

## La representación política de las mujeres en América Latina: dos décadas de avances y retos persistentes

Mariana Caminotti  
Universidad Nacional de San Martín / CONICET  
Argentina

En América Latina, la participación política de las mujeres y su acceso a los cargos de elección popular ha transformado los Congresos, sus agendas y su organización interna (Htun y Piscopo 2014, Archenti 2011, Etxeberria 2011, Rodríguez Gustá 2011). Con distintos ritmos —y no sin tensiones— “la recuperación de la democracia, los procesos de paz, las Asambleas Constituyentes, las reformas al modelo económico fueron oportunidades para el avance de los derechos de las mujeres” (CEPAL 2014: 16).

El promedio de legisladoras nacionales pasó de 9% a 25% entre 1990 y 2014, un periodo en el cual prácticamente todos los Estados adoptaron leyes de cuota de género o paridad. Como fruto de esta tendencia regional, entre los primeros veinte puestos del ranking internacional de Mujeres en el Parlamento se encuentran seis países latinoamericanos[1]. En la actualidad, Bolivia tiene la segunda Cámara Legislativa con mayor porcentaje de mujeres del mundo (53%) – solo detrás de Ruanda- en Nicaragua y Ecuador las mujeres ocupan un 42% de las bancas nacionales, y en Argentina y México, la proporción de diputadas se acerca al 40% ( ver Gráfico).

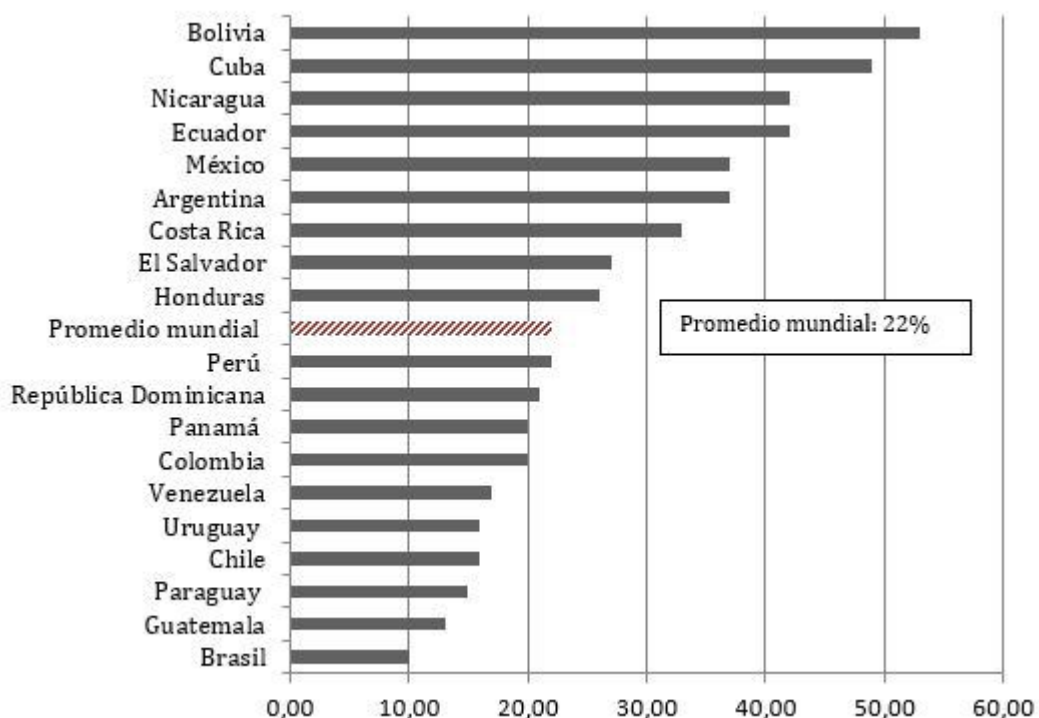
Las cuotas tuvieron efectos diferenciados por país, dependiendo de las características del sistema electoral (listas cerradas versus listas abiertas/desbloqueadas, tamaño de los distritos), de las culturas partidarias y de las condiciones generales del contexto social y cultural.

