

# Mujeres en la política

Experiencias nacionales  
y subnacionales en América Latina

Flavia Freidenberg  
Mariana Caminotti  
Betilde Muñoz-Pogossian  
Tomáš Došek  
Editores



# Mujeres en la política

Experiencias nacionales  
y subnacionales en América Latina

## INSTITUTO ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Mario Velázquez Miranda  
*Consejero Presidente*

Myriam Alarcón Reyes  
Carolina del Ángel Cruz  
Yuri Gabriel Beltrán Miranda  
Mauricio Huesca Rodríguez  
Bernardo Valle Monroy  
Gabriela Williams Salazar  
*Consejeras y Consejeros Electorales*

## COMITÉ EDITORIAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Bernardo Valle Monroy  
*Presidente*

Juan Carlos Amador Hernández  
Carolina del Ángel Cruz  
Rosa María Mirón Lince  
*Vocales*

Gustavo Uribe Robles  
*Secretario técnico*

## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Pedro Salazar Ugarte  
*Director*

Francisco Ibarra Palafox  
*Secretario académico*

Raúl Márquez Romero  
*Secretario técnico*

Wendy Vanesa Rocha Cacho  
*Jefa del Departamento de Publicaciones*

# Mujeres en la política

Experiencias nacionales  
y subnacionales en América Latina

Flavia Freidenberg  
Mariana Caminotti  
Betilde Muñoz-Pogossian  
Tomáš Došek  
Editores

Ciudad de México • 2018



Este libro fue sometido a un proceso de dictaminación a "doble ciego" por especialistas en la materia de acuerdo con las normas establecidas por el Comité Editorial del Instituto Electoral de la Ciudad de México

### **Editores**

Flavia Freidenberg, Mariana Caminotti, Betilde Muñoz-Pogossian, Tomáš Došek

### **Edición**

#### **Dirección Ejecutiva de Educación Cívica y Construcción de Ciudadanía**

Gustavo Uribe Robles, director ejecutivo

Coordinación: María Ortega Robles, coordinadora editorial

Supervisión: José Luis García Torres Pineda, jefe de Departamento de Diseño y Edición

Corrección de estilo: Itzel Amieva Pérez, analista correctora de estilo

Formación: José Luis Guerrero Hernández, analista diseñador

Primera edición, septiembre de 2018

D.R. © 2018. Instituto Electoral de la Ciudad de México

Dirección Ejecutiva de Organización Electoral y Geoestadística  
Huizaches 25, colonia Rancho Los Colorines, delegación Tlalpan,  
14386, Ciudad de México.

[www.iecm.mx](http://www.iecm.mx)

ISBN: 978-607-8605-07-1

D.R. © 2018. Universidad Nacional Autónoma de México

Instituto de Investigaciones Jurídicas  
Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n  
Ciudad de la Investigación en Humanidades  
Ciudad Universitaria, 04510 Ciudad de México

[www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)

ISBN: 978-607-30-0934-8

ISBN de la versión electrónica: en trámite

Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta.

Impreso y hecho en México

## Índice

### INTRODUCCIÓN

Reformas electorales inclusivas en América Latina y retos  
para la igualdad real de las mujeres en la política

*Mariana Caminotti*

*Flavia Freidenberg* . . . . . 7

### PARTE I

#### MUJERES EN POLÍTICA: REGLAS, INCENTIVOS Y OBSTÁCULOS

Selección de candidaturas, partidos y mujeres en América Latina

*Magda Hinojosa*

*Lorena Vázquez Correa* . . . . . 35

Más poder, menos mujeres: desigualdades de género  
en los partidos políticos latinoamericanos

*Beatriz Llanos*

*Vivian Roza* . . . . . 69

El financiamiento público como una vía para promover  
la representación política de las mujeres en México, Colombia y Brasil

*Erika Estrada Ruiz* . . . . . 99

Medios de comunicación, estereotipos de género  
y liderazgo femenino en América Latina

*Virginia García Beaudoux* . . . . . 119

## PARTE II

### ¿LA POLÍTICA SUBNACIONAL ES COSA DE MUJERES? ESTUDIOS DE CASO

La paridad de género y la regla de los distritos perdedores  
en México

*Karolina M. Gilas*

*Mikaela J. K. Christiansson* . . . . . 145

Equilibrar el terreno: instituciones electorales e incorporación  
de mujeres en las legislaturas provinciales en Argentina

*Santiago Alles*. . . . . 167

Mujeres y elecciones en Colombia: una mirada a la competencia  
en el nivel subnacional (2002-2015)

*Margarita Batlle* . . . . . 193

Mujeres peruanas en la política subnacional: trayectoria  
y perfiles de las consejeras regionales (2002-2014)

*Carla Cueva Hidalgo*

*Flavia Freidenberg*

*Diego Uchuypoma Soria* . . . . . 223

Las cuotas de género y los tres filtros en su implementación:  
análisis de la integración de las Juntas Departamentales  
en Paraguay

*Hernán Pablo Toppi* . . . . . 249

¡El género importa! La cobertura mediática de las y los candidatos  
en el Distrito Federal en el proceso electoral 2014-2015

*Yuri G. Beltrán Miranda*. . . . . 279

Conclusiones

*Tomáš Došek*

*Betilde Muñoz-Pogossian* . . . . . 305

Acerca de las autoras, los autores, las editoras

y los editores de la obra . . . . . 333

# Reformas electorales inclusivas en América Latina y retos para la igualdad real de las mujeres en la política

*Mariana Caminotti*  
*Flavia Freidenberg*

## Introducción

América Latina es una región con importantes avances en el reconocimiento del derecho a la no discriminación por género. Durante las últimas tres décadas, una variedad de reformas legales y constitucionales ha fortalecido el marco de protección de los derechos políticos y electorales de las mujeres, profundizando el compromiso de los Estados con el principio de igualdad política, formulado por Dahl (1956), el cual funge como base fundamental de la democracia. No obstante, los cambios normativos conviven con pautas culturales y prácticas informales que limitan la igualdad en la práctica y refuerzan el lugar subordinado de las mujeres en la política latinoamericana. Un conjunto de experiencias sugiere que el camino a la igualdad no es lineal y que las medidas que buscan promoverla pueden provocar reacciones adversas y efectos no deseados, como la intensificación de la violencia política contra mujeres candidatas y electas por el hecho de ser mujeres (Freidenberg y Del Valle, 2017).

