 19.555 Ley de Cuotas [2017]	Art. 2	"A los efectos establecidos en el artículo anterior y para las elecciones que se convoquen conforme a lo establecido en las Disposiciones Transitorias literales W) y Z) de la Constitución de la República, y en toda elección de primer grado que se celebre para la integración de las autoridades nacionales, departamentales y municipales de los partidos políticos, se deben incluir, en las listas o nóminas correspondientes, personas de ambos sexos, en cada terna de candidatos, titulares y suplentes en el total de la lista o nómina presentada. La presente disposición también regirá para las elecciones de segundo grado a efectos de integrar los respectivos órganos de dirección partidaria".	Cuotas	33%
Venezuela I	Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política [1998]	Art. 144	"Los partidos políticos y los grupos de electores deberán conformar la postulación de sus candidatos por listas a los cuerpos deliberantes nacionales, estadales, municipales y parroquiales, de manera que se incluya un porcentaje de mujeres que representen como mínimo el treinta por ciento (30%) del total de sus candidatos postulados. No se oficializará ninguna lista a partidos políticos o grupos de electores que no cumplan con estas especificaciones. Esta disposición no es aplicable en aquellos casos de elecciones uninominales".	Cuotas	30%

Continúa...

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

País	Ley	Artículo	Redacción del artículo que establece la acción afirmativa	Tipo de acción afirmativa	Porcentaje
Venezuela II	Resolución 050401-179 [2005]	Art. 1	"Exigir a las organizaciones con fines políticos, a los grupos de electoras y electores y a las asociaciones de ciudadanas y ciudadanos […] conformar la postulación de sus candidatas y candidatos a los cuerpos deliberantes nacionales, municipales y parroquiales de forma alternativa y paritaria".	Paridad	50%
Venezuela III	Reglamento Especial para Garantizar los Derechos de Participación Política de forma Paritaria en las Elecciones de Diputados y Diputadas de la Asamblea Nacional 2015 Resolución 150625-147 [2015]	Art. 3	"Se contemplaba (a) la paridad obligatoria en las listas de candidaturas, basada en el criterio 50/50 o, alternativamente 40/60, (b) la alternabilidad en los listados, y (c) la no aceptación de las listas de los partidos que no cumplieran con este principio de paridad".	Paridad	50%

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Glosario

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Actores críticos: Grupos de 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 exigir el cumplimiento y la ampliación de derechos de las mujeres.

Alternancia (sistema de cremallera, trenza, cebra): Cuando en una lista se intercalan personas de diferente género.

Candidaturas efectivas: Espacios en las candidaturas que tienen probabilidades de ganar (Caminotti, 2016).

Candidaturas simbólicas (candidaturas *laranjas*): Ubicaciones de las listas en los últimos lugares de las listas plurinominales, así como las candidaturas en distritos uninominales que no son seguras de ser ganadas por el partido (Caminotti, 2016).

Ciberfeminismo: Prácticas y discursos de una comunidad ideológica, por ejemplo, la feminista, que usa el ciberespacio, el internet y la tecnología como medios de difusión de sus contenidos y su repertorio de protesta y movilización.

Ciudadanía política: "Condición jurídica que otorga la titularidad de los derechos políticos, especialmente el derecho al sufragio activo y pasivo" (Ferreira Rubio, 2017: 150).

Coalición amigable al género: Colaboración de una serie de actores que tienen la posibilidad de trabajar en red y de articular de manera formal e informal la interacción entre diversos ámbitos (autoridades electorales, miembros de los partidos políticos, líderes del movimiento de mujeres, académicas, medios de comunicación, entre otros), y contribuyen con su trabajo a eliminar los obstáculos e impulsar estrategias que acompañen a las mujeres cuando quieren hacer política (Caminotti, 2016).

Contrato sexual: Término acuñado por la teórica política y feminista Carole Pateman. El contrato sexual es el medio a través del cual se constituye el

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

patriarcado moderno y establece la idea de la libertad de los varones y la sujeción de las mujeres.

Democracia paritaria: Tipo de democracia en la cual las mujeres tienen los mismos derechos que los hombres y participan en el ejercicio del poder en condiciones de igualdad.