Mariana Caminotti. La representación política de las mujeres en América Latina: dos décadas de avances y retos persistentes. Fecha de publicación: abril de 2015.

Proyecto Reformas Políticas en América Latina. Washington, D.C.: Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos (SFD/OEA). Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ-UNAM).

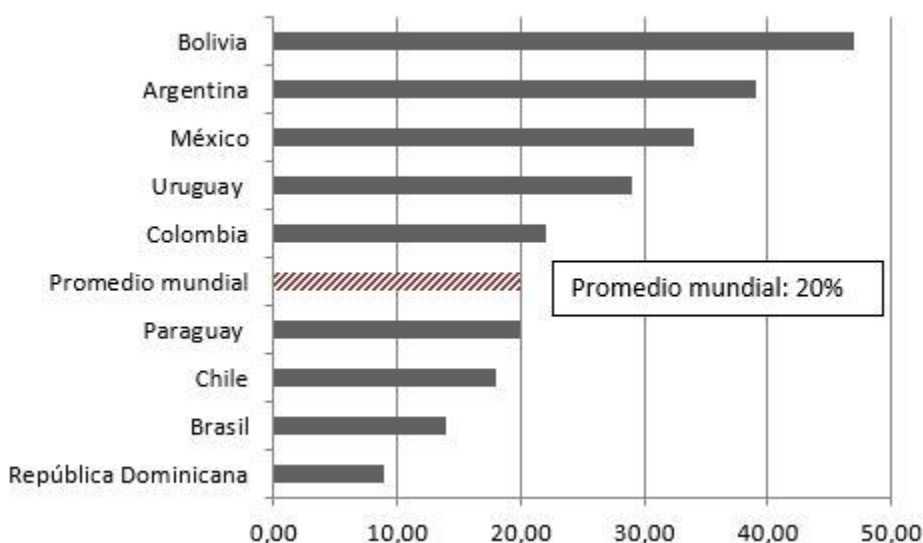
La información contenida en este artículo no representa necesariamente la opinión de la Organización de Estados Americanos (OEA), del Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ-UNAM), ni la de las instituciones colaboradoras.

Gráfico N° 1  
Mujeres en el Poder Legislativo Nacional: Cámara baja o única, 2014 (en porcentajes)



Fuente: elaboración propia basada en Inter-Parliamentary Union. Actualizado al mes de diciembre de 2014.

Gráfico N° 2  
Mujeres en el Congreso Nacional: Cámara alta, 2014 (en porcentajes)



Fuente: elaboración propia basada en Inter-Parliamentary Union. Actualizado al mes de diciembre de 2014.

## *El sostenido avance de las cuotas y la paridad*

En los últimos 24 años, dieciséis países latinoamericanos transitaron reformas electorales que establecieron leyes de cuota y de paridad para la nominación de las candidaturas a los cargos de elección popular (ver Tabla). La opción por la reforma legal distingue a la región de la respuesta más frecuente en Europa, que radica en la incorporación de cuotas voluntarias en los estatutos partidarios internos (Krook 2005; Caul 2001) [2].

A diferencia de estas cuotas voluntarias (que se aplican únicamente en los partidos que deciden hacerlo), las cuotas legales representan una solución coercitiva que exige postular candidatas mujeres. Precisamente, la incorporación de cuotas en la legislación electoral nacional ha sido una solución originada en la dificultad de establecer un trato igual a las mujeres al interior de las organizaciones políticas y esto implicó una mediación del Estado en el “jardín secreto de la política” (utilizando la metáfora de Gallagher y Marsh 1988). De esta manera, las cuotas y la paridad fortalecieron el marco de protección de los derechos políticos de las mujeres como parte de los derechos humanos fundamentales.