El objetivo de este libro es explorar algunos de los obstáculos que hasta el momento han sido, sistemáticamente, menos estudiados para situarlos en perspectiva comparada a nivel regional. Por un lado, se subraya la necesidad de trascender el examen de las reformas institucionales (como la adopción de cuotas electorales y reglas de paridad) para analizar cómo éstas interactúan con y se condicionan por las prácticas de selección de candidaturas, las formas de organización interna en los partidos políticos, el financiamiento



político y los estereotipos de género que transmiten los medios de comunicación. Por otro lado, se propone analizar cómo han funcionado las reformas en el nivel subnacional (estatal y local) de los sistemas políticos latinoamericanos y, así, abordar la representación política de las mujeres desde una perspectiva multinivel.

El resto de la introducción se organiza de la manera siguiente: en primer lugar, se revisan las principales lecciones aprendidas luego de dos décadas de reformas institucionales en los países latinoamericanos. Éstas tienen que ver con la importancia del diseño institucional de las reglas electorales que buscan incluir a las mujeres, sus efectos inesperados y el papel de ciertas coaliciones entre actores sociales y estatales para garantizar tanto la progresividad de las reformas como su correcta aplicación. En segundo lugar, se argumenta por qué es necesario llevar las agendas de investigación más allá de las cuotas y la paridad para incluir también otros elementos y perspectivas en el estudio de la participación y representación política de las mujeres. Finalmente, se presenta la estructura del volumen y se destacan los argumentos principales de cada capítulo.

## Lecciones de la experiencia latinoamericana

Las sociedades de América Latina han experimentado cambios legales e institucionales que dieron respuesta a las demandas de inclusión de las mujeres e incrementaron su presencia (representación descriptiva) en los cargos de elección popular. En diferentes países, la movilización de activistas, la presión de mujeres políticas, la incidencia de agencias internacionales y la formación de redes transnacionales permitieron diseminar nuevas ideas e instalar el problema de la subrepresentación de las mujeres en las agendas públicas.

Desde la aprobación de la llamada *Ley de Cupo Femenino* en Argentina en 1991, un amplio conjunto de reformas introdujo cuotas de género o reglas de paridad en la legislación electoral de diversos países.<sup>1</sup> Entre 1990 y 2017,

<sup>1</sup> Sin considerar los países del Caribe, los países latinoamericanos que han ido incorporado algún tipo de cuota o mecanismos de paridad de género y de carácter legal son: Argentina (1991, 2017); Bolivia (1997, 1999, 2010); Brasil (1995, 1997, 2009); Chile (2015); Colombia (2011); Costa Rica (1996, 2009); Ecuador (1998, 2000, 2002, 2004, 2009); El Salvador (2013, con carácter transitorio); Honduras (2000, 2004, 2012, 2017); México

17 países de la región realizaron 37 reformas para crear, fortalecer o modificar sus sistemas de cuotas/paridad (Freidenberg y Lajas García, 2017; Caminotti, 2016). De esta manera, América Latina se transformó en un territorio de vanguardia (Jones, 2004) y en un modelo para otras regiones.

Las leyes de cuotas se basan en una distinción entre la igualdad formal y la igualdad real (Bacchi, 2006), incorporada en la CEDAW.<sup>2</sup> En 1995, la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer (Beijing) y su plataforma de acción legitimaron el uso de medidas especiales al enfocarse en las desigualdades de poder entre los géneros y en las prácticas sexistas enraizadas en las instituciones. La plataforma reconoció explícitamente que “las modalidades tradicionales de muchos partidos políticos y estructuras gubernamentales siguen siendo un obstáculo para la participación de la mujer” (Artículo 182), y planteó el objetivo de garantizar la igualdad de acceso, así como la plena participación de las mujeres en las estructuras de poder (Objetivo Estratégico G.1). Entre otras medidas, la plataforma identificó la necesidad de impulsar reformas electorales “que alienten a los partidos políticos a integrar a las mujeres en los cargos públicos electivos y no electivos” (Artículo 190, b y d). En sintonía con estas recomendaciones, la mayoría de los países de la región que adoptaron leyes de cuotas o de paridad de género lo hicieron con posterioridad a la Conferencia de Beijing.

Enmarcadas en los compromisos nacionales e internacionales del Estado con la igualdad de género, las cuotas legales fueron respuestas públicas frente a la discriminación que sufren las mujeres en el ámbito de los partidos e implicaron una incursión en el “jardín secreto de la política” (Gallagher y Marsh, 1988) para garantizar sus derechos. Bajo el paradigma de la acción afirmativa, estas leyes fueron diseñadas como un medio para contrarrestar la histórica subordinación de las mujeres en la selección de candidaturas, limitando, así, el grado de libertad de los actores que controlan el reclutamiento político (Dalherup y Freidenvall, 2005).

A diferencia de las medidas voluntarias (como las cuotas que los partidos incorporan en sus estatutos internos sin una imposición legal), las leyes de cuotas o de paridad *exigen* seleccionar mujeres e imponen reglas obligatorias para el conjunto de las organizaciones partidistas (Krook, 2005). De esta ma-

(1996, 2008, 2011, 2014); Nicaragua (2012), Panamá (1997, 2017); Paraguay (1996); Perú (1997, 2000); República Dominicana (1997, 2000); Uruguay (2009, 2017) y Venezuela (1997). En este último, la ley de cuotas fue declarada inconstitucional.

<sup>2</sup> Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW por sus siglas en inglés).

nera, frente a una cultura patriarcal institucionalizada (Archenti y Tula, 2017), los Estados latinoamericanos promovieron la igualdad de género (Piscopo, 2015), creando reglas electorales inclusivas y jurisprudencia progresista que ensancharon los derechos de la ciudadanía. A lo largo de toda la región, las cuotas y el principio de paridad transformaron el debate y los significados de la representación política (Krook, *et al.* 2009; Johnson, 2014), evidenciando la profunda intersección entre el poder y el género.

Inicialmente, las medidas electorales de igualdad que se diseminaron en América Latina establecían porcentajes *mínimos* de candidatas (o mínimos y máximos por género) que variaban entre 20% (Paraguay) y 40% (Costa Rica, México y Ecuador, antes de las últimas reformas) (Caminotti, 2016; Freidenberg y Lajas García, 2017). No obstante, a partir de los aprendizajes y de los retos que planteó la implementación de estas cuotas (Archenti y Tula, 2014, 2017), junto a la emergencia de nuevos acuerdos regionales por la democracia paritaria, países como Ecuador, Bolivia, Costa Rica, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Argentina dejaron atrás los porcentajes mínimos para adoptar la paridad de género en las candidaturas a los cargos de elección popular.<sup>3</sup>

En 2007, la X Conferencia Regional de la Mujer de América Latina de la CEPAL y su declaración, el *Consenso de Quito*, significaron un punto de inflexión en el diseño de reglas electorales inclusivas. Este acuerdo regional —firmado por representantes gubernamentales de 34 países— identificó a la paridad como la nueva meta regional para lograr una igualdad plena “en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación y representación social y política, y en las relaciones familiares al interior de los diversos tipos de familias”. Desde este encuadre multidimensional de la igualdad, la paridad es entendida como un principio democrático y un compromiso permanente del Estado para superar la desigualdad estructural de mujeres y niñas en todos los ámbitos, incluido el político. En 2015, el Parlamento Latinoamericano y Caribeño reafirmó el compromiso con la paridad y aprobó la *Norma Marco para consolidar la Democracia Paritaria* que aboga por “un modelo de democracia en el que la paridad y la igualdad sustantiva encarnan los dos ejes vertebradores del Estado inclusivo” (ONU-Mu-

<sup>3</sup> En Panamá, la paridad de género sólo rige para elecciones primarias y en Honduras para los partidos que no seleccionan sus candidaturas a través de éstas. En Bolivia, Costa Rica, Ecuador y México, la paridad tiene rango constitucional.

jeros y PARLARTINO, 2015).<sup>4</sup> Según el nuevo marco normativo, la paridad de género —en lugar de un porcentaje mínimo de mujeres en las candidaturas— aparece como el principio orientador más legítimo del Estado democrático (Piscopo 2015).

**Tabla 1. América Latina: leyes de cuotas y paridad en vigencia (por año de adopción o última reforma)**

<i>País</i>	<i>Año</i>	<i>Regla (cuota o paridad)</i>	<i>Mandato de posicionamiento</i>	<i>Sanción</i>
Argentina	2017	Paridad	Alternancia y secuencialidad	Sí
Panamá	2017	Paridad	No	Sí
Chile	2015	40/60	No	Sí
México	2014	Paridad	Alternancia y secuencialidad	Sí
El Salvador	2013	30%	No	Sí (multa)
Honduras*	2012	Paridad	Alternancia	Sí
Nicaragua	2012	Paridad	Alternancia	No
Colombia	2011	30%	No	Sí
Bolivia	2010	Paridad	Sí	Sí
Brasil	2009	30/70	No	Sí
Costa Rica	2009	Paridad	Alternancia y secuencialidad	Sí
Ecuador	2009	Paridad	Alternancia y secuencialidad	Sí
Perú	2003	30%	No	Sí
R. Dominicana	2000	33%	Sí	Sí
Paraguay	1996	20%	No	Sí
Uruguay	2017	30/70	Sí	Sí

FUENTE: elaboración propia con base en el marco normativo de los países.

\*Honduras rige para los partidos que no usan primarias.

Las leyes de cuotas o de paridad de género fortalecieron el marco de protección de los derechos políticos de las mujeres latinoamericanas (Alanís Figueroa, 2017; Choque Aldana, 2013) y tuvieron efectos positivos en su representación descriptiva. Desde este ángulo, la experiencia de la región presenta “un antes y un después” (Llanos y Sample, 2008: 29). En diciembre de 2017, Bolivia era el segundo país del mundo con más legisladoras nacionales (53% de diputadas), Nicaragua exhibía casi 46% de asambleístas y, en México, las mujeres representaban 43% de la Cámara Baja del Congreso de la Unión, se-

<sup>4</sup> En su definición de democracia paritaria, la *Norma Marco* establece la necesidad de “un nuevo contrato social” que permita la erradicación de la desigualdad estructural que afecta a mujeres y niñas, así como un “nuevo equilibrio social entre hombres y mujeres en el que ambos contraigan responsabilidades compartidas en todas las esferas de la vida pública y privada”.

gún datos de Inter-Parliamentary Union. El contraste con el pasado reciente es claro: hacia 1990, las mujeres ocupaban (en promedio) sólo una de cada 10 bancas en los Congresos.

**Tabla 2. Mujeres en las Cámaras Bajas y Altas de América Latina, en porcentajes (2017)**

<i>País</i>	<i>Año elección</i>	<i>Diputadas</i>	<i>Año elección</i>	<i>Senadoras</i>	<i>Puesto en el ranking IPU y medida vigente*</i>
Bolivia	2014	53.1	2014	47.2	2 - P
Nicaragua	2016	45.7	--	--	5 - P
México	2015	42.6	2012	36.7	8 - P
Argentina	2015	38.9	2015	--	15 - C
Ecuador	2017	38.0	--	--	20 - P
Costa Rica	2014	35.1	--	--	28 - P
El Salvador	2015	32.1	--	--	38 - C
Perú	2016	27.7	--	--	54 - C
R. Dominicana	2016	26.8	2016	9.4	59 - C
Honduras	2013	25.8	--	--	64 - P
Venezuela	2015	22.2	--	--	81 - sin cuotas
Uruguay	2014	20.2	2014	29.0	94 - C
Colombia	2014	18.7	2014	21.6	105 - C
Panamá	2014	18.3	--	--	107 - P
Chile	2013	15.8	2013	15.8	129 (C)
Paraguay	2013	13.8	2013	20.0	134 (C)
Guatemala	2015	12.7	--	--	142 (sin cuotas)
Brasil	2014	10.7	2014	14.8	154 (C)
Promedio	--	28.8	--	24.3	

\*P= regla de paridad; C= ley de cuota mínima; SC=sin cuotas.

FUENTE: elaboración propia con datos de *Inter-Parliamentary Union* (situación al 1 de julio de 2017).

Más allá de los promedios regionales, la efectividad tanto de las cuotas como de la paridad ha variado entre países y a lo largo del tiempo dentro de cada país. Esta variación se explica, fundamentalmente, por el diseño legal de las medidas de igualdad (Schwindt-Bayer, 2009; Gatto, 2017; Freidenberg y Lajas García, 2017), el tipo de sistema electoral (Jones 2009) y las características de la competencia política (Archenti y Tula, 2008, 2014).<sup>5</sup> Una primera lección de la experiencia latinoamericana es que el diseño institucional importa. Cuando las reglas son robustas y claras pueden reducir las desventajas que experimentan

<sup>5</sup> La literatura que examina las condiciones políticas e institucionales que favorecen la elección de mujeres y la efectividad de las leyes de cuotas o paridad es abundante y diversa. Entre otros, pueden verse los estudios de Jones (1998, 2009), Htun y Jones (2002), Bareiro *et al.* (2004), Archenti y Tula (2008), Schwindt-Bayer (2009). Para un análisis global del impacto de las cuotas de género sobre la representación descriptiva, sustantiva y simbólica de las mujeres, véase Franceschet, Krook y Piscopo (2012). Para América Latina, véase Došek *et al.* (2017), Freidenberg y Lajas García (2017), Archenti y Tula (2014, 2008) y Ríos Tobar (2008).

las mujeres y promover exitosamente su incorporación en ámbitos de decisión (Caminotti y Freidenberg, 2016; Alles, en este volumen).

Además del porcentaje de mujeres y hombres, una ley de cuotas o de paridad bien diseñada es aquella que: *i*) incorpora mandatos de posición que garanticen lugares elegibles para las candidatas o mecanismos de alternancia y secuencialidad entre géneros, *ii*) abarca tanto a las candidaturas titulares como a las suplentes o plantea mecanismos de reemplazo por género, *iii*) establece sanciones por incumplimiento y *iv*) no permite excepciones a la aplicación de la ley (Archenti y Tula, 2014; Caminotti y Freidenberg, 2016).<sup>6</sup>

Como lo muestra la extensa literatura producida en las últimas décadas, el sistema electoral y las características de la competencia política condicionan ampliamente la efectividad de las cuotas y de la paridad (Alles, en este volumen). Por un lado, las oportunidades de las mujeres aumentan en sistemas de representación proporcional con listas cerradas y bloqueadas, y magnitudes de distrito grandes o medianas, donde el electorado vota por una oferta de candidatos y hay más cargos en juego para repartir. Por el otro, el grado de fragmentación electoral tiene efectos de género. Por ejemplo, si las bancas legislativas se distribuyen entre varios partidos y cada uno obtiene pocos cargos, probablemente, tiendan a elegirse más hombres que mujeres, salvo que existan reglas de paridad horizontal (Gilas y Christiansson, en este volumen).<sup>7</sup>

Ahora bien, un buen diseño legal y un sistema electoral favorable a la elección de mujeres no impiden las tácticas evasivas de las élites de los partidos (Piscopo, 2016), las cuales han tenido reacciones adversas y, en algunos casos, abiertamente hostiles frente a la obligación de seleccionar más candidatas (Freidenberg y Del Valle, 2017). En muchísimos casos, las élites mostraron un compromiso escaso y, en ocasiones, expresaron resistencias explícitas (Borner *et al.*, 2009; Hinojosa, 2012; Johnson, 2014), ubicando a las mujeres en distritos denominados *perdedores* o en posiciones bajas de las listas; inscribiendo varones con nombres de mujer o ejerciendo presión para que

<sup>6</sup> La paridad puede hacerse extensiva a los encabezamientos de listas o a la titularidad de las candidaturas uninominales cuando un partido compite en varios distritos a la vez, lo que se conoce como *paridad horizontal* (ONU-Mujeres y PARLATINO, 2015), tal es el caso de México y Costa Rica.

<sup>7</sup> Por ejemplo, esto ocurrió en Costa Rica, en 2014, cuando se implementó por primera vez la paridad: la tasa de mujeres electas para la Asamblea descendió cinco puntos en ese proceso electoral (de 39 a 34%), ya que varias listas obtuvieron un único cargo y todas llevaban hombres en su encabezamiento (Jager Contreras, 2015).

legisladoras electas renuncien a sus cargos, dejando su lugar a un varón (Hinojosa y Vázquez Correa, en este volumen).

Con frecuencia, “las mujeres han sido ‘moneda de cambio’ entre grupos internos, e incluso ‘un premio’ [...] para quienes perdían en las elecciones internas (algo así como ‘el que pierde la interna, pone mujer’)” (Freidenberg, 2017: 13). En este marco, el debate sobre las diversas formas de sexismo y violencia que sufren las mujeres en la política ha posicionado el tema en la agenda académica y política, movilizándolo a actores nacionales e internacionales para su erradicación y sanción (Freidenberg y Del Valle, 2017; Piscopo, 2017; Albaine, 2017, 2015; Brockmman, 2017; Gilas y Vázquez Murillo, 2017; Krook, 2017; Krook y Restrepo Sanín, 2016; Htun *et al.*, 2014; Cerva Cerna, 2014; Archenti y Albaine, 2013).

De esta manera, la segunda lección que han dejado tres décadas de reformas electorales que promueven la igualdad de género es que una mayor inclusión de las mujeres en la política ha tenido efectos adversos y que las reglas electorales para promover su participación no son suficientes para nivelar la competencia (Krook, 2017). Dicho de otra manera, las reglas por sí solas no alcanzan y necesitan ser acompañadas por otras reformas institucionales, económicas, culturales y educativas (Došek *et al.*, 2017).

En varios países, las decisiones y los fallos de los organismos electorales fueron clave para contrarrestar las resistencias partidistas y garantizar la progresividad de las leyes de cuotas y paridad de género (Piscopo, 2015). En este marco, la tercera lección de la experiencia latinoamericana para el activismo global radica en la importancia de las coaliciones transversales de mujeres movilizadas para el monitoreo y la exigibilidad de los derechos políticos (Piscopo, 2015, 2017; Caminotti, 2014), junto con funcionarios electorales y jueces de los organismos jurisdiccionales electorales sensibles a la perspectiva de género (Alanis Figueroa, 2017; Sobrado, 2016; Lázzaro, 2008).

En México, tras el escándalo desencadenado por la situación que vivieron nueve diputadas electas de distintos partidos —conocidas como *Las Juanitas*—, quienes pidieron licencia para dejar su cargo a hombres, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) dictaminó que la fórmula completa de candidaturas (propietarias/suplentes) debía integrarse por personas del mismo género para evitar maniobras fraudulentas (Alanis Figueroa, 2017). En Costa Rica, después de que la aplicación de la paridad de



género provocara una disminución del porcentaje de mujeres electas por el efecto combinado de la fragmentación electoral y el predominio de listas lideradas por hombres (Archenti y Tula, 2014; Jager Contreras, 2015), el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) estableció la obligatoriedad de la paridad horizontal, considerando que “el sistema de paridad y alternancia, *tal y como se está aplicando*, no garantiza eficientemente la participación y la incorporación de la mujer a cargos públicos en condiciones de igualdad, como debe serlo por mandato en los instrumentos de derechos humanos” (TSE de Costa Rica, 2016; énfasis añadido).<sup>8</sup>

## Líneas de investigación y contribuciones de este volumen

En casi tres décadas de cambio institucional para el avance de las mujeres en la política, América Latina ha sido un verdadero laboratorio de innovaciones y aprendizajes. Estos procesos generaron, además, una abundante y diversa producción académica que analiza la creación y el diseño de las leyes de cuotas y paridad de género (Freidenberg y Lajas García, 2017; Gatto, 2017; Piscopo, 2016; Caminotti, 2016; Caminotti y Freidenberg, 2016; Llanos y Martínez, 2016; Archenti, 2011), su efecto sobre la selección de candidaturas (Johnson, 2014; Hinojosa, 2012; Baldez, 2008) y la elección de legisladoras (Jones, 1997, 1998, 2004; Reynoso y D’Angelo, 2006; Alles, 2007; Htun y Jones, 2002; Gallo *et al.* 2008, Jones *et al.*, 2012; Archenti y Tula, 2014), así como sus límites y consecuencias no deseadas (Archenti y Tula, 2017; Freidenberg y Del Valle, 2017).

Otra línea de investigación examina la representación sustantiva de las mujeres desde una perspectiva regional comparada (Schwindt-Bayer, 2006, 2014; Franceschet, 2008; Taylor-Robinson y Heath, 2003) y el estudio de casos específicos (Archenti y Johnson, 2006; Marx *et al.*, 2007; Franceschet

<sup>8</sup> En otros países, como Honduras o Ecuador, los órganos electorales favorecieron interpretaciones limitantes. En Ecuador, la *Ley de Elecciones* de 2000 (que incorporó una cuota mínima progresiva que debía incrementarse hasta lograr la igualdad) enfrentó la negativa de las dirigencias de los partidos a respetar la alternancia y la secuencialidad, por lo cual el organismo electoral no fue imparcial frente a las mujeres que reclamaron estos incumplimientos (Goyes Quelal, 2013). En Venezuela, el artículo referido a las cuotas en la *Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política* de 1998 fue declarado inconstitucional y derogado (Madriz Sotillo, 2012), aunque en procesos electorales posteriores el Consejo Nacional Electoral (CNE) aprobó resoluciones especiales exigiendo paridad en las nóminas de candidatos.



y Piscopo, 2008; Borner *et al.*; 2009; Piscopo, 2014; Barnes, 2016, entre otros) con importantes aportes empíricos y conceptuales acerca de lo que ocurre cuando las mujeres ejercen el poder.

A partir del conocimiento previo y de la experiencia acumulada, este libro avanza en el estudio de algunos tópicos que han sido menos investigados sistemáticamente y de manera comparada, pero que son aspectos clave para una mejor comprensión de los obstáculos que las mujeres todavía enfrentan cuando incursionan en la vida política. El volumen, por un lado, pone atención en los partidos políticos, los cuales se consideran piezas clave de la democracia representativa. Concretamente, cuestiona ¿en qué medida las cuotas y la paridad han tenido un impacto en la vida interna de las organizaciones de partidos?, ¿hasta qué punto estas medidas institucionales han contribuido a remover normas patriarcales, prácticas sexistas y asimetrías de poder que perjudican a las mujeres como categoría?, y si ¿se han desarrollado plataformas y programas que promuevan la igualdad de género como una prioridad política en el discurso y la práctica de los partidos? Frente a estas interrogantes, el análisis de los procesos de selección de las candidaturas, así como de los compromisos normativos y del uso del financiamiento político permite conocer mejor las condiciones efectivas en que las mujeres participan en la política para evaluar con mayor precisión el alcance de las innovaciones institucionales que se han multiplicado en la región.

En términos generales, pese a su mayor presencia en cargos públicos, las mujeres siguen desempeñando papeles secundarios y ocupando posiciones subordinadas en la política latinoamericana. Las contribuciones de este libro muestran que, en la región pionera de las leyes de cuotas y de la paridad de género electoral, los progresos legales contrastan con procesos de selección de candidaturas y organizaciones de partidos donde las mujeres siguen siendo marginalizadas y donde se expresan elementos de una cultura política patriarcal que, en la praxis, ha sido difícil de transformar. A su vez, en el volumen se exploran temáticas vinculadas con el acceso de las mujeres políticas a los recursos públicos y los discursos que moldean su participación política en una era caracterizada por la influencia creciente de los medios de comunicación.

Por otro lado, el libro profundiza en el conocimiento de lo que ocurre en el ámbito subnacional, una arena poco explorada en la política comparada y fundamental para juzgar los cambios, los avances y los retos que enfrentan

las mujeres que hacen política en la región. Ciertamente, el estudio de la representación de las mujeres se ha limitado casi por completo al nivel nacional y los demás niveles (intermedio y local) han recibido una atención escasa (Krook, 2010: 234-235; Pini y McDonald, 2011: 1; Krook y Zetterberg, 2014: 289). En América Latina, los trabajos sobre la representación descriptiva de las mujeres en el nivel subnacional son relativamente limitados y están centrados de manera particular en los países federales.<sup>9</sup> Asimismo, predominan los estudios de caso y hay pocos trabajos de naturaleza comparada. Los trabajos comparativos sobre el ámbito subnacional de distintos países, aunque dialogan con las cuestiones planteadas por la literatura comparada del nivel nacional, son muy escasos.<sup>10</sup>

Como excepciones, dos estudios comparativos de alcance regional analizan tanto el nivel municipal como el estatal. Un trabajo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) muestra que, para 2012, la presencia de mujeres alcanzaba 25% (en promedio) en las legislaturas locales, 23% en las legislaturas de nivel intermedio y 22% en los congresos nacionales. Esto evidenciaba una muy leve ventaja municipal, aunque los datos eran bastante similares. Los promedios eran significativamente más bajos en los cargos ejecutivos, superando, por poco, 10% de mujeres en los ejecutivos municipales y 5% en los ejecutivos de nivel intermedio. Por su parte, Massolo (2007) indagó, exclusivamente, en el ámbito local, mostrando que el promedio regional de alcaldesas para el año 2000 llegaba al 5.3%. En 2017, según datos del Observatorio de la Igualdad de Género de la CEPAL, las alcaldesas latinoamericanas representan el 13.3%, siendo uno de los valores más críticos en materia de representación institucional.

<sup>9</sup> Para el caso de México, Barrera Bassols y Massolo (1998); Peña Molina (2005); Reynoso y D'Angelo (2006); Zetterberg (2008, 2011); Vázquez García (2010); Vidal Correa (2014); Peña Molina (2016); González Oropeza *et al.* (2016), así como diversos capítulos de Freidenberg (2017), analizan la implementación y el diseño de las cuotas en los estados y su influencia sobre la presencia de mujeres en los Congresos estatales. Jones (1998); Archenti y Tula (2011); Caminotti (2009, 2014) y Granara (2014) analizan los mismos temas para el caso argentino. En Brasil, dos Santos (2012) busca explicar las razones de la subrepresentación de las mujeres en las legislaturas estatales. En los países formalmente unitarios, el conocimiento es aún más reducido, limitado, en su mayoría, a estudios de casos de unas o varias elecciones como el de Cueva *et al.* (en este volumen); Schmidt y Saunders (2004) y Muñoz Chirinos y Guibert (2014) para Perú; Jones (2004) para Costa Rica; Ortega Gómez y Camargo Toledo (2012) para Colombia o Martínez Ossa y Navia (2017) para Chile.

<sup>10</sup> Por ejemplo, Caminotti y Freidenberg (2016) comparan la presencia de mujeres en los cuerpos legislativos de nivel intermedio en México y Argentina (dos casos de federalismo electoral, al menos hasta 2014) y llaman la atención sobre el desigual diseño e implementación de las cuotas de género como un factor explicativo de los niveles de representación femenina.

La escasez de trabajos comparativos que busquen entender la subrepresentación política de las mujeres en el nivel subnacional es llamativa en el contexto político de la región. Junto con la redemocratización, las reformas electorales inclusivas en América Latina se dieron en medio de procesos de descentralización estatal y desnacionalización partidaria que revalorizaron el territorio subnacional como arena de participación y representación política (Suárez-Cao y Freidenberg, 2014; Suárez-Cao *et al.*, 2017). A pesar de ello, la mayor parte de las investigaciones sobre la participación política de las mujeres sufrieron el mismo “nacionalismo metodológico”<sup>11</sup> (Jeffery y Wincott, 2010; Detterbeck, 2012) que el resto de los estudios sobre la representación política, los sistemas de partidos y los partidos políticos, asumiendo que lo que ocurre en el plano nacional se traslada de manera cuasiautomática al nivel subnacional.

En términos teóricos, los trabajos que miran más allá del nivel nacional cuestionan la probabilidad que tienen las mujeres de acceder a cargos políticos en diferentes niveles de gobierno. En este marco, la hipótesis de una supuesta “ventaja municipal” (*municipal advantage*, por su denominación en inglés) (Vengroff *et al.*, 2003) planteaba que para las mujeres sería más fácil entrar y participar en la política local, dado que funciona como la entrada a una carrera política que se asume ascendente. La ventaja se debe, en teoría, a que en el ámbito local el costo de la política es menor, los cargos son menos competitivos, los costos en términos de vida familiar son menores y los asuntos de competencia municipal son de mayor interés para las mujeres (Tolley, 2011: 576; Eder *et al.*, 2016: 369-370).

En Europa, estos supuestos han sido puestos a prueba y cuestionados en trabajos recientes (Pini y McDonald, 2011: 1-2). De manera notable, cada vez más investigaciones muestran que la representación política de las mujeres en los niveles locales –y subnacionales en general– no es necesariamente más elevada que en el nivel nacional, sino que, o bien no hay muchas diferencias (Tolley, 2011), o la relación es inversa y se registran mayores números de legisladoras en el Poder Legislativo nacional (Eder *et al.*, 2016). Entre las razones que podrían explicar por qué no se corrobora la “ventaja municipal”, Eder *et al.* (2016) sostienen que la aplicación de las cuotas puede ser diferenciada (más

<sup>11</sup> Esto se refiere al hecho de tomar el nivel nacional del Estado Nación como el único nivel de análisis. Por tanto, los demás niveles, supra o subnacionales, quedan fuera del foco de las investigaciones; sea porque se asumen de poco interés o porque se entiende que las dinámicas políticas allí reflejan la política nacional.

laxa en el nivel local) y el proceso de selección de candidaturas puede ser más cerrado en el ámbito municipal, debido a la existencia de “redes de viejos amigos” (*old-boys-networks*, por su denominación en inglés), las cuales bloquean el acceso de las mujeres (Eder *et al.*, 2016: 370-371).

Estos planteamientos para los países europeos coinciden con los hallazgos de algunos estudios sobre América Latina que han mostrado que, en los niveles intermedio y municipal, las mujeres enfrentan más barreras (Massolo, 2007) cuando incursionan en la política institucional. Las explicaciones tienen que ver con obstáculos asociados a la violencia política en razón de género (Freidenberg y Del Valle, 2017) o el “caudillismo patriarcal” (Barreiro y Soto, 2015). Por tanto, la mirada sobre la presencia de mujeres en los niveles subnacionales ofrece varias ventajas, tal como evidencian los capítulos en la segunda parte de este libro.

Por un lado, los análisis del nivel subnacional ponen el énfasis directamente sobre la variación en el territorio. Mientras que los estudios sobre el impacto de las cuotas, normalmente, toman los casos nacionales en términos del porcentaje de mujeres presentes en el Poder Legislativo nacional, y los estudios subnacionales comparan la presencia de las mujeres entre las respectivas unidades estatales y locales. Por otro lado, la presencia de las mujeres no es necesariamente la misma entre estos niveles, dado que los efectos de las cuotas en el nivel estatal y local pueden ser diferentes gracias a una serie de factores específicos de la política local y el nivel intermedio. La visión multinivel del sistema de partidos (Došek y Freidenberg, 2013) que asumen los autores permite incorporar el análisis de diversos niveles y explicar las diferencias entre ellos, confirmando y reforzando los hallazgos de la literatura existente. En suma, este libro busca llamar la atención sobre la relevancia del ámbito local para el funcionamiento de la democracia y sobre la necesidad de contribuir a la erradicación de los diversos obstáculos que las mujeres enfrentan en el ámbito local.

## Organización del libro

Este libro se organiza en dos partes. En la primera se analizan las reglas, los incentivos y los obstáculos que inciden sobre la participación y la representación política de las mujeres. Hinojosa y Vázquez Correa centran su aten-

ción en los procesos de selección de candidaturas en América Latina y sus efectos sobre la representación de las mujeres. A través de su análisis, basado en datos de GEPPAL,<sup>12</sup> las autoras sistematizan diversas estrategias partidistas que han favorecido la representación descriptiva de las mujeres y también las tácticas que han desalentado su acceso a las candidaturas elegibles o más competitivas.

En particular, el capítulo aporta una rigurosa descripción de las maniobras de las élites para contrarrestar las exigencias de igualdad de género e indica que aunque algunos partidos latinoamericanos formalmente desarrollan acciones para fortalecer los liderazgos femeninos (como la incorporación de cuotas para cargos internos o acciones orientadas a la formación y capacitación de las mujeres), éstas parecen poco significativas frente al intento persistente de preservar los privilegios de los hombres en el terreno público.

Otro indicador de la desigualdad de las mujeres al interior de los partidos es su escasa presencia en los cargos jerárquicos. Llanos y Roza muestran que los partidos políticos de la región y sus estructuras internas siguen siendo poco permeables a la participación de las mujeres en espacios de poder organizacional y que, además, hay sesgos sexistas en la clase de cargos desempeñados por mujeres y hombres; por ejemplo, son muy pocas las mujeres que acceden a la dirección, la administración o el monitoreo de las finanzas partidarias. De igual manera, la mayoría de los partidos latinoamericanos analizados exhibe un bajo compromiso con la igualdad de género en sus estatutos y las unidades de género; donde estas últimas existen, tienen poca injerencia sobre la definición de las políticas y estrategias de la organización partidista. Los partidos aparecen, así, como jugadores que limitan los procesos de cambio mediante estructuras internas que no reflejan los acuerdos y las transformaciones normativas que se han diseminado en la región.

Estrada Ruiz analiza uno de los mecanismos legales más recientes que han comenzado a implementarse en América Latina para incentivar las candidaturas y los liderazgos de mujeres: la exigencia de que los partidos destinen recursos económicos a la formación o promoción del liderazgo femenino. En este marco, la autora compara las legislaciones de Brasil, Colombia y México para ilustrar el alcance de las medidas legales que apuntan a la remoción de

<sup>12</sup> Base de datos desarrollada por el Banco Interamericano de Desarrollo e IDEA Internacional sobre género y partidos políticos en América Latina.

barreras estructurales vinculadas con el acceso de las mujeres al financiamiento político. A su vez, el capítulo profundiza en el caso de México, a efectos de evaluar los resultados obtenidos a partir de la exigencia legal de destinar 3% del financiamiento público a la capacitación y fortalecimiento del liderazgo femenino. El análisis resulta revelador respecto a cómo los partidos continúan resistiéndose a emplear el recurso público –ya etiquetado para ser usado con perspectiva de género– en el fortalecimiento de los liderazgos de las mujeres, a pesar de las reformas electorales inclusivas.

Para finalizar la primera sección, García Beaudoux se enfoca en el papel de los medios masivos de comunicación y sus efectos sobre la participación política de las mujeres en la región. En concreto, la autora discute la transmisión de estereotipos de género que dificultan el liderazgo político de las mujeres y refuerzan relaciones de desigualdad, pese a los cambios legales y sociales que han mejorado la situación de las latinoamericanas en diferentes ámbitos. Frente a ello, la autora propone estrategias para producir cambios en la imagen que se transmite de las mujeres en los medios, los cuales pueden lograrse a través del *reencuadre*. De este modo, se pone en evidencia que los medios de comunicación de masas, a partir de la cobertura que realizan de las campañas y de la política partidista, son piezas clave para superar los obstáculos que enfrentan las mujeres a la hora de aspirar a una candidatura, desempeñarse en cargos de elección popular o desarrollar una carrera política.

La segunda parte del libro aborda la relación de las mujeres con la política subnacional mediante estudios de caso referidos a México, Argentina, Colombia, Perú y Paraguay; cinco países con diseños institucionales y medidas de igualdad de género variadas, con compromisos de las élites partidistas también diversos y con resultados de representación política bastante disímiles. Si bien los esfuerzos a nivel nacional han sido sustantivos para eliminar la desigualdad de género en la representación política en América Latina (Schwindt-Bayer, 2018), aún quedan desafíos claves en el ámbito subnacional dado que los obstáculos continúan enraizados en las instituciones democráticas, en el comportamiento de las élites partidistas, así como en las creencias y prácticas de la ciudadanía.

Gilas y Christiansson estudian las reglas electorales orientadas a la inclusión de las mujeres y el comportamiento estratégico de los partidos en el uso de esas reglas en relación con la nominación de las candidaturas en México. En

particular, evalúan la aplicación específica de la regla de *distritos perdedores* en las elecciones federales y las locales de 2015 y 2016 en México donde analizan en qué medida su implementación ha tenido un impacto positivo en la cantidad de escaños que las mujeres ganan en los distritos uninominales por el principio de mayoría relativa. El capítulo evidencia, empíricamente, que la regla de los distritos perdedores, tanto por su diseño como por su interpretación, no tiene un efecto sustancial en la elección de legisladoras.

Alles se interroga por las oportunidades con las que cuentan las mujeres para obtener cargos legislativos en las provincias de Argentina, un país federal donde cada estado subnacional tiene sistemas electorales y leyes de cuotas o paridad propias para la elección de sus autoridades. Teóricamente, el autor considera dos explicaciones alternativas. Mientras la primera define el acceso de las mujeres a los cargos de representación en función de variables socio-culturales que afectan su disposición a competir —oferta de candidatas—, la segunda enfatiza el impacto de las reglas institucionales que afectan la demanda de candidaturas.

Los hallazgos muestran que las oportunidades de las mujeres no dependen del predominio de valores más igualitarios, de mayores niveles educativos o de una mayor participación laboral, sino de las reglas del juego que reducen la competencia interna y dejan más espacio para nuevos actores (explicación institucional). A su vez, se destaca la conexión entre niveles de competencia, lo que se conoce como política multinivel, en las provincias argentinas, donde no se introdujeron cuotas subnacionales, el aumento del número de legisladoras nacionales amplió las oportunidades de las mujeres para competir por cargos provinciales, abriendo la pregunta sobre los mecanismos causales que marcan dicha interacción.

Batlle analiza la participación de las mujeres en los cargos de elección popular en el nivel local de Colombia, donde el proceso de descentralización de las últimas décadas generó nuevos espacios de competencia para partidos políticos, candidatos y candidatas. En este marco, el capítulo examina la evolución de las normas creadas para incentivar las candidaturas de las mujeres —cuotas de género—, así como su acceso a los cuerpos colegiados departamentales y municipales, evidenciando que las acciones afirmativas tuvieron efectos diferenciados entre niveles y que el crecimiento de la proporción de mujeres electas para el Congreso de la República no ha tenido un correlato en lo subnacional, don-



de el aumento ha sido marginal. Los hallazgos sugieren que la política subnacional es una arena difícil para las mujeres colombianas en la que los partidos políticos juegan un papel dual, ya que muestran orientaciones más inclusivas en el ámbito nacional –donde el imperativo de igualdad de género es visible–, mientras reproducen lógicas excluyentes en el nivel local, más exacerbadas en algunas regiones. Esto se agrava en contextos de conflicto armado que han desalentado la participación de las mujeres en la política electoral del país.

Cueva Hidalgo, Freidenberg y Uchuypoma Soria abordan un tema relativamente poco trabajado en la agenda de investigación sobre política comparada: el de los perfiles y los patrones de carrera de las mujeres que acceden a cargos subnacionales. Empíricamente, las autoras y el autor examinan una serie de características y antecedentes de las consejeras regionales electas en Perú, entre 2002 y 2014, con datos primarios contruidos a partir de sus hojas de vida. Del análisis se desprende que las mujeres que acceden al cargo de consejera regional en Perú son pocas, jóvenes, provienen de movimientos políticos regionales más que de partidos nacionales y no construyen carreras políticas. A partir de este panorama, el capítulo llama la atención sobre una serie de factores institucionales –la debilidad de la ley de cuotas en Perú– y no institucionales –la discrecionalidad de las elites de los partidos– que limitan la participación de las mujeres en la política institucional, dificultando el ejercicio de los derechos políticos en el nivel local.

Toppi explora el funcionamiento de las medidas de acción afirmativa en el ámbito subnacional de Paraguay, país que cuenta con una de las leyes de cuotas más débiles de la región y una cultura política adversa a la participación de las mujeres. El autor analiza las candidaturas a las Juntas Departamentales y la tasa de elección de mujeres en 2008 y 2013, y argumenta que la representación descriptiva se encuentra limitada por tres filtros: legal, partidario y electoral. De manera específica, el capítulo evidencia cómo las debilidades de la ley de cuotas de Paraguay son aprovechadas por las élites de los partidos para postular una baja cantidad de candidatas y ubicarlas en las posiciones menos esperadas de las listas, limitando, decisivamente, sus oportunidades de ser elegidas. A partir de este análisis, se identifican cuatro lecciones generales que podrían orientar el rediseño de las medidas de igualdad de género a efectos de incrementar los niveles de representación de las mujeres en las instituciones políticas.



Finalmente, Beltrán Miranda retoma el análisis clave del papel de los medios de comunicación de masas y examina la cobertura dada tanto a candidatas como a candidatos a jefaturas delegacionales y diputaciones estatales en la Ciudad de México, en el proceso electoral 2014-2015. A partir del análisis de contenido de noticiarios de radio y televisión, realizado por el Instituto Electoral de la Ciudad de México y la Universidad Iberoamericana, se evidencia el modo en que los medios cubren de manera desigual, según el género, y que los hombres contaron con mayor espacio durante la campaña electoral. En otras palabras, la cobertura mediática tiene sesgos a favor de los hombres pese a que el número de candidaturas sea semejante, de manera que la paridad exigida en la postulación no se refleja en una cobertura de medios que reproduce el predominio masculino.

La obra termina con un capítulo de conclusiones, donde Tomáš Došek y Betilde Muñoz-Poggosian reinterpretan los principales hallazgos de los capítulos del libro, a partir de un enfoque multinivel y comparativo, sobre algunos de los temas pendientes de una agenda de investigación futura, subrayando la necesidad de profundizar en el conocimiento sistemático sobre las estructuras y el funcionamiento interno de las organizaciones de partidos, el uso del financiamiento público, y el papel de los medios en la creación de condiciones que favorecen u obstaculizan la participación de las mujeres en la política de América Latina.

## Bibliografía

- ALANIS FIGUEROA, María del Carmen, “Contributions of Electoral Justice to the Strengthening of Women’s Political Rights: The Case of Mexico in Comparative Perspective”, en Tomáš Došek, Flavia Freidenberg, Mariana Caminotti y Betilde Muñoz-Poggosian (eds.), *Women, Politics and Democracy in Latin America*, Nueva York, Palgrave, 2017, pp. 153-164.
- ALBAINE, Laura, “Marcos normativos contra el acoso y violencia política en razón de género en América Latina”, en Flavia Freidenberg y Gabriela Del Valle Pérez (eds.), *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM y TECDMX, 2017, pp. 117-144.

- ALBAINE, Laura, “Obstáculos y desafíos de la paridad de género. Violencia política, sistema electoral e interculturalidad”, *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 52, 2015, pp. 145-162.
- ALLES, Santiago, “¿Hacia la consolidación política? Cambios en la ‘estructura de oportunidades electorales’ de las mujeres en Argentina”, *América Latina Hoy. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 47, 2007, pp.123-154.
- ARCHENTI, Nélica, *La paridad política en América Latina y el Caribe. Percepciones y opiniones de los líderes de la región*, Santiago de Chile, CEPAL, 2011.
- ARCHENTI, Nélica y María Inés Tula, “Critical Challenges of Quotas and Parity in Latin America”, en Tomáš Došek, Flavia Freidenberg, Mariana Caminotti y Betilde Muñoz-Poggosian (eds.), *Women, Politics and Democracy in Latin America*, Nueva York, Palgrave, 2017, pp. 29-44.
- ARCHENTI, Nélica y