

Innovación democrática y representación política: las reformas electorales paritarias exitosas en América Latina

Democratic Innovation and Political Representation: Successful
Parity Electoral Reforms in Latin America

 **Flavia Freidenberg**

Instituto de Investigaciones Jurídicas
Universidad Nacional Autónoma de México
Observatorio de Reformas Políticas en América Latina
flavia@unam.mx

Resumen: ¿Por qué unos países con reglas paritarias han alcanzado representación paritaria en el Poder Legislativo y otros no? ¿Cuáles han sido las configuraciones legales más eficientes para incrementar la representación de las mujeres en América Latina? Esta investigación argumenta que hay al menos tres dispositivos legales que, junto a la exigencia de la paridad vertical en las candidaturas, pueden generar mayor representación. Ellos son: 1. La paridad transversal en los encabezamientos de las listas plurinominales (México, Ecuador, Costa Rica); 2. La paridad horizontal entre los distritos uninominales (Bolivia, México); 3. El principio de competitividad para que las mujeres no sean ubicadas en distritos perdedores (México). Estos dispositivos de innovación democrática, junto a la alternancia, la fórmula completa y las sanciones fuertes, son claves para mejorar la representación. Conocerlos ayuda a identificar las reformas necesarias para los sistemas que aún no consiguen resultados paritarios.

Palabras clave: INNOVACIÓN DEMOCRÁTICA; REPRESENTACIÓN POLÍTICA; RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO; PARIDAD DE GÉNERO; AMÉRICA LATINA.

Abstract: Why have some countries with gender parity rules achieved equal representation in the Legislative Branch and others have not? What have been the most efficient legal configurations to increase women's representation in Latin America? This research argues that there are at least three legal devices that, together with the requirement of vertical parity in candidacies, can generate greater representation. They are: 1. Transversal parity in the headings of plurinomial lists (Mexico, Ecuador, Costa Rica); 2. Horizontal parity between

single-member districts (Bolivia, Mexico); 3. The principle of competitiveness so that women are not placed in losing districts (Mexico). These devices of democratic innovation, together with alternation, the complete formula and strong sanctions, are key to improving representation. Knowing them helps to identify the necessary reforms for systems that still do not achieve equal results.

Keywords: DEMOCRATIC INNOVATION; POLITICAL REPRESENTATION; GENDER ELECTORAL REGIME; GENDER PARITY; LATIN AMERICA.

Fecha de recepción: 04/04/2024

Fecha de aceptación: 30/08/2024



Innovación democrática y representación política: las reformas electorales paritarias exitosas en América Latina¹

Flavia Freidenberg

I. Introducción

América Latina se ha convertido en un estupendo laboratorio para evidenciar el modo en que el Derecho y la Ciencia Política pueden cambiar el orden social (Bareiro, 2007). Las leyes importan y son una herramienta eficaz para eliminar las desigualdades existentes y moldear las decisiones y los comportamientos políticos (Dahlerup, 1993). Esta idea es la que ha contribuido a repensar y transformar el modo en que las mujeres acceden y ejercen sus derechos políticos-electorales. A través de la aprobación de lo que se ha denominado como el “régimen electoral de género”, es decir, de la regulación de la manera en que los partidos políticos registran sus candidaturas a los cargos de representación popular, se pueden mejorar las condiciones de competencia política, reducir los obstáculos y las barreras existentes y facilitar el acceso de las mujeres a los cargos de representación popular².

La subrepresentación de las mujeres no es una cuestión menor, ya que no se trata sólo de la ausencia de la voz y de las ideas de la mitad de la población en los procesos de toma de decisiones, sino que esto limita al propio régimen político. Metodológicamente, no solo supone una cuestión de grado (calidad y/o nivel de

¹ Esta investigación ha sido desarrollada en el marco del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina. La misma forma parte del Proyecto #PolisParitaria: la representación política de las mujeres desde una perspectiva multidimensional en América Latina, radicado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, bajo el DGPO Código 122427.

² Los “régímenes 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 (En Freidenberg, 2022, p. 23, nota 5).

consolidación de la democracia), sino de tipo de régimen (Freidenberg, 2022; Paxton, 2008). En otras palabras, sin mujeres en los cargos públicos, en los roles de poder y/o en las agendas de las políticas públicas, un sistema político con elecciones competitivas no puede ser denominado como “democracia” (Miranda Leibe y Suárez Cao, 2018; Paxton, 2008).

Las medidas de innovación democrática desarrolladas en diferentes países de la región han buscado cambiar esta situación de invisibilización y exclusión de las mujeres del poder público. Estas iniciativas han supuesto que las leyes electorales pueden impactar en el modo en que se integran las candidaturas, -y con ello el hecho de que las mujeres sean electas-, al exigir a los partidos colocar mujeres como candidatas. Si bien ningún fenómeno depende un único factor, diversas investigaciones neoinstitucionalistas feministas han dado demostrado la relevancia de las reglas formales -medidas de acción afirmativa y/o el principio de paridad de género- como poderosos instrumentos para que las mujeres integren las listas (Schwindt-Bayer, 2018; Archenti y Tula, 2017; Llanos y Martínez, 2016; Bareiro y Soto, 2015; Franceschet *et al.*, 2012; Ríos Tobar, 2008; entre otras).

En las últimas décadas, los países de América Latina han impulsado y materializado una “verdadera revolución jurídica” (Bareiro, 2007, p. 679), a partir de cuestionar la distribución desigual del poder. Los sistemas políticos que más han avanzado son aquellos que han conseguido aprobar un régimen electoral de género más fuerte (Freidenberg, 2022; Schwindt-Bayer, 2018; Archenti y Tula, 2014, 2017; Franceschet *et al.*, 2012). Tras más de 45 cambios en las reglas que regulan el acceso a las candidaturas de 17 países de la región (#ObservatorioReformas 1991-2024), la representación política se ha transformado³. El proceso de cambio se ha visualizado en el incremento de la

³ Las reformas al régimen electoral de género se calculan en los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Guatemala no ha aprobado hasta el momento ninguna reforma orientada a regular el registro de candidaturas a cargos de representación popular.

representación descriptiva de las mujeres en los Poderes Legislativos nacionales, al haber pasado en términos medios de 9 a 35,8 puntos porcentuales (CEPAL 2024), generando resultados heterogéneos entre los casos nacionales.

¿Por qué unos Poderes Legislativos han alcanzado resultados paritarios y otros no? ¿Qué es lo que ha provocado que, en sistemas políticos con regímenes electorales de género paritarios, unos hayan conseguido más representación descriptiva de las mujeres que otros? El objetivo de este trabajo es explorar las diferencias en las reglas de género paritarias e identificar cuáles son las configuraciones legales-normativas más eficientes para conseguir la representación paritaria en la integración legislativa. A partir de la Base de Datos de “Reformas Electorales de Género en América Latina” del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1991-2024), se evalúan diez países que han aprobado la paridad en el registro de las candidaturas (Ecuador, Costa Rica, México, Bolivia, Honduras, Panamá, Nicaragua, Argentina, Perú y Venezuela) y se analizan los componentes institucionales con la intención de encontrar claves que permitan entender las diferencias en los resultados.