El primer país en sancionar una ley de cuotas fue la Argentina, en 1991, y el último ha sido El Salvador, en 2013. En Chile, el 13 de enero de 2015 la Sala del Senado aprobó un proyecto de reforma electoral que incorpora una cuota de 40%, enviado al Congreso por la Presidenta Michelle Bachelet. Si resulta aprobada en la Cámara de Diputados, la iniciativa se convertirá en ley. El único caso de derogación ocurrió en Venezuela, donde una cuota de 30% incorporada en Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política (Artículo 144) se declaró inconstitucional y no llegó a aplicarse [3].

Las leyes de cuota de la región exigen la postulación de un porcentaje de mujeres que va de 20% a 50% y, con las excepciones de Uruguay (2009) y El Salvador (2013), no contemplan plazos de temporalidad [4]. Por otra parte, la mayoría de estas normas contiene mandatos de posición o mecanismos de alternancia en las boletas para impedir que los partidos ubiquen a las candidatas en lugares sin posibilidades *reales* de salir elegidas (ver Tabla). Finalmente, si los partidos no cumplen la cuota generalmente se les impide registrar las candidaturas (aunque en El Salvador, Honduras y Panamá se prevén multas económicas). De mantenerse el escenario actual, hacia el año 2016 los únicos países de América Latina que no aplicarán cuotas para la elección de sus legisladores/as nacionales serán Guatemala, Uruguay y Venezuela.

Tabla N° 1  
Cuotas legales en vigencia en América Latina, sin El Caribe (2015)\*

País	Año de sanción	Cuota (% y ámbito de aplicación)	Mandato de Posición	Sanción
Argentina	1991	30% (ambas Cámaras)	Si	Si
Paraguay	1996	20% (ambas Cámaras)	No	Si
R. Dominicana	2000	33% (Cámara de Diputados)	Si	Si
Perú	2000/2003	30% (Unicameral)	No	Si
México	2014	Paridad (ambas Cámaras)	Si	Si
Brasil	2009	30% (Cámara de Diputados)	No	No
Costa Rica	2009	Paridad (Unicameral)	Si	Si
Ecuador	2009	Paridad (Unicameral)	Si	Si
Uruguay**	2009	30% (ambas Cámaras)	Si	Si
Bolivia	2010	Paridad (ambas Cámaras)	Si	Si
Colombia	2011	30% (ambas Cámaras)	No	Si
Honduras	2012	40% a paridad en 2016 (Unicameral)	Si	Si
Nicaragua	2012	Paridad (Unicameral)	Si	No
Panamá	2012	Paridad (internas, Unicameral)	No	No
El Salvador	2013	30% (Unicameral)	No	Si

\* En el Caribe, el único país con ley de cuotas es Guyana, aunque la Constitución haitiana de 2012 prevé una cuota mínima para mujeres (Global Database of Quotas for Women).

\*\* Sólo rigió para las elecciones nacionales de 2014.

Fuente: elaboración propia basada en legislación nacional.

En general, la demanda de cuotas provino de mujeres políticas (Franceschet y Krook 2006) y tuvo como destinatarios principales a los partidos y sus dirigencias masculinas. Quienes impulsaron las cuotas encontraron aliadas (y aliados) en las instituciones estatales, en organismos internacionales y en el movimiento de mujeres, con variaciones por país y período.

En la mayoría de los casos, los partidos reaccionaron de manera ambivalente y estratégica. Sin la anuencia de las dirigencias, las cuotas no hubiesen logrado las mayorías para su aprobación legislativa. Sin embargo, los actores partidarios negociaron el contenido de las leyes y, en numerosos casos, flexibilizaron su diseño (estableciendo excepciones, incorporando contenido ambiguo y/o evitando mandatos de posición). Como resultado, muchas de las primeras leyes de cuota tuvieron debilidades en su formulación que se pusieron de manifiesto durante su implementación.

Otras reacciones partidarias consistieron en proponer interpretaciones minimalistas y burocráticas (Borner, Caminotti, Marx y Rodríguez Gustá 2009) a la hora de confeccionar sus listas de candidatos, nominando estrictamente las

cantidades mínimas de candidatas requeridas o relegándolas a los distritos difíciles de conseguir (Freidenberg y Caminotti 2014). En estas situaciones, las cuotas mínimas funcionaron como techos para las mujeres. En otros casos, las resistencias partidarias se expresaron en incumplimientos de la legislación (especialmente de los mandatos de posición y de los mecanismos de alternancia en las listas) y, en el extremo, mediante prácticas abiertamente discriminatorias, de acoso y violencia política como un efecto no esperado de las cuotas de género (Cerva 2014)[4].

En este juego de poder entre mujeres políticas y dirigencias partidistas, las instituciones estatales tuvieron intervenciones clave que contribuyeron a resguardar el sentido y el alcance de las cuotas de género, mediante reglamentaciones del Poder Ejecutivo (Argentina) y de los organismos electorales (Costa Rica, México)[5]. Las cuotas evolucionaron, se modificaron y fueron cobrando legitimidad de manera gradual y con distintos ritmos. Así pues, con el propósito de enfrentar las resistencias que limitaron el alcance y la efectividad de las cuotas, la mayoría de los países reformó su legislación y/o reglamentación original para incorporar y/o perfeccionar los mandatos de posición (Argentina, Costa Rica), aumentar el porcentaje previsto (Perú y Ecuador en 2000, República Dominicana en 2002, México en 2008), adoptar medidas complementarias (Brasil en 2009) e introducir la paridad de género.

### *Los límites de las reformas de la legislación electoral: más allá de las cuotas*

Las cuotas electorales se han expandido extraordinariamente, en un contexto regional signado por la consolidación de las democracias, en el plano doméstico, y la emergencia de nuevas ideas internacionales en torno de la igualdad de género y las obligaciones del Estado como garante de derechos (Choque Aldana 2013). En la región, las leyes de cuota y paridad fortalecieron el marco de protección de los derechos políticos y mejoraron la representatividad de los Congresos, favoreciendo la inclusión las mujeres, sus perspectivas y sus preocupaciones en la esfera pública (Piscopo 2010: 14).

Una mirada atenta al derrotero de la participación de las mujeres en diferentes casos nacionales indica que los avances en la institucionalidad formal, plasmados en la legislación electoral, conviven con condiciones estructurales y reglas informales que se interponen al logro de la igualdad sustantiva en el ámbito de la competencia política.

Consideradas en conjunto, las cuotas y la paridad pueden ser instrumentos necesarios para disciplinar a las elites partidistas —especialmente si el Estado ejerce efectivamente la función de garante de la ley— pero no son suficientes

para remover las diversas barreras que operan en la base de la desigualdad de las mujeres (Krook y Norris 2014, Verge y De la Fuente 2014). En primer lugar, los obstáculos que las mujeres experimentan para participar en la política son *multidimensionales* y se derivan de su menor disponibilidad de tiempo y de recursos en comparación con los hombres; así como del acoso y la violencia sexista que muchas veces pesa sobre ellas. A su vez, en las organizaciones políticas persisten *dinámicas* y *reglas informales* (desigual reconocimiento, prácticas sexistas) que provocan o refuerzan la desigualdad, muchas veces de manera sutil o indirecta.

La naturaleza multidimensional de los obstáculos y la vigencia de reglas informales que contrarían la igualdad de trato están íntimamente conectadas y requieren de una canasta innovadora de instrumentos que van más allá de la regulación electoral. Como lo han sugerido los consensos regionales de Quito (2007) y de Brasilia (2010), el gran desafío es acompañar las cuotas y la paridad con medidas que promuevan la corresponsabilidad en el ámbito familiar y doméstico, el ejercicio pleno de los derechos sexuales y reproductivos, y la posibilidad de vivir una vida libre de violencia (incluidos el acoso y la violencia política de género). En definitiva, una participación política más plena requiere de la autonomía económica y la autonomía física de las mujeres.



## Referencias Bibliográficas

- Archenti, Nélica. 2011. "La paridad política en América Latina y el Caribe. Percepciones y opiniones de los líderes de la región". *Serie Mujer y Desarrollo 108*, CEPAL, División de Asuntos de Género, Santiago de Chile.
- Borner, Jutta, Caminotti, Mariana, Marx, Jutta y Rodríguez Gustá, Ana Laura. 2009. *Ideas, presencia y jerarquías políticas. Claroscuros de la igualdad de género en el Congreso Nacional de Argentina*. Buenos Aires: PNUD.Prometeo Libros.
- Caminotti, Mariana. 2014. "Ideas, legados y estrategias políticas en la reforma de las reglas de selección de candidatos: la institución del cupo femenino en Argentina". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 23 (2): 65-85.
- Caul, Miki. 2001. Political Parties and the Adoption of Candidate Gender Quotas: A Cross National Analysis, *The Journal of Politics*, vol. 63 (4)pp. 1214-1229.
- Cerva, Daniela. 2014. "Participación política y violencia de género en México". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Vol. LIX, núm. 222 (septiembre-diciembre) pp. 1-20.
- Choque Aldana, Marlene. 2013. "Paridad y alternancia en Bolivia. Avances y desafíos de la participación de las mujeres en la política". *La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina. Los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica*. Perú: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, pp. 121-175.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. 2014. *Informe regional sobre el examen y la evaluación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing y el documento final del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General en los países de América Latina y el Caribe*. Preparado por Sonia Montañó Virreira. Naciones Unidas: Santiago de Chile.
- Etxeberria, Ane. 2011. "Bancadas, comisiones y unidades técnicas de igualdad: rutas para institucionalizar el trabajo legislativo por la igualdad en América Latina". *Nota Conceptual No. 1, Políticas que transforman*. Panamá: Centro Regional del PNUD para América Latina y El Caribe, Área de Género.
- Franceschet, Susan y Krook, Mona Lena. 2006. State Feminism and Gender Quotas in the 'North' and the 'South': Comparative Lessons from Western Europe and Latin America. Paper presented at the *Annual Meeting of the International Studies Association*, San Diego, CA, March 22-25.
- Freidenberg, Flavia y Caminotti, Mariana. 2014. Federalismo electoral, fortaleza de las cuotas de género y representación política de las mujeres en Argentina y México. Trabajo presentado en el *XXXII Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos*, Chicago, 21-24 de mayo.

- Gallagher, Michael y Marsh, Michael, editors. 1988. *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*. Londres: SAGE Publications.
- Htun, Mala y Piscopo, Jennifer. 2014. *Women in Politics and Policy in Latin America and the Caribbean*, Conflict Prevention And Peace Forum CPPF, *Working Papers On Women In Politics: 2*.
- Krook, Mona Lena. 2005. Quota Laws for Women in Politics: A New Type of State Feminism? Paper presented at the *European Consortium for Political Research, Joint Sessions of Workshops*. Granada, April 14-19.
- Krook, Mona Lena. 2008. "Quota Laws for Women in Politics: Implications for Feminist Practice". *Social Politics* Vol. 15 (3) pp.345-368.
- Krook, Mona Lena y Norris, Pippa. 2014. "Beyond Quotas: Strategies to Promote Gender Equality in Elected Office". *Political Studies* Vol. 62 (1)pp. 2-20.
- Madriz Sotillo, Jhannett M. 2012. "Visibilización de la mujer en la República Bolivariana de Venezuela", *Revista Derecho Electoral* N° 13, enero-junio [Versión On Line].
- Piscopo, Jennifer M. 2010. Gender Quotas and Equity Promotion in Mexico. Trabajo presentado en *2010 International Congress of the Latin American Studies Association*, Toronto, October 6-9.
- PNUD. 2012. *¿Cuánto hemos avanzado? Un análisis de la participación política de las mujeres en los gobiernos subnacionales en América Latina y el Caribe*. Panamá: Centro Regional del PNUD para América Latina y El Caribe, Área de Gobernabilidad Democrática y Área de Género.
- Puyana, José Ricardo. 2014. Mujeres y política en Colombia: reformas, incidencia y acciones desde la cooperación (2007-2014). Trabajo presentado en el *I Foro Internacional "Mujeres, política, democracia. Rompiendo los techos de cristal en América Latina"*. Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca, 23 al 28 de marzo.
- Rodríguez Gustá, Ana Laura. 2011. *¿Quién promueve la igualdad en los Parlamentos? Experiencias de bancadas, comisiones, unidades técnicas y grupos mixtos en América Latina y el Caribe*. Panamá: Centro Regional del PNUD para América Latina y El Caribe, Área de Género.
- Verge, Tània y De la Fuente, María. 2014. "Playing with different cards: Party politics, gender quotas and women's empowerment". *International Political Science Review*, vol. 35 (1) pp. 67-79.

## Notas

[1] El caso conocido como "las Juanitas" en México es un ejemplo. En 2009, ocho mujeres electas para la Cámara de Diputados pidieron licencia para dejar la banca a sus suplentes hombres. Este suceso motivó que un grupo de mujeres



interpusiera una demanda ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) para obligar a los partidos a cumplir con la ley (Freidenberg y Caminotti 2014). El Tribunal sentenció que la fórmula completa de las candidaturas (propietarias y suplentes) debía integrarse por mujeres y que el método de selección de candidatos no exceptuaría a los partidos del cumplimiento de la cuota de género.

[2] Para dar un ejemplo, la ley pionera de Argentina (1991) exige postular un porcentaje mínimo de 30% de mujeres “en proporciones con posibilidad de resultar electas”, pero no fija un mandato de posición que indique claramente cómo hacer operativo ese principio. Para saldar esta laguna, se precisaron dos reglamentaciones del Poder Ejecutivo (1993 y 2001), la segunda de ellas dictada luego de que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la OEA declarara la admisibilidad de un caso presentado por una dirigente que alegó la violación del derecho al debido proceso, a la igualdad ante la ley y a los recursos efectivos establecidos el Pacto de San José de Costa Rica, por parte de la República Argentina en su perjuicio (Caminotti 2014). En Costa Rica, la justicia electoral fue clave para mejorar y ajustar la ley de cuotas de 1996 (40% para la estructura partidaria y los puestos de elección popular, sin mandato de posición ni sanción). En este caso, los mandatos de posición y las sanciones vinieron de la mano del Tribunal Supremo de Elecciones, que fue un verdadero arquitecto de las cuotas mediante resoluciones que permitieron garantizar el cumplimiento y disciplinar a los partidos políticos.

[3] Tras su diseminación en América Latina, las cuotas legales viajaron a países de África, Medio Oriente, el Sureste de Europa (Krook 2008). Asimismo, Francia, España, Portugal, Irlanda y Bélgica; sin embargo, en Europa Occidental predominan las cuotas partidarias.

[4] En Colombia, una primera Ley de Cuotas (Ley 581, 2000) establecía la inclusión de un 30% de mujeres en los órganos internos de los partidos políticos. Esta medida no pasó la revisión obligatoria de constitucionalidad y no entró en vigor. Sin embargo, una nueva reforma de 2009 obligó a los partidos y a los movimientos políticos a incorporar la equidad de género entre sus principios rectores (Acto legislativo 001), allanando el camino a la adopción de una nueva ley cuotas en 2011 (Puyana 2014).

[5] En Uruguay, la Ley 18.476 de 2009 estableció una cuota de género para las elecciones nacionales de 2014 y subnacionales de 2015. En El Salvador, la normativa de cuotas contempla una vigencia de cinco elecciones, y en Chile se previó su vigencia para cuatro procesos electorales (2017, 2021, 2025 y 2029).