Democracia participativa: Régimen político que permite que cada individuo intervenga directamente con su participación en la toma de decisiones públicas.

Democracia representativa: Tipo de democracia en el cual la ciudadanía ejerce el poder y participa en la toma de decisiones públicas a través de los representantes electos.

Desigualdad estructural: Se da por la existencia de prácticas sociales, prejuicios y sistemas de creencias que hacen que haya grupos en "situación sistemática de exclusión", donde aunque no existen reglas formales (leyes) que impiden el ejercicio de los derechos o el acceso a las instituciones, hay personas que por el hecho de pertenecer a esos grupos (mujeres, indígenas, personas con discapacidades u otros grupos) enfrentan barreras mayores que dificultan su acceso y ejercicio pleno de los derechos.

Distritos: Unidades territoriales en las que se divide el territorio para la celebración de las elecciones. En cada distrito se elige a una o más personas para ocupar un determinado cargo.

Distritos perdedores: Distritos en los que un partido político no ha logrado victorias electorales en dos o más comicios.

Distritos reservados: Distritos en los que se restringe la competencia electoral, con el objetivo de promover el acceso a los cargos de las personas pertenecientes a los grupos históricamente subrepresentados, por ejemplo, las mujeres o las personas indígenas.

Elecciones: Procedimiento que permite elegir a nuestros gobernantes y también a las políticas que queremos que ellos impulsen a través del voto.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Élites políticas: Grupos de personas que ejercen el poder al interior del Estado o un partido político.

Enforcement: Ejecución adecuada de un proceso de implementación de las leyes, reglamentos u otras normas; de su realización depende el éxito de las políticas públicas.

Escaños (curules): Puestos (asientos) por los que se integran los órganos de representación (los congresos o parlamentos).

Estereotipos de género: Conjunto de ideas sostenidas por (partes de) la sociedad que asignan a las personas ciertas características, habilidades, emociones, comportamientos, expectativas y roles en función de su sexo biológico.

Estructura de oportunidades políticas: Características del entorno político que proporcionan incentivos para que la gente participe en acciones colectivas, afectando sus expectativas de éxito o fracaso.

Feminización de la política: Proceso a partir del cual "se da la inserción e integración de las mujeres, tanto en términos de números como de ideas" en los procesos políticos (Lovenduski, 2005: 12-13).

Fórmula de candidatura (completa o restringida): Configuración de las postulaciones en la cual la candidatura propietaria (la persona que ocupara el cargo en el caso de obtener la mayor cantidad de votos) está acompañada de una persona suplente (quien la puede sustituir en el ejercicio del cargo en el caso del fallecimiento o renuncia). La fórmula es completa cuando las dos personas postuladas son del mismo género, o restringida cuando son de géneros distintos.

Fórmula electoral: Cálculo matemático que se realiza para convertir los votos obtenidos por las distintas fuerzas políticas en un determinado número de escaños que estas van a ocupar en el órgano legislativo.

Igualdad: Significa reconocer que todas las personas son iguales, es decir, valiosas de la misma manera, sin importar cualquier diferencia que pudiera

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

existir entre ellas (género, etnia, idioma, religión, estatus, riqueza, nacionalidad, estado civil, entre muchas otras).

Igualdad sustantiva: Situación en la cual las personas tienen no solamente los mismos derechos reconocidos legalmente, sino que en la realidad, en la práctica, son capaces de ejercer estos derechos en la misma medida, sin enfrentar obstáculos relacionados con su género, etnia, nivel socioeconómico, entre otros.

Juanitas: Término que hace referencia a las mujeres que los partidos políticos postulan a los cargos públicos para cumplir de manera formal con las cuotas de género o la paridad, pero que, una vez electas, son obligadas a renunciar a su cargo para dejar el paso a un varón.

Libertad: Capacidad de poder hacer cualquier cosa, siempre que no afectes ni límites los derechos de los otros.

Listas cerradas y bloqueadas: Listas de candidaturas que registran los partidos políticos o las coaliciones de partidos, en las que las personas votantes no pueden hacer ningún cambio. En otras palabras, las personas votantes pueden emitir su voto a favor de la lista completa, tal y como fue presentada por el partido político, y no pueden votar por una candidatura en específico dentro de la lista o por las candidaturas registradas en las listas de distintos partidos políticos.

Litigio estratégico: Litigio que se presenta específicamente para promover la aclaración, la protección, el respeto, la ampliación o la realización de los derechos.

Mandato de posición: Lugar donde se ponen a las personas en una lista o en los distritos en los que se compite.

Masa crítica: Minoría (relevante) que es capaz de crear recursos institucionalizados que mejorarán el estatus de los grupos minoritarios representados (Kanter, 1979).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Medidas de acción afirmativa (cuotas de género): Reglas institucionales que provocan diferentes estructuras de oportunidad para la elección de las mujeres en cargos de representación. Estas medidas pueden ser de diferente manera, pero todas buscan aumentar el número de mujeres candidatas en los cargos y están articuladas explícitamente de algún modo.

No Discriminación: Principio que prohíbe dar un trato desfavorable o de desprecio inmerecido a determinada persona o grupo.

Paridad de género: Estrategia que busca integrar la diferencia sexual a la democracia representativa. Supone un nuevo contrato social y una manera diferente de pensar las relaciones de poder en un sistema político.

Paridad en Todo: Categoría empleada en México para transitar de exigir la paridad solo en las candidaturas, a colocarlas en todas las dimensiones de funcionamiento del Estado y en todos los niveles institucionales donde este actúa. Esta exigencia jurídica se convirtió en un principio constitucional en 2019, y tiene que ver con la integración de los cargos de confianza y los de ejercicio del poder (como los gabinetes paritarios), no solo se limita a exigir la paridad en el registro de las candidaturas.

Paridad horizontal: Es cuando, para distritos uninominales, se calcula la mitad del total de distritos y se divide entre dos, siendo la mitad de estos para las mujeres.

Paridad transversal: Es cuando, para los encabezados de las listas, se exige que al menos la mitad esté liderada por mujeres. En Costa Rica se denomina "paridad horizontal" a lo que aquí (y en el resto de los países) se define como "paridad transversal".

Paridad vertical: Cuando en una lista de candidaturas la mitad es para un género y la otra mitad para el otro género.

Partidos generizados: Organizaciones políticas que cuentan internamente con la existencia de una compleja red de creencias, normas y prácticas –formales e informales– cuyo impacto es diferencial para mujeres y hombres (Celis *et al.*, 2016: 572).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Partidos políticos: Grupos de personas que compiten en las elecciones y hacen que sus miembros accedan a cargos de representación popular (Sartori, 1992).

Participación política: Conjunto de acciones llevadas a cabo por las personas ciudadanas de un país y cuyo objetivo es influir en el proceso político y en sus resultados.

Perspectiva de género: Punto de vista a partir del cual se visualizan los diferentes fenómenos de la realidad (política, social, económica), que tienen en cuenta los efectos e implicaciones de las relaciones sociales de poder entre los géneros femenino y masculino.

Pluralismo: Principio bajo el cual las diferencias de ideas, preferencias e intereses existentes en las sociedades son un valor importante que merece reconocimiento y protección.

Poder: Capacidad de las personas de influir en el comportamiento de los demás. También se refiere al ejercicio del gobierno y toma de decisiones públicas que afectan a las personas.

Poliarquía: Régimen político en el que las autoridades públicas llegan a sus cargos por medio de elecciones libres, limpias y competitivas; el sufragio es universal, todo el que quiere votar puede hacerlo, todo el que quiere participar como candidato o candidata puede hacerlo, existe libertad de expresión y de asociación, hay acceso a diversos medios de comunicación de masas, existe confianza en el proceso electoral y permanencia de las libertades; se respetan los periodos que duran los mandatos y existe un árbitro que organiza las elecciones de manera imparcial.

Política: Práctica o actividad colectiva que las y los ciudadanos llevan a cabo con la intención de regular sus conflictos y adoptar decisiones que obligan a los miembros de la comunidad (Vallès, 2010: 18).

Política de la presencia: Visión de la democracia en la que la presencia de las personas pertenecientes a los grupos históricamente subrepresentados en los órganos de representación (por ejemplo, mujeres o minorías étnicas), es

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

cuestión de la legitimidad democrática. Bajo esta mirada, la representación en un sistema democrático tiene que ver tanto con las ideas que comparten las personas como con sus identidades, y solo una expresión de ambas permite una representación sustantiva (Philips, 1995).

Primarias: Proceso de selección de candidaturas donde la militancia participa directamente (a través del voto individual, del voto económico y/o por reuniones de cabildeo o *caucus*) en la definición de las personas que van a ser paritarias.

Primarias paritarias: Término creado por Freidenberg y Brown Araúz (2019) para denominar un procedimiento de selección de candidaturas que emplea el criterio de la paridad, con doble papeleta, en donde se somete a votación de la militancia una mujer-un hombre por cada espacio a ocupar y en el cual la militancia tiene doble voto y resulta ganador el género que más votos consiga.

Principio de competitividad: Principio bajo el cual la postulación de las candidaturas en el cumplimiento de las cuotas de género o la paridad debe garantizar que las mujeres sean registradas como candidatas en los distritos en los que su partido tiene oportunidades reales de ganar la elección.

Principio de progresividad: En derechos humanos, la progresividad se refiere a que los Estados deben adoptar los compromisos necesarios para lograr el avance continuo en materia de derechos para garantizar su plena efectividad y que, al mismo tiempo, impide que haya una regresión o limitación de los derechos previamente reconocidos.

Reelección: Posibilidad de que las personas electas para un cargo público (por ejemplo, una diputación o la presidencia) sean nominadas y electas nuevamente cuando termine su periodo.

Régimen electoral de género: 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 mejora su representación política.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Régimen político: Serie de reglas que establecen la manera en que decidimos sobre los temas que nos interesan a todos los que integramos una comunidad (o, en su caso, a quienes están autorizados por las leyes a decidir y tienen la condición de ciudadanos y ciudadanas).

Representación: Proceso de hacer presente a alguien que no lo está literalmente y de actuar en el interés de los representados.

Representación descriptiva: Noción de semejanza entre las personas representantes (legisladores y legisladoras) y las personas representadas (la ciudadanía). La idea de que quienes representan y quienes son representados "se parezcan" entre sí hace referencia no solo a la semejanza física (por ejemplo, de color de piel o género), sino también a la semejanza de las experiencias vividas por las personas en función de sus características o pertenencia a ciertos grupos.

Representación simbólica: Idea de hacer presente, en sentido simbólico, inmaterial, a las personas representadas. Se suele entender de dos maneras: como la reacción emocional de las personas representadas a la actuación de sus representantes, o como el ejercicio de la función representativa a través del uso del discurso y de los recursos del poder.

Representación sustantiva: Representación de los intereses de las personas; se refiere a que quienes representan deben articular las demandas y lograr la materialización de estas y de los intereses de las personas a las que representan.

Roles de género: Conjunto de normas sociales y comportamentales generalmente percibidas como apropiadas para los hombres y las mujeres en un grupo o sistema social dado, en función de la construcción social que se tiene de la masculinidad y femineidad.

Sistema electoral: Conjunto de reglas que determinan cómo y cuándo se llevan a cabo los procesos electorales para la renovación del poder público.

Sistema político: Sistema persistente de relaciones humanas que comprende, en una extensión significativa, relaciones de poder, de gobierno y de autoridad (Dahl, 1999).

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Suelos pegajosos: En el ámbito de los estudios de género, se refiere a la situación en la cual las mujeres tienen numerosas dificultades para poder abandonar la esfera de lo privado hacia el espacio público, las cuales le dificultan el acceso al mercado laboral.

Techos de billetes: Tiene que ver con las dificultades que tienen las mujeres para acceder a recursos monetarios y/o monetizables (dinero, bienes, humanos) cuando quieren hacer política (por ejemplo, cuando presentan una candidatura para un cargo de representación popular).

Techos de cemento: Barreras autoimpuestas que limitan el desarrollo personal y/o profesional, relacionadas con la falta de confianza y el miedo a hacer algo. En los estudios de género, se refiere a las percepciones que tienen las mujeres sobre sí mismas.

Techos de cristal: Prácticas y reglas no escritas, invisibles, que se encuentran dentro de las organizaciones (políticas, sociales, económicas, educativas) y limitan el ascenso y desarrollo de determinados individuos y grupos en la estructura organizativa. En los estudios de género, se refiere a las dificultades veladas que enfrentan las mujeres en el desarrollo de su carrera profesional.

Transversalización de la perspectiva de género: Idea que postula que todas las decisiones tomadas por el Estado (desde la aprobación de las leyes hasta el diseño e implementación de las políticas públicas y el ejercicio presupuestal) deben tomarse teniendo en mente el impacto diferenciado que estas tendrán en las personas en función de su género.

Violencia política en razón de género: Acciones, conductas u omisiones cometidas para restringir, coartar o anular el pleno ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres. La violencia incluye el ámbito público y privado; puede ser de cualquier tipo (simbólica, verbal, patrimonial, económica, psicológica, física y sexual) y ser cometida por el Estado o por sus agentes, por superiores jerárquicos, subordinados, colegas de trabajo, partidos políticos o representantes de los mismos, por medios de comunicación y sus integrantes, básicamente, por cualquier persona. Con frecuencia

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

puede ser dirigida no solamente contra la mujer, sino también contra su familia, colaboradores o comunidad.

Voto preferencial: Mecanismo de votación en el cual las personas ordenan las candidaturas en función de sus preferencias. La elección la gana la candidatura que logre la mayoría absoluta (más de la mitad) de los votos de primeras preferencias. Si ninguna candidatura logra la mayoría, se eliminan las demás, salvo las dos que hubieran obtenido la mayor cantidad de votos. Entonces, se procede a distribuir los votos a favor de las candidaturas eliminadas hacia las dos candidaturas vigentes, en función de las segundas y terceras opciones indicadas por las y los votantes. Al final, quien logre la mayoría absoluta de los votos queda electa o electo. Este sistema evita la celebración de una segunda vuelta.

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Listado de siglas y acrónimos

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

AD:	Partido Acción Democrática (Venezuela)
AECID:	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AMNLAE:	Asociación de Mujeres Nicaragüenses "Luisa Amanda Espinoza"
AMPRONAC:	Asociación de Mujeres ante la Problemática Nacional (Nicaragua)
ANDRYSAS:	Asociación Nacional de Regidoras Síndicas y Alcaldesas Salvadoreñas
APARLEXPA:	Asociación de Parlamentarias y Exparlamentarias de Panamá
ARENA:	Alianza Republicana Nacionalista (El Salvador)
ARPAS:	Asociación de Radiodifusión Participativa de El Salvador
ASPARLEXSAL:	Asociación de Parlamentarias y Exparlamentarias Salvadoreñas
CANRP:	Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (Perú)
CE:	Código Electoral (El Salvador)
CEDAW:	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
CEDOH:	Centro de Documentación de Honduras
CEMP:	Centro de la Mujer Panameña
CEMUJER:	Instituto de Estudios de la Mujer "Norma Virginia Guirola de Herrera"
CEPAL:	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPAZ:	Centro de Justicia y Paz (Venezuela)
CFEMEA:	Centro de Estudios Feministas y Asesoría
CIDH:	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIPAF:	Centro de Investigación para la Acción Femenina (República Dominicana)
CIS:	Centro de Intercambio y Solidaridad (El Salvador)
CNE:	Cámara Nacional Electoral (Argentina)

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

CNE:	Consejo Nacional Electoral (Colombia, Ecuador, Honduras, Venezuela)
CNRE:	Comisión Nacional de Reformas Electorales (Panamá)
CODIM:	Coordinadora de Organizaciones para el Desarrollo Integral de la Mujer (Panamá)
CONAMU:	Consejo Nacional de la Mujer (Ecuador)
CONAMUCA:	Confederación Nacional de Mujeres Campesinas (República Dominicana)
CONAMUIP:	Coordinadora Nacional de Mujeres Indígenas de Panamá
COFIPE:	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (México)
COPEI:	Partido Social Cristiano (Venezuela)
CPRP:	Constitución Política de la República de Panamá
CRFB:	Constitución de la República Federativa de Brasil
CUT:	Central Única de los Trabajadores (Brasil)
DDHH:	Derechos Humanos
DEMI:	Defensoría de la Mujer Indígena (Guatemala)
DEMUS:	Estudio para la Defensa de los Derechos de la Mujer (Perú)
DIGESTYC:	Dirección General de Estadística y Censos (El Salvador)
DNI:	Documento Nacional de Identidad
EG:	Encuentro por Guatemala
FCIL:	Fondo Canadiense para Iniciativas Locales
FEDOMU:	Federación Dominicana de Municipios
FEFC:	Fondo Especial de Financiamiento de Campaña (Brasil)
FLACMA:	Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales
FLACSO:	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FMLN:	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (El Salvador)

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

FONAMUPP:	Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos (Panamá)
FSLN:	Frente Sandinista de Liberación Nacional (Nicaragua)
FUSADES:	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
GIPD:	Grupo Impulsor de la Paridad Democrática (Paraguay)
GIPP:	Grupo Iniciativa por la Paridad (Panamá)
GPM:	Grupo Parlamentario de Mujeres (El Salvador)
HGPE:	Horario Gratuito de Propaganda Electoral (Brasil)
IDEA Internacional:	Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral
IFE:	Instituto Federal Electoral (México)
IFES:	International Foundation for Electoral Systems
IFREG:	Índice de Fortaleza del Régimen Electoral de Género
IIDH:	Instituto Interamericano de Derechos Humanos
INAMU:	Instituto Nacional de las Mujeres (Costa Rica)
INE:	Instituto Nacional Electoral (México)
INMUJERES:	Instituto Nacional de las Mujeres (Uruguay)
IPU:	Inter-Parliamentary Union (Unión Interparlamentaria)
ISD:	Iniciativa Social para la Democracia (El Salvador)
ISDEMU:	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer
JCE:	Junta Central Electoral (República Dominicana)
JNE:	Jurado Nacional de Elecciones (Perú)
LGIPE:	Ley General de Instituciones y Procesos Electorales (México)
LEOP:	Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas (Honduras)
LEPP:	Ley Electoral y de Partidos Políticos (Guatemala)
LGPP:	Ley General de Partidos Políticos (México)
LIDO:	Ley de Igualdad de Derechos y Oportunidades (Nicaragua)

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

LIEEDM:	Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres (El Salvador)
LIOM:	Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer (Honduras)
LOSPP:	Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política (Venezuela)
MAS:	Movimiento al Socialismo (Venezuela)
MAIZ:	Movimiento Amplio de Izquierda (Guatemala)
MMM:	Movimiento Municipal de Mujeres (Brasil)
MOE/OEA:	Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos
MOLOJ:	Asociación Política de Mujeres Mayas (Guatemala)
MRS:	Movimiento Renovador Sandinista, más tarde Unión Democrática Renovadora (Nicaragua)
MUDE:	Mujeres en Desarrollo Dominicana, Inc. (República Dominicana)
NIMD-Guatemala:	Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria en Guatemala
OCDE:	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OEA:	Organización de los Estados Americanos
ONAM:	Oficina Nacional de la Mujer (Guatemala)
ONPE:	Oficina Nacional de Procesos Electorales (Perú)
ONU Mujeres:	Entidad de la ONU para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer
OPLES:	Organismos Públicos Locales Electorales (México)
OPPMM:	Observatorio de Participación Política de las Mujeres en México
PAN:	Partido Acción Nacional (México)
PAP:	Partido Aprista Peruano (Perú)
PARLACEN:	Parlamento Centroamericano

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

PARLATINO:	Parlamento Latinoamericano y Caribeño
PASO:	Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (Argentina)
PCC:	Partido Comunista de Cuba
PDC:	Partido Demócrata Cristiano (Chile)
PID:	Programa de Iniciativas Democráticas (República Dominicana)
PJ:	Partido Justicialista (Argentina)
PLC:	Partido Liberal Constitucionalista (Nicaragua)
PLH:	Partido Liberal de Honduras
PNH:	Partido Nacional de Honduras
PMDB:	Partido del Movimiento Democrático Brasileño
PNPDIM:	Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres (Guatemala)
PNUD:	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPD:	Partido por la Democracia (Chile)
PRD:	Partido de la Revolución Democrática (México)
PRI:	Partido Revolucionario Institucional (México)
PRO:	Propuesta Republicana (Argentina)
PROMUDEH:	Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano (Perú)
PRSD:	Partido Radical Socialista Democrático (Chile)
PS:	Partido Socialista de Chile
PSD:	Partido Social Democrático (Brasil)
PT:	Partido de los Trabajadores (Brasil)
PVEM:	Partido Verde Ecologista de México
RIMIG:	Red Iberoamericana de Municipios por la Igualdad de Género
SAG:	Subsecretaría de Asuntos de Género (Bolivia)
SEPREM:	Secretaría Presidencial de la Mujer (Guatemala)

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

SERVEL:	Servicio Electoral de Chile
TCE:	Tribunal Contencioso Electoral (Ecuador)
TE:	Tribunal Electoral (Panamá)
TEPJF:	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
TJE:	Tribunal de Justicia Electoral (Honduras)
TSE:	Tribunal Supremo Electoral (Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Uruguay)
TSE:	Tribunal Superior Electoral (Brasil)
TSE:	Tribunal Supremo de Elecciones (Costa Rica)
TSJ:	Tribunal Supremo de Justicia (Venezuela)
TSJE:	Tribunal Superior de Justicia Electoral (Paraguay)
UCA:	Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (Costa Rica)
UCAB:	Universidad Católica Andrés Bello (Venezuela)
UCR:	Unión Cívica Radical (Argentina)
UDI:	Unión Demócrata Independiente (Chile)
UE:	Unión Europea
UNAMUP:	Unión Nacional de Mujeres Panameñas
UNE:	Unidad Nacional de la Esperanza (Guatemala)
URNG:	Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca
USIP:	United States Institute of Peace
WEF:	World Economic Forum

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

Acerca de las y los autores

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

FREIDENBERG, FLAVIA

ORCID ID: 0000-0001-9905-0777

Argentina y española. Investigadora Titular "C" Definitiva de Tiempo Completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (nivel II). Investigadora responsable del proyecto PAPIIT "Reformas electorales y democracia en América Latina" de la UNAM (2020-2021) (clave: IN301020). Directora general del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina de la Organización de los Estados Americanos y del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Fundadora y co-coordinadora de la Red de Politólogas #NoSinMujeres. Sus líneas de investigación están centradas en las instituciones, los actores de la representación política y la democracia. Email: flavia@unam.mx

GILAS, KAROLINA

ORCID ID: 0000-0003-4536-9189

Polaca y mexicana. Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM. Profesora Investigadora Asociada "C" de Tiempo Completo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (nivel I). Profesora del posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y miembro de la Red de Politólogas #NoSinMujeres. Investigadora del proyecto PAPIIT "Reformas electorales y democracia en América Latina", de la UNAM (2020-2021) (clave: IN301020). Investigadora del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y de la Organización de los Estados Americanos. Sus líneas de investigación son la representación política, los sistemas electorales y la democracia. Email: kgilas@gmail.com

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

HERNÁNDEZ IBÁÑEZ, AXEL

ORCID ID: 0000-0002-4883-8035

Mexicano. Estudiante de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública de la Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Becario del proyecto PAPIIT "Reformas electorales y democracia en América Latina", de la UNAM (2020-2021) (clave: IN301020), así como también investigador del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina de la Organización de los Estados Americanos y del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Sus líneas de investigación son: democracia, elecciones, autoridades electorales y delitos electorales. Email: axlhdz01@gmail.com

HUESCA, MARIANA

ORCID ID: 0000-0002-5416-1235

Mexicana. Egresada de la Licenciatura en Relaciones Económicas Internacionales. Investigadora asociada del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina de la Organización de los Estados Americanos y del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Consultora individual en el proyecto Unidas Crecemos Estado de México para el empoderamiento de niñas y adolescentes. Cuenta con un Diplomado en Diseño Editorial, Branding RRSS y Marketing Digital, y se desempeña como *fellow* de comunicación en The Trust for The Americas. Sus líneas de investigación se centran en la comunicación y la transformación digital. Email: mariana.hb95@gmail.com

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

GARZÓN-SHERDEK, KAREN

ORCID ID: 0000-0002-9315-6287

Ecuatoriana y argentina. Directora de Relaciones Internacionales de la Universidad Internacional SEK. Investigadora del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina de la Organización de los Estados Americanos y del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Integrante de la Red de Politólogas #NoSinMujeres. Sus líneas de investigación están centradas en la democracia, los sistemas electorales y la representación política. Email: karengsherdek@gmail.com

JARAMILLO HUAMAN, CRISTHIAN

ORCID ID: 0000-0002-4673-0565

Peruano. Licenciado en Ciencia Política y Gobierno por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Investigador de la Oficina Nacional de Procesos Electorales y editor de la revista *Elecciones*. Investigador del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina de la Organización de los Estados Americanos y del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Asistente de investigación del Grupo de Investigación de Partidos Políticos y Elecciones de la PUCP. Sus líneas de investigación están centradas en partidos políticos, reformas electorales y políticas y elecciones en América Latina. Email: cristhian.jaramillo@pucp.pe

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

LEÓN PATIÑO, XIMENA

ORCID ID: 0000-0001-9518-5586

Mexicana. Egresada de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de El Colegio de México. Investigadora del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina de la Organización de los Estados Americanos y del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Sus líneas de investigación están centradas en la democracia y la representación política y mediática. Email: xleon@colmex.mx

MOLINA FIGUEROA, XIMENA V.

ORCID ID: 0000-0003-3656-2008

Mexicana. Licenciada en Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Investigadora del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina de la Organización de los Estados Americanos y del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Becaria del proyecto PAPIIT "Reformas electorales y democracia en América Latina" de la UNAM (2019-2020) (clave IN301020). Docente adjunta de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (UNAM). Coordinadora de Gestión Interna en la Dirección Ejecutiva de Comunicación Digital y Medios Sociales del Gobierno de la Ciudad de México. Sus líneas de investigación están centradas en la representación política, las organizaciones de partidos y la democracia. Email: ximena.molina.figueroa@politicas.unam.mx

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

MORALES BETANCOURT, MAURICIO

ORCID ID: 0000-0003-3090-496X

Mexicano. Estudiante de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Investigador del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina de la Organización de los Estados Americanos y del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Sus líneas de investigación están centradas en la representación política y la democracia. Email: mauriciomorales@politicas.unam.mx

MUÑOZ-POGOSSIAN, BETILDE

ORCID ID: 0000-0001-8757-2316

Venezolana y estadounidense. Directora del Departamento de Inclusión Social de la Organización de los Estados Americanos y anterior directora del Departamento de Cooperación y Observación Electoral de esa misma institución (2011-2014). Tiene un doctorado en Ciencias Políticas de la Florida International University de Miami. Es columnista regular del diario venezolano El Nacional y del portal web Caracas Chronicles. Cocoordinadora de la Red de Politólogas-#NoSinMujeres, miembro del Consejo Editorial de la Revista Electoral del Tribunal Supremo Electoral de Costa Rica y del Consejo Directivo del Carter Center for Peace and Conflict Resolution de George Mason University, entre otros nombramientos. Investigadora del proyecto PAPIIT "Reformas electorales y democracia en América Latina" de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM, 2020-2021) (clave: IN301020) y del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, de la Organización de los Estados Americanos y del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Su investigación abarca temas relacionados con la inclusión social, la equidad de género, las democracias paritarias y los derechos de las personas de grupos vulnerables, entre otros. Email: bmunoz@oas.org

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/3h4384pb

SOLANO, LUISA

ORCID ID: 0000-0003-4666-8201

Salvadoreña. Oficial de programas para el Instituto Nacional Demócrata en El Salvador. Investigadora del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, de la Organización de los Estados Americanos y del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Integrante del Grupo Asesor de Sociedad Civil de ONU Mujeres El Salvador 2021-2023. Miembro de la Red de Politólogas #NoSinMujeres. Sus líneas de investigación se centran en las elecciones y la representación políticas de las mujeres. Email: luisa.maria.solano@gmail.com

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Nacional Electoral https://www.ine.mx/

La construcción de democracias paritarias en América Latina

Régimen electoral de género, actores críticos
y representación descriptiva de las mujeres (1990-2022)

La edición estuvo al cuidado de la Dirección Ejecutiva
de Capacitación Electoral y Educación Cívica
del Instituto Nacional Electoral