El argumento es que el nivel de fortaleza del diseño del régimen electoral de género, centrado en el tipo de paridad que emplea y sus combinaciones, hacen la diferencia en los resultados de la representación descriptiva de las mujeres. Los tres dispositivos legales que, cuando funcionan juntos, pueden mejorar las condiciones de la representación son: 1. La paridad transversal en los encabezamientos de las listas plurinominales (México, Ecuador, Costa Rica); 2. La paridad horizontal entre los distritos uninominales (Bolivia, México) y 3. El principio de competitividad para que las mujeres no sean ubicadas en los distritos donde los partidos suelen perder (México).

Cuando los diseños normativos exigen, además de esos tres elementos, la paridad vertical, la alternancia en cremallera, la integración de la fórmula de manera completa (titular y suplente del mismo género cuando son mujeres) y hacen efectivas sanciones fuertes a los partidos (como la prohibición de presentar

candidaturas sino se cumple con lo que dicen las reglas formales) y también existe una coalición de actores -exigente y activa- impulsando, observando y supervisando la implementación de las normas, se dan los mayores niveles de representación descriptiva de las mujeres a nivel legislativo (México).

La estructura del texto consta de cuatro partes. Primero, se presenta una breve discusión teórica que enmarca el problema de investigación. Segundo, se identifican una serie de herramientas que permiten evaluar la representación formal (dimensiones, indicadores y forma de medición), a partir del Índice de Fortaleza del Régimen Electoral de Género (IFREG) (Freidenberg, 2022, Caminotti y Freidenberg, 2016). Tercero, se describen los regímenes paritarios de diez países de América Latina, con la intención de compararlos y poder identificar las condiciones legales que favorecen su mayor efectividad sobre la representación descriptiva de las mujeres. Cuarto, se plantean una serie de aprendizajes y propuestas de reformas que se consideran necesarias para alcanzar la representación paritaria. Finalmente, se culmina con la identificación de una serie de agendas de investigación-acción futura sobre las condiciones necesarias para mejorar la representación política de las mujeres.

II. Discusión teórica

El estudio de la representación política ha sido uno de los temas más atendidos desde la instauración democrática en América Latina. La representación, es decir, el proceso de “hacer presente en algún sentido algo que no está presente literalmente o de hecho” (Pitkin, 1967, p. 8) y de “actuar en el interés de los representados, de una manera responsable hacia ellos” (Pitkin, 1967, p. 209), supone observar *quiénes* ejercen el poder y *de qué manera* lo hacen. Dado que las personas que participan en el ejercicio de la representación, es decir, quienes son representados y quienes ejercen como representantes, por definición, tienen un sexo y un género, ésta no es inmune a estar estructurada por relaciones jerárquicas

entre hombres y mujeres (Childs y Lovenduski, 2013; Celis, 2008). De ahí que la incorporación del género al estudio de la representación política resulte clave para visibilizar las desigualdades en el acceso y el ejercicio del poder, al mismo tiempo que permite mapear y explicar la inclusión y exclusión del sexo y el género en (la praxis de) las diferentes dimensiones de la representación (Celis, 2008, p. 73).

Una manera de evaluar la representación es a partir de la propuesta que hace Pitkin (1967) a través de diseccionar cuatro dimensiones: formal, descriptiva, simbólica y sustantiva. Siguiendo esa idea, se estudia la interacción de dos de esas cuatro dimensiones: la formal, que tiene que ver con las reglas que autorizan “el estar presente en ausencia de” y la descriptiva, que identifica cuántas personas de un grupo consiguen acceder a un cargo de representación⁴. Estas dimensiones se encuentran en conexión permanente. La representación formal condiciona a la descriptiva, al mismo tiempo que aquella puede ser modificada a través de diversas reformas electorales, que pueden modificar los incentivos con el que juegan los actores y a partir de ello mejorar la “política de la presencia” (Phillips, 1995) y los niveles de representación política de los grupos subrepresentados (Archenti y Tula, 2017; Llanos y Martínez, 2016; Bareiro, 2007).

La representación formal -que describe Pitkin- contiene al régimen electoral de género, que se combina con otros elementos formales (como el sistema electoral) 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, 2022; Schwindt-Bayer, 2018)⁵. Junto a ellos, también importa el papel activo y comprometido de mujeres políticas, activistas y defensoras de derechos de las mujeres, el movimiento amplio de

⁴ A diferencia de la formal y la descriptiva, la representación simbólica se vincula al ejercicio del poder y la representación sustantiva con las ideas, agendas, propuestas e iniciativas que se promueven desde un cargo de representación (Pitkin 1967).

⁵ Se entiende como “sistema electoral” al mecanismo a partir del cual los votos se traducen en escaños o puestos de poder (Nohlen, 1994).

mujeres, autoridades electorales, funcionarias públicas, personas de la academia, entre otras, y su capacidad de incidencia para que esas reglas formales se cumplan (Caminotti, 2016).

La posibilidad de controlar que se implementen las normas jurídicas ha permitido articular mecanismos formales e informales para reforzar y/o exigir el cumplimiento de las leyes a las dirigencias partidistas. Esta no es una cuestión menor, porque el control eficaz de la implementación de las normas supone una herramienta eficaz para reducir la desigualdad entre la dimensión formal y la informal de la política (Saba, 2016).

Una de las claves está, entonces, en analizar las reglas formales que moldean la representación política, los incentivos y los candados que la ley establece 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. Desde la innovadora apuesta de las mujeres argentinas por exigir el cupo en las listas legislativas en 1991 (Argentina, Ley N° 24.012, 1991), América Latina ha aprendido diversas formas de condicionar el registro de candidaturas. La aprobación de determinados mecanismos de innovación democrática ha funcionado como “vías rápidas” (*fast track*) (Dahlerup y Freidenvall, 2005) para acelerar la representación política.

En todas ellas, las leyes aprobadas y las reformas realizadas han estado orientadas a establecer, fortalecer o 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 y/o candidaturas deben registrar personas para competir por un cargo de elección popular en un sistema democrático. Cuanto más exigente sea ese régimen, mayor será el número de mujeres electas (Freidenberg, 2022; Schwindt-Bayer, 2018; Fernández-Matos *et al.*, 2018; Caminotti y Freidenberg, 2016). Por el contrario, la ausencia de reglas -o su debilidad- funciona como un obstáculo para la

participación de las mujeres, mientras que las reglas más fuertes son aquellas que han transformado la representación.

III. Herramientas metodológicas para evaluar la representación formal

Una propuesta inicial para evaluar los “regímenes electorales de género” es el Índice de Fortaleza de Régimen Electoral de Género (en adelante, IFREG), 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 analizados⁶. 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 sólo simbólicas; como 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 consiste en la previsión de situaciones en las que se autoriza no aplicar la ley como, por ejemplo, cuando se realizan mecanismos de selección de candidaturas con

⁶ 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” (IFREG) (Freidenberg, 2022).

democracia interna y se argumenta que debido a ello no es necesario cumplir con la exigencia legal del régimen electoral de género.

El IFREG permite evaluar las reglas que determinan el escenario en el 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 legal) (Tabla I).

Tabla I

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

Dimensiones e indicadores	Categorización	Medición
1. Tamaño: porcentaje de las candidaturas que se deben asignar a mujeres	· Mínimo (hasta 30 por ciento)	0
	· Intermedio (31 por ciento a 49 por ciento)	0,5
	· Paritario (50 por ciento)	1
2. Mandato de posición: reglas de emplazamiento de las candidatas	· Ausente	0
	· Débil: posibilidad de ubicar mujeres en últimos lugares y/o en distritos perdedores	0,5
	· Fuerte: requisito de incorporar mujeres en candidaturas “efectivas” (no candidaturas simbólicas)	1

3. <i>Enforcement:</i> penalidad por incumplimiento de la cuota y/o paridad	<ul style="list-style-type: none"> · Ausente · Débil: mecanismos que penalizan al partido o que les permiten cambiar lo que originalmente entregaron y se les permite competir. · Fuerte: los partidos no pueden participar de la elección si no cumplen (no hay manera de registrar la candidatura) 	<p>0</p> <p>0,5</p> <p>1</p>
4. Alcance: rango de candidaturas a las cuales se aplica la cuota y/o la paridad	<ul style="list-style-type: none"> · Restringido: sólo se exige en las candidaturas propietarias · Amplio: se exige la fórmula completa (las suplentes de una titular mujer, debe ser mujer) 	<p>0</p> <p>1</p>
5. Válvula de escape: la normativa contempla excepciones al cumplimiento de la cuota y/o la paridad	<ul style="list-style-type: none"> · Presentes: hay situaciones donde es posible no aplicar la normativa y/o algunas candidaturas están exentas · Ausente: no hay excepciones. 	<p>0</p> <p>1</p>

Fuente: Elaboración original de Caminotti y Freidenberg (2016).

El problema que presenta esta herramienta metodológica es que no distingue las diferentes manifestaciones de la paridad ni otro tipo de innovaciones institucionales como el principio de competitividad o la regla de los distritos perdedores. Esta limitación afecta la evaluación de los regímenes electorales de género, ya que oculta las diferencias en los distintos diseños institucionales que cuentan con una misma exigencia paritaria. De ahí que sea necesario evaluar las diferencias existentes en los diseños que contemplan la paridad de género, aunque sea de manera cualitativa hasta que se pueda pensar en una nueva herramienta que mida los componentes que integran esos regímenes, y ver en qué medida se relacionan los diferentes diseños institucionales paritarios con los resultados alcanzados en materia de representación descriptiva.

IV. La representación formal y la representación descriptiva de las mujeres en América Latina

Los esfuerzos por incrementar la representación descriptiva de las mujeres en los legislativos nacionales han sido sustantivos en las últimas décadas en América Latina. Si bien no ha sido un camino lineal, resulta posible establecer una serie de patrones de cambio legal en los países de América Latina desde 1991 (Freidenberg, 2022; Archenti y Tula, 2017; Caminotti, 2016; Llanos y Martínez, 2016; Bareiro y Soto, 2015; Franceschet *et al.*, 2012; entre otros). Estos cambios se han dado de manera progresiva y, en términos analíticos, se pueden organizar en olas:

a) la primera ola, buscó introducir medidas de acción afirmativa (cuotas) en el registro de las candidaturas⁷;

b) la segunda ola impulsó el reforzamiento de las medidas aprobadas, a partir de la introducción de sanciones, la aprobación del mandato de posición y la eliminación de válvulas de escape⁸;

c) la tercera ola se caracterizó por la aprobación de la paridad de género como principio constitucional y/o legal⁹ y, finalmente,

⁷ Las reformas se iniciaron en 1991 con la aprobación de la “Ley de Cupos” de Argentina, que suponía una cuota de género del 30%. Otros países comenzaron a aprobar porcentajes mínimos de exigencia por género que fueron del 20% (Paraguay 1996 -para las elecciones internas-; Ecuador 1997), del 25% (Rep. Dominicana 1997; Perú 1997) y del 30% (Bolivia 1997; Brasil 1997; Panamá 1997; Venezuela 1998, aunque dos años después de desapplicó; Perú 2000; Ecuador 2000; Honduras 2000, en las elecciones internas) y del 33% (Rep. Dominicana 2000). Sólo Costa Rica exigió el 40% de las candidaturas a los cargos legislativos para mujeres en 1996 e incluso fortaleció el mandato de posición en 1999. La falta de consenso entre las élites partidarias llevó a que México a incorporarse a esta ola de la cuota del 30% recién en 2002.

⁸ Las reformas buscaron fortalecer el régimen electoral de género al incrementar el porcentaje de cuota exigido del 30% al 40% (México 2011; Honduras 2012, para las elecciones internas); reforzando el mandato de posición (Ecuador 2008/2009; Bolivia 2010; México 2011), fortaleciendo los criterios para su cumplimiento (Brasil 2009; México 2011), eliminando válvulas de escape, como la de haber realizado procesos de selección de candidaturas competitivas para evitar cumplir con la cuota (México 2011) o introduciendo la exigencia de la fórmula completa en candidaturas propietarias y suplentes del mismo género (México 2011), para evitar los mecanismos de presión contra las mujeres propietarias (principales y/o titulares).

d) la cuarta ola incorporó medidas de acción afirmativas para reforzar las disposiciones paritarias ya aprobadas¹⁰.

De este modo, los países han evidenciado su compromiso con la aprobación de principios -tanto en las Constituciones como en las leyes- relacionados con la paridad de género. Su reconocimiento como principio constitucional supuso incorporar en la legislación una serie de acuerdos asumidos a nivel internacional. Los convenios han funcionado como marcos a los que las mujeres activistas, políticas y la justicia electoral han podido acudir para hacer que los Estados reconozcan los derechos y reformen sus normativas internas como sostienen los términos de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW 1979) así como también la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (1994).

Un elemento clave en esta línea ha sido la aprobación de la Norma Marco para Consolidar la Democracia Paritaria (Parlamento Latinoamericano y Caribeño, 2015). 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, 2015) y su objetivo central es garantizar el acceso al mismo trato y oportunidades para el

⁹ Los sistemas políticos que aprobaron paridad fueron Ecuador 2008/2009 (de manera progresiva, como resultado de las reformas realizadas en 2000), Costa Rica 2009, Bolivia 2009/2010, Nicaragua 2012, Panamá 2012, México 2014, Honduras 2016 (sólo para las internas), Argentina 2017 y Perú 2020. Colombia 2021 la aprobó solo en distritos de una magnitud de más de cinco, pero luego fue declarada inconstitucional por la Corte. Venezuela también aprobó la paridad en 2015, a través de la Resolución N°150625-147 y también se ha incluido en el Reglamento para las elecciones de 2021, aunque en la práctica no se cuenta con información respecto a que se haya aplicado.

¹⁰ Como ha ocurrido en México con la aprobación de las medidas de acción afirmativa, complementarias a la paridad, para grupos de la diversidad sexual, personas en condiciones de discapacidad, pueblos originarios y afroamericanos, entre otros.

reconocimiento, goce y ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas¹¹.

De ahí que se le considere un principio definitivo (no temporal como las cuotas), que busca integrar la diferencia sexual a la democracia representativa. El mismo no supone sólo un procedimiento jurídico, sino un principio que implica formas diferentes de distribuir y entender las relaciones de poder (Bareiro y Soto, 2015); un nuevo contrato social respecto a la democracia (Freidenberg, 2022); que permite profundizar en el marco legal de protección contra las resistencias que enfrentan las mujeres (Bareiro y Soto, 2015).

La paridad como resultado se puede conseguir a través de medidas concretas que atraviesan las decisiones y procedimientos de la política cotidiana. El régimen electoral de género funciona como un conjunto de normas que afectan esos procedimientos concretos como el de seleccionar candidaturas. Cuando la paridad se ha introducido como exigencia en los regímenes electorales de género, éste se ha fortalecido. La mayoría de las veces han sido procesos acumulativos de cambios institucionales. Donde más se ha avanzado ha sido por la lucha del movimiento de las mujeres que por iniciativa de las o los legisladores. De ahí que una fuente de origen de las reformas electorales haya sido el actuar de la justicia electoral, pudiendo corregir, crear y/o enmendar las desigualdades estructurales sobre las que ha podido juzgar (Alanís Figueroa, 2017; Sobrado González, 2012).

Como se ha mencionado en relación con la tercera ola de reformas, la paridad de género se ha aprobado en diez países de la región en las últimas décadas. En un único caso, su aprobación ha sido de manera progresiva (Ecuador 2000 para que se alcance en 2008) mientras que en los otros ha sido adoptada como una medida automática, de aplicación inmediata en las exigencias institucionales (Costa Rica 2009, Bolivia 2010, Nicaragua 2012, Panamá 2012, México 2014, Venezuela 2015,

¹¹ En esta línea, también la Estrategia de Montevideo, adoptada durante la XIII Conferencia Regional de la Mujer (2016) buscó la profundización y cualificación de las democracias y la democratización de los regímenes políticos, socioeconómicos y culturales (En Freidenberg, 2022).

Honduras 2016, Argentina 2017 y Perú 2020)¹². La mayoría de los casos aprobaron la paridad para el registro de candidaturas en las elecciones generales, salvo en Honduras 2016 donde sólo se exige en las elecciones internas o primarias de los movimientos políticos que no cuentan con candidatura única (Freidenberg, 2022).

En la mayoría de los países, las reglas exigen la paridad del 50%-50% a nivel vertical (Argentina, Ecuador, Bolivia, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, Panamá, México y Perú); la paridad transversal en el encabezamiento de las listas (México, Costa Rica, Bolivia, Ecuador, Perú)¹³; la paridad horizontal entre distritos uninominales (México, Bolivia)¹⁴; la prohibición de ubicar mujeres en los distritos donde los partidos siempre pierden (México)¹⁵; el mandato de posición con alternancia (en cremallera o cebra) para la paridad vertical en listas plurinominales, donde ninguna posición consecutiva de la lista del partido pueda ser ocupada por el mismo sexo-género (México, Bolivia, Costa Rica, Perú, Ecuador, Argentina); la fórmula completa, donde la paridad se calcule “en” las posiciones titulares y donde además, las suplencias de las mujeres electas, sean cubiertas por otras mujeres (México; Bolivia, Costa Rica); las sanciones fuertes por el incumplimiento de la norma, que implica la imposibilidad de registros de las

¹² 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 en el régimen político cubano. Las mujeres ocupan solo 3 de los 14 espacios en el Buró Político del Partido Comunista de Cuba (PCC) y ninguna de las 6 posiciones de secretariado, así como 7 de los 33 espacios en el Consejo de Ministros (En Freidenberg, 2022).

¹³ La “paridad transversal” supone que los encabezamientos de las listas sean paritarios. 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 (artículo 234 de la LGIPE).

¹⁴ En México 2015 se aprobó 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 por dos, siendo la mitad de ellos para las mujeres. Esto se aplica en todos los órganos legislativos (nacionales y subnacionales) así como también para la elección de las gubernaturas.

¹⁵ A partir de 2015 por una sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

candidaturas (México, Ecuador, Argentina, Bolivia, Perú, Costa Rica) y la prohibición de las válvulas de escape, lo que supone quitar la posibilidad legal de que si el partido no encuentra mujeres, puedan ubicar a personas de otros géneros para suplirlas (Argentina, Bolivia, Costa Rica, México, Ecuador, Perú).

La aplicación del Índice de Fortaleza del Régimen Electoral de Género (IFREG) evidencia diferencias en la evaluación de las reglas formales en los países de América Latina entre 1990 y 2024. Un primer grupo recibe la mayor calificación (5), al contar con el régimen electoral de género más fuerte (como ocurre en México, Ecuador, Costa Rica, Bolivia, Perú y Argentina) mientras otros dos casos paritarios no alcanzan a cubrir esos marcos de exigencia (Panamá u Honduras). En los dos últimos sistemas políticos, existen limitaciones en el diseño institucional, ya que sólo exigen la paridad para en las elecciones primarias o internas (Honduras) o permiten que la Secretaría de las Mujeres de los partidos puedan evitar que se exijan las candidaturas paritarias, entregando un documento que indica que no hay suficientes mujeres disponibles como para cubrir la paridad (Panamá). Con esta decisión -que ya estaba en la Ley panameña desde 1997-, se generan además conflictos al interior del movimiento de mujeres, ya que no se les otorga poder coercitivo o capacidad para fiscalizar y garantizar el cumplimiento efectivo del porcentaje de exigencia de mujeres.¹⁶ En ambos casos, Honduras y Panamá, estas medidas funcionan como válvulas de escape legales que permiten que no sea necesario integrar las candidaturas de manera paritaria como señala la norma.

¹⁶ Esto se mantuvo en el Decreto 20 del 26 de abril de 2018 que modificó el Decreto 14 del 2018, emitido por el Tribunal Electoral, señalando que la Secretaría de la Mujer de cada partido deberá certificar que no se cumplió con la cuota femenina a falta de candidaturas para llenar las listas y a falta de estas las posiciones podían ser ocupadas por los hombres.

Tabla II

Representación formal y representación descriptiva de las mujeres
en países paritarios en la Cámara Baja*

País*	Año	Paridad			Mandato	Fórmula Completa	Sanción Fuerte	IFREG	Principi o de Compet itividad	SE Amigable	% representac ión legislativa mujeres (2023)
		V	H	T							
		V	H	T	Fuerte/Déb il/ Ausente						
México	2014	Si	Si	Si	Fuerte	Si	Si	5	Si	Si (mixto)	50
Costa Rica	2009 2017	Si		Si	Fuerte	Si	Si	5		Si	47.4
Bolivia	2010	Si		Si	Fuerte	Si	Si	5		Si (mixto)	46.1
Argentina	2017	Si			Fuerte	No	Si	5		Si	44.8
Perú	2020	Si		Si	Fuerte	No	Si	5		Si	38.8
Ecuador	2009 2020	Si		Si	Fuerte	Si***	Si	5		Si	38.7
Honduras	2016 2017	Si			Débil**	No	No	3		No	27.3
Panamá	2012 2023	Si			Ausente	No	No	1		No	22.5

V = Paridad Vertical

H = Paridad Horizontal. En Costa Rica y Bolivia la paridad en los encabezamientos (transversal) se la define como paridad horizontal.

T = Paridad Transversal

Casos ordenados en función del porcentaje de representación descriptiva de las mujeres a nivel Legislativo (Cámara Baja).

* No se incluyen en el análisis los casos de Cuba y Nicaragua por no calificar como democracias y de Venezuela porque la autoridad resolvió la inaplicabilidad de la norma luego de haber sido aprobada.

** En Honduras, el mandato de posición es débil, porque no es en cremallera y funciona para los puestos 3, 4 y 5.

*** Aunque en Ecuador, se establece que la fórmula se integre de manera completa, en la práctica, su implementación es laxa.

Fuente: Elaboración propia a partir de la aplicación del IFREG siguiendo los datos de la Base de Datos del #ObservatorioReformas (1991-2024) y CEPAL (2023) para la representación descriptiva de las mujeres en los Poderes Legislativos (Cámara Baja) de América Latina. El año considerado por cada régimen electoral de género es el de la aprobación de la norma, aunque se implemente de manera posterior.

La experiencia comparada evidencia algunos problemas en relación con la paridad de género. Los datos muestran que, aunque todos los casos son paritarios, sólo en uno se alcanza la paridad matemática (México 2023, 50%), en tres se superan los 40 puntos porcentuales (Costa Rica 2023, 47.4%; Bolivia 2023, 46.1%; Argentina 2023, 44.8%), en dos los 30 puntos (Perú 2023, 38.8%. y Ecuador 2023, 38.7%) mientras que en el resto no alcanzan la denominada “masa crítica” (Honduras 2023, 27,3% y Panamá 2023, 22.5%) (CEPAL 2024) (Tabla II). Esos problemas pueden sistematizarse en dos grupos, relacionados con el diseño y/o la implementación de la norma.

IV.1. Problemas en el diseño del régimen electoral de género paritario

Un primer grupo de problemas tiene que ver con el diseño de las reglas del régimen electoral de género, dado que la ausencia o su debilidad supone reglas poco eficientes. El hecho de que las reglas del régimen electoral de género sean exigidas sólo para las precandidaturas (elecciones internas o primarias) y no se señale de manera expresa el carácter vinculante de la norma para las elecciones generales supone un problema. En los países donde han aprobado la paridad de género en las elecciones internas o primarias (Honduras), los resultados de

mujeres electas suelen ser muy diferentes de aquellos otros cuyas reglas se exigen en las elecciones generales (como en México). Es más, en sentido estricto, resulta muy difícil asumir que la exigencia de la paridad en las elecciones internas (como en Honduras) funciona de manera similar a los que cuentan con reglas paritarias para las elecciones generales.

Otro obstáculo ha sido de ver a la paridad vertical como un todo y no reconocer las ventajas de incorporar, donde se pueda, las otras formas de la paridad como ocurre con la horizontal y/o transversal como medidas compensatorias. En Argentina, por ejemplo, si bien existe mandato de posición (1/1) no se contempla el encabezamiento de las listas por mujeres (Argentina, Ley 27.412, 2017). Esto no es una cuestión menor, en la elección legislativa de 2021, sólo el 36% de las listas fueron encabezadas por mujeres (Defensoría del Pueblo 2021).

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 sean para mujeres (como se ha evidenciado en Argentina, Honduras¹⁷ o Perú antes de 2020¹⁸) 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

¹⁷ La Ley Electoral (Honduras, Decreto N° 54-2012) no establece un mandato de posición claro. El Reglamento del Tribunal Supremo Electoral (Acuerdo 003) estableció que la alternancia (cremallera) en las listas aplica a partir de la quinta posición.

¹⁸ En Perú, la Ley Orgánica de Elecciones de 1997 y sus reformas subsecuentes no establecían un mandato de posición claro, 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. Si bien las reformas de 2019 y 2020 buscaron mejorar el régimen electoral de género, el sistema electoral poco amigable (voto preferencial) ha producido que la representación política de las mujeres no alcanzara los resultados que han tenido los otros sistemas paritarios. De ahí que recientemente se buscara cerrar las listas.

ganar, como son las “candidaturas simbólicas” y, además, colocarlas en los últimos puestos de las listas sabiendo que eso disminuye sus posibilidades de ganar (Ecuador¹⁹, Panamá, Honduras).

Otro problema 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. Las combinaciones de las fórmulas completas entre titulares y suplentes sería la siguiente: mujeres/mujeres o hombres/hombres o, en su caso, hombres/mujeres (México). Hay países donde se cree que la paridad se da “dentro” de la integración de la fórmula (Honduras, Panamá). De este modo, se ubican a todos los hombres como titulares y a todas las mujeres como sus suplentes, bajo el argumento de que eso es paritario (como en Honduras, Ecuador, Panamá).

La ausencia de mecanismos de sanción por el incumplimiento de la paridad convierte en papel mojado cualquier norma. Si las autoridades no cuentan con recursos efectivos que les permitan rechazar, modificar o solicitar que hagan ajustes a lo que entregan los partidos, resulta muy difícil que se pueda sancionar y que los partidos tengan incentivos para atender lo que dice la norma. Los casos que más han avanzado 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).

Las 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 (Honduras, Panamá, 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

¹⁹ 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, 2022).

mujeres” suficientes para ubicarlas en las candidaturas y así evitar cumplir con las exigencias normativas (Panamá)²⁰.

IV.2. Problemas en la implementación del régimen electoral de género paritario

Los problemas están en el diseño, pero también en su implementación. La ley exige, pero en la práctica, no ocurren los resultados esperados, dada la debilidad del diseño del régimen electoral de género, pero también de la “coalición amigable al género” que no consigue articular estrategias colaborativas para supervisar y controlar lo que señala la norma. La ausencia de fiscalización sistemática y de medidas de sanción -en caso de que la norma no se cumpla- abonan de algún modo a la debilidad del sistema²¹.

Otro problema que debilita la implementación de la paridad es la combinación con el sistema electoral (Jones *et al.*, 2012). Los regímenes electorales de género pierden eficacia cuando interactúan con “sistemas electorales poco amigables”, como los que tienen distritos pequeños; cuando privilegian fórmulas de mayoría relativa más que las de carácter distributivo para la asignación de los escaños o cuando personalizan la estructura del voto porque las mujeres cuentan

²⁰ Por ejemplo, en Panamá, el Foro Nacional de Mujeres Políticas (FONAMUPP) denunció en las elecciones primarias de 2018 (para las elecciones generales de 2019) que el uso discrecional de la posibilidad de que la Secretaría de las Mujeres pueda indicar que no “hay mujeres” para las candidaturas ha pasado de ser una excepción para convertirse en la norma vigente (Nevache, 2018: 3). La Corte Suprema de Justicia resolvió frente a un recurso de inconstitucionalidad presentado en 2021 que “dicha norma no se basa en una discriminación jurídica subyacente en contra de las mujeres, sino que constituye una acción afirmativa para garantizar, en condiciones de igualdad, el goce o ejercicio de uno o más derechos humanos y libertades fundamentales de personas o grupos que así lo requieran” (Panamá, Recurso 122534-2021, 2022).

²¹ Por ejemplo, en Panamá, la OEA/MOE señaló que para la elección de 2019: “ninguno de los partidos inscritos cumplió con el requisito paritario” (2019, p.10). Algo similar ocurrió en la elección general de 2024, donde los partidos prefirieron emplear la “válvula de escape” que les permite irrespetar la exigencia de la paridad de género en el registro de las candidaturas.

con menos oportunidades para ganar un escaño, suelen tener menos recursos, son menos conocidas y reciben menos financiamiento para campañas (Htun, 2005)²².

La experiencia evidencia que, en los países donde se ha aprobado la paridad de género y cuentan con voto preferencial (Ecuador hasta 2020, Perú hasta 2021, Honduras y Panamá), la representación de las mujeres es menor que en aquellos sistemas donde hay listas cerradas y bloqueadas o sistemas segmentados (que compensan con diferentes tipos de elección en distritos, fórmulas de representación y estructura del voto), salvo en aquellos casos excepcionales donde las mujeres tienen liderazgos consolidados de manera previa a la elección (Schmidt, 2020; Schmidt y Araujo, 2004)²³.

V. Aprendizajes comparados

Unos diseños del régimen electoral de género han sido más exitosos que otros, como se ha evidenciado en esta investigación, y esto ha generado una serie de aprendizajes respecto a lo que puede hacerse para fortalecer la estructura institucional de las democracias paritarias con igualdad sustantiva. El principal aprendizaje es que *contar con reglas claras, específicas y operativas para delimitar el modo en que deben integrarse las listas de candidaturas importa*. La implementación de la paridad ha sido una política pública exitosa, en particular porque, cuanto más fuerte ha sido el régimen electoral de género, mayor ha

²² El sistema electoral más amigable es el de la representación proporcional, con circuitos grandes (o medianos) y listas cerradas y bloqueadas (Archenti y Tula, 2017; Jones *et al.*, 2012; Htun, 2005) y la estructura de voto también es un elemento clave en la interacción entre el mandato de posición y el resultado de la representación (Freidenberg, 2022). Aun así, la experiencia mexicana con distritos uninominales y paridad horizontal da cuenta de que las mujeres pueden ganar también en este tipo de distritos.

²³ 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 un limitante del efecto de la exigencia de la cuota y/o del principio de paridad de género una vez que se han registrado las candidaturas. 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 (Ver Schmidt, 2020).

resultado la representación descriptiva de las mujeres. Diversas investigaciones sobre los países de América Latina han evidenciado este hallazgo (Schwindt Bayer, 2018; Franceschet *et al.*, 2012; Jones *et al.*, 2012, Bareiro y Torres, 2009; entre otros). Una recomendación que surge de este hallazgo es que los sistemas políticos que aún no cuentan con un régimen electoral de género paritario procuren aprobar reglas paritarias para el registro de las candidaturas. Dado que no siempre la regla formal consigue traducirse en un derecho efectivo (Saba, 2016), el modo en que está redactada la ley, supone un punto importante para su implementación y cumplimiento.

Un segundo aprendizaje es que *no todos los diseños del régimen electoral de género paritario son iguales y que hay unos diseños más eficientes que otros para conseguir la representación de las mujeres en condiciones de igualdad con los hombres*. Los diseños más favorables son aquellos que incluyen: paridad vertical en el registro de candidaturas, paridad horizontal -para distritos uninominales- y paridad transversal en el encabezamiento de las listas -en distritos plurinominales-; con mandato de posición en alternancia y secuencialidad; con principio de competitividad incluido en la norma, para evitar que las mujeres sean asignadas exclusivamente en distritos perdedores; con fórmula completa del mismo género en el caso de postular mujeres, para evitar que sean colocada únicamente como suplentes de fórmulas integradas por dos personas; con reglas claras respecto a la sustitución de candidaturas.

Un tercer aprendizaje es que *la paridad funciona mejor con un sistema electoral amigable al género* (Freidenberg, 2022; Schwindt-Bayer, 2018; Jones *et al.*, 2012; Htun, 2005). Los países con exigencia paritaria en la integración de las candidaturas, que cuentan con 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 con doble fórmula electoral y tipo de distritos) suelen tener más representación descriptiva de las mujeres que

aquellos que no lo tienen. El sistema electoral, por tanto, funciona como un filtro poderoso en la implementación de la paridad.²⁴

Un cuarto aprendizaje está en que la paridad de género *debe exigirse para las candidaturas a todos los cargos de representación popular*, en los procesos de selección al interior de los partidos, en la integración de los gabinetes del Poder Ejecutivo (gabinetes paritarios) y los órganos del Poder Judicial. Lo que se ha denominado la estrategia de la “Paridad en Todo” en México a partir de 2019 y que amplía la exigencia de la paridad a otros cargos y niveles institucionales, más allá de lo que supone el registro de candidaturas (políticas, decisiones, programas, presupuestos, entre otros).

Un quinto aprendizaje es la relevancia de la *supervisión de la implementación de las normas* para el éxito de un régimen electoral de género. En este esquema, una “coalición amigable al género” (Caminotti, 2016) muy activa, integrada por el movimiento amplio de mujeres, el movimiento feminista, las mujeres políticas y las redes de mujeres diversas son actores claves en la movilización política en torno a la ampliación de los derechos de las mujeres, de la mano de las autoridades electorales, de la academia y la prensa. Estos actores críticos (Schwindt-Bayer, 2018) vigilan la implementación de la paridad de género y son capaces de articular acciones de cabildeo y litigio estratégico que va generando correcciones y/o fortalezas al sistema (Bolivia, México, Costa Rica, Ecuador, Argentina, entre otros).

Una sexta lección tiene que ver con el hecho de que la efectividad de la implementación de la paridad -como de cualquier norma legal- está vinculada con la *vigencia del Estado de Derecho* (Piscopo, 2015)²⁵ y la *reducción de otras desigualdades estructurales*, que normalmente condicionan las relaciones políticas

²⁴ Para el caso de Bolivia, ver Choque Aldana (2013).

²⁵ Como sostienen Bareiro y Torres, “Para que las acciones positivas funcionen, se precisa que haya: a) Estado de Derecho, lo que significa que las instituciones deben dar cumplimiento a las leyes; b) Una ciudadanía activa de las mujeres, que abarca desde la posibilidad real de ejercer los derechos políticos hasta la capacidad de disputar la representación y de litigar en favor del cumplimiento de las acciones positivas y de la paridad; c) mecanismos adecuados al sistema electoral; d) Una opinión pública favorable” (2009, p. 22).

debido a las resistencias y simulaciones que estas prácticas suponen (Saba, 2016). El Estado, a pesar de las fuertes críticas a las que recientemente ha sido sometido, funciona como un actor clave que puede cambiar las condiciones de manipulación y el comportamiento evasivo que las élites partidistas realizan de las reglas (Alanís Figueroa, 2017; Piscopo, 2015; Krook y Norris, 2014). La justicia electoral puede atajar las prácticas que no son ilegales, que no están regladas, pero que los actores políticos ejercen, aceptan y legitiman cuando compiten en la arena política y, muchas veces, ejercen para no cumplir con lo que establecen las reglas formales para proteger los derechos de las mujeres (Freidenberg, 2022).

Finalmente, un séptimo aprendizaje está en el hecho de que la paridad como todo proceso político implica un *proceso de aprendizaje normativo*, por parte de la ciudadanía, del propio Estado y de los partidos políticos (Caminotti y Freidenberg, 2016). De esa manera, se podría esperar una relación positiva entre el tiempo de vigencia de la paridad desde su aprobación como parte del régimen electoral de género (su edad) y el incremento de la representación descriptiva de las mujeres. Si bien las leyes solas no alcanzan, dado que requieren de su monitoreo por parte de los actores políticos que controlan su aplicación, lo cierto es que las élites se van renovando y con ello, cabría de esperar, que fueran aprendiendo a jugar con dichas reglas.

VI. Conclusiones preliminares

Tras la aprobación de la paridad de género como eje para la transformación de las democracias en América Latina y los resultados disímiles que esos regímenes electorales de género han generado sobre la representación descriptiva de las mujeres, esta investigación ha explorado desde una perspectiva neoinstitucionalista feminista cuáles son las configuraciones legales que mejor mejoran dicha representación. Los hallazgos sostienen que el régimen más óptimo es aquel que exige: a) paridad vertical (listas en distritos plurinominales), b)

paridad transversal en el encabezamiento de las listas (distritos plurinominales); c) paridad horizontal entre los distritos uninominales (legislativos y/o ejecutivos); d) principio de competitividad; e) mandato de posición con alternancia (cremallera) para la paridad vertical en listas plurinominales, donde ninguna posición consecutiva de la lista del partido pueda ser ocupada por el mismo sexo; e) fórmula completa, donde la paridad se calcule “en” las posiciones titulares y las suplencias sean cubiertas (y sustituidas) por otras mujeres; f) sanciones fuertes por el incumplimiento de la norma, y g) prohibición de válvulas de escape.

Si bien en las últimas décadas ha habido avances para mejorar las condiciones de vida de las latinoamericanas, esos esfuerzos no han conseguido eliminar aún las múltiples brechas de género que atraviesan las sociedades y las instituciones políticas. A pesar de estos avances en términos paritarios, los partidos continúan manifestando sus resistencias y simulaciones de cumplir con la paridad en todos los ámbitos institucionales en los que se eligen cargos de representación popular e incluso siguen con sus malas prácticas que limitan el alcance de las normas aprobadas. Como se ha evidenciado en este estudio, la paridad legal ha tenido muchas dificultades para convertirse en paridad real, debido a los problemas en el diseño del régimen electoral de género y en su implementación, lo que afecta los resultados de la representación descriptiva de las mujeres.

En este escenario, un papel clave en el fortalecimiento del régimen electoral de género ha estado de la mano del movimiento amplio de mujeres y el movimiento feminista en la introducción y formación de nuevas agendas temáticas y de incidencia en las políticas públicas; en la generación de nuevos marcos de sentidos y normativas de igualdad (Rodríguez Gustá y Madera, 2017; Krook y Norris, 2014; Torres García, 2013); en el papel del Estado, a través de las juezes y juezas y de los organismos electorales administrativos, por la ampliación de derechos hacia los grupos que históricamente han estado subrepresentados (Alanís Figueroa, 2017; Piscopo, 2015; Sobrado González, 2012) y en la

democratización de la esfera pública en la región (Rodríguez Gustá y Madera, 2017; Bareiro y Torres, 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, mayor ha sido la eficiencia del régimen electoral de género (Freidenberg, 2022; Schwindt-Bayer, 2018), dado la capacidad del movimiento amplio de mujeres junto a otros actores críticos de controlar la implementación del mismo.

Los hallazgos presentados en este estudio son resultado de la observación activa y constante de la experiencia política concreta de los diez países que han ido configurando sistemas paritarios (Freidenberg, 2022) y también de los esfuerzos de la investigación politológica y jurídica comparativista, que ha buscado generar teorías empíricas con la intención de profundizar en el conocimiento de las instituciones y de aportar con instrumentos legales que acompañen la lucha de las mujeres -y del movimiento social que acompaña esa lucha- por el acceso a la igualdad y el ejercicio de la ciudadanía.

Esta conexión entre académicas, activistas y personas dedicadas a la gobernanza electoral (tanto administradoras como juzgadoras) ha generado diálogos muy fructíferos en los diferentes países y ha ido generando espacios de retroalimentación a nivel nacional e internacional entre el conocimiento teórico, la evidencia empírica y las propuestas de reformas concretas orientadas a mejorar la representación política de las mujeres. Esta conexión no es menor y es parte del trabajo que la academia puede hacer para contribuir a la democratización de las sociedades latinoamericanas.

Referencias bibliográficas

- 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 Tomáš DOŠEK; Flavia FREIDENBERG; Mariana CAMINOTTI; y Betilde MUÑOZ-POGOSSIAN (eds.), *Women, Politics and Democracy in Latin America*, New York, Palgrave, 153-163.
- ARCHENTI, Nélica y TULA, María Inés (2014). 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*, 66, 47-68.
- ARCHENTI, Nélica y TULA, María Inés (2017). Critical Challenges of Quotas and Parity in Latin America. En Tomáš DOŠEK; Flavia FREIDENBERG; Mariana CAMINOTTI; y Betilde MUÑOZ-POGOSSIAN (eds.), *Women, Politics and Democracy in Latin America*, Nueva York, Palgrave McMillian, 29-44.
- BAREIRO, Line (2007). XXVI. Representación política de las mujeres. En Dieter NOHLEN, Daniel ZOVATTO, Jesús OROZCO HENRÍQUEZ y José THOMPSON (eds.). *Tratado de Derecho Electoral Comparado*. Fondo de Cultura Económica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Instituto Federal Electoral, Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional), 679-692.
- BAREIRO, Line y SOTO Lilian (2015). *La hora de la igualdad sustantiva. Participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe Hispano*. ONU MUJERES.
- BAREIRO, Line y TORRES GARCÍA, Isabel (2009). El camino hacia la paridad: evaluación de las cuotas de participación política de las mujeres en América Latina. *Revista de Derecho Electoral*, 7 (primer semestre), 1-23.
- CAMINOTTI, Mariana (2016). Cuotas de género y paridad en América Latina: mujeres, partidos políticos y Estado. En Flavia Freidenberg y Betilde MUÑOZ-POGOSSIAN (eds.), *Las reformas políticas a las organizaciones de partidos en América Latina*. 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 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*, 61, 228, 121-141.

- CELIS, Karen (2008). Gendering Representation. En Gary GOERTZ y Amy MAZUR (eds.), *Politics, Gender and Concepts. Theory and Methodology*, Cambridge, Cambridge University Press, 71-93.
- 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*. Oxford University Press, 1-29.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), (2024). Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.
- 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.
- CHOQUE ALDANA, Marlene (2013). Paridad y alternancia en Bolivia. Avances y desafíos en la participación de las mujeres en la política. En Beatriz LLANOS (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.
- DAHLERUP, Drude (1993). De una pequeña a una gran minoría: una teoría de la masa crítica en la política escandinava. *Debate Feminista*, 4, 8, 165-206.
- DAHLERUP, Drude y FREIDENVALL, Lenita (2005). Quotas as a 'Fast Track' to Equal Representation for Women. *International Feminist Journal of Politics*, 7, 1, 26-48.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2021). 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.
- FERNÁNDEZ-MATOS, Dhayana y GONZÁLEZ MARTÍNEZ, María Nohemí (2018) (edit.). *Cuotas de género y democracia paritaria: Avances en los derechos políticos de las mujeres*, Barranquilla, Ediciones Universidad Simón Bolívar.
- FRANCESCHET, Susan, KROOK, Mona Lena y PISCOPO, Jennifer (2012) (eds.). *The impact of gender quotas*. Oxford University Press.
- FREIDENBERG, Flavia (2022). La construcción de democracias paritarias: reglas de juego, actores críticos y resultados (in)esperados. En Flavia FREIDENBERG y Karolina GILAS (eds). *La construcción de la democracia paritaria en América Latina*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Nacional Electoral e Instituto Interamericano de Derechos Humanos – CAPEL, 15-57.
- 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*. Instituto Electoral de la Ciudad de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas, de la Universidad Nacional Autónoma de México, 145-165.
- HTUN, Mala (2005). Women, Political Parties and Electoral Systems in Latin America. En Julie BALLINGTON y Azza KARAM (eds.). *Women in Parliament: Beyond Numbers. A Revised Edition*, Handbook Series, Estocolmo, Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional), 112-121.
- 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*, 32, 2, 331- 357.
- KROOK, Mona Lena y NORRIS, Pippa (2014). Beyond Quotas: Strategies to Promote Gender Equality in Elected Office. *Political Studies*, vol. 62, 2-20.
- LLANOS, Beatriz y MARTÍNEZ, Marta (eds.) (2016). *La democracia paritaria en América Latina: los casos de México y Nicaragua*. Comisión Interamericana de Mujeres, Organización de los Estados Americanos.
- MIRANDA LEIBE, Lucía y SUÁREZ-CAO, Julieta (eds.) (2018). *La política siempre ha sido cosa de mujeres: Elecciones y Protagonistas en Chile y la Región*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- NEVACHE, Claire (2018). *La paridad política en Panamá: una agenda pendiente*. Documento de Investigación, Konrad Adenauer Stiftung.
- NOHLEN, Dieter (1994). *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica.
- OBSERVATORIO DE REFORMAS POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA (#ObservatorioReformas) (1991-2024). Instituto de Investigaciones Jurídicas y Organización de los Estados Americanos.
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS/Misión de Observación Electoral (OEA/MOE) (2019). Informe Preliminar de las Elecciones Generales de Panamá de 2019, Ciudad de Panamá, Organización de Estados Americanos/Misión de Observación Electoral (OEA/MOE).
- PAXTON, Pamela (2008). Gendering democracy. En Gary GOERTZ, y Amy MAZUR, (eds.), *Politics, Gender and Concepts. Theory and Methodology*. Cambridge University Press, 47-70.
- PISCOPO, Jennifer (2015). States as Gender Equality Activists: The Evolution of Quota Laws in Latin America. *Latin American Politics & Society*, vol. 57 (3), 27-49.

- PITKIN, Hanna (1967). *The concept of representation*. University of California Press.
- PHILIPS, Anne (1995). *The Politics of Presence*. The Clarendon Press.
- 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).
- 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 FREIDENBERG, Flavia, CAMINOTTI, Mariana, MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde y DOŠEK, Tomáš (eds.), *Women, Politics and Democracy in Latin America*. Palgrave MacMillan, 89-106.
- SABA, Roberto (2016). *Más allá de la igualdad formal ante la ley. Qué le debe el Estado a los grupos desaventajados*. Editorial Siglo XXI.
- SCHWINDT-BAYER, Leslie (eds.) (2018). *Gender and Representation in Latin America*. Oxford Scholarship.
- SCHMIDT, Gregory (2020). Are Open or Closed Lists Better for Women? A Comparison of Lima and the Provinces in Peru. *Apuntes*, 86, 147-169.
- SCHMIDT, Gregory y ARAÚJO, Carlos (2004). The Devil's in the details. Open list voting and gender quotas in Brazil and Perú. En *XXV International Congress of the Latin American Studies Association*, Las Vegas, Latin American Studies Association, 1-39.
- 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*, 13, 188-209.
- TORRES GARCÍA, Isabel (2013). Paridad en el fortalecimiento de la democracia incluyente: el caso de Costa Rica. En BEATRIZ Llanos (ed.). *La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina. Los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica*. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral. Comisión Interamericana de Mujeres, 179-235.

Legislación

Argentina. Ley No. 24.012, Código Electoral de la República Argentina, Argentina, 1991.

- Argentina. Ley no. 27.412, Código Electoral Nacional de la República Argentina, 2017.
- Bolivia. Constitución Política del Estado de Bolivia. 2009.
- Bolivia. Congreso Nacional. 2009. Ley 4021 del Régimen Electoral Transitorio.
- Bolivia. Asamblea Legislativa Plurinacional. 2010. Ley No. 026. Ley del Régimen Electoral.
- Bolivia. Asamblea Legislativa Plurinacional. 2010. Ley No. 018 Ley del Órgano Electoral.
- Bolivia. Órgano Electoral Plurinacional. 2020. Reglamento para la inscripción y registro de candidaturas. TSE/RSP-ADM No. N°043/2020
- Costa Rica. Ley N° 8765 Código Electoral. 2009.
- Costa Rica. Resolución 1724-E8-2019 del Tribunal Supremo de Elecciones, de 27 de febrero del 2019.
- Costa Rica. Sentencia 15-005481-0007-CO de la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia, de 14 de octubre de 2015.
- Ecuador. Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia. 2009. Registro Oficial. Suplemento 578.
- Ecuador. Ley Orgánica reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia. 2020. Asamblea Nacional. Registro Oficial. Suplemento 134.
- Honduras. Reforma a la Ley electoral y de las organizaciones políticas. 2012. Decreto 54-2012.
- Honduras. Reglamento de aplicación del principio de paridad y alternancia en la participación política de mujeres y hombres en los procesos electorales. 2016.
- Honduras. 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.
- México. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2008. México: Diario Oficial de la Federación.
- México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2019. México: Diario Oficial de la Federación.
- México. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2019. México: Diario Oficial de la Federación.
- México. Ley General de Partidos Políticos. 2019. México: Diario Oficial de la Federación.

Nicaragua. Ley 648, Ley de Igualdad de Derechos y Oportunidades. 2008.

Nicaragua. Constitución Política de Nicaragua. 2012.

Panamá. Código Electoral. 2023. Gaceta Oficial N° 29713, publicado el 1 de febrero.

Panamá. Asamblea Legislativa. 2021. Ley 247 del 22 de octubre que reforma el Código Electoral. Publicada en la Gaceta Oficial N° 294903-A, del 22 de octubre.

Panamá. Asamblea Nacional. 2012. Ley 54 del 17 de septiembre que reforma el Código Electoral. Publicada en la Gaceta Oficial N° 27122-A del 17 de septiembre.

Perú. Congreso de la República. 2020a. *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.*

Perú. Congreso de la República. 2020b. *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.

Jurisprudencia

Panamá. Corte Suprema de Justicia. 2022. Sentencia Resolutiva por la Acción de Inconstitucionalidad con número de entrada 122534-2021 sobre el último párrafo del artículo 373 del Texto Único del Código Electoral, del 8 de noviembre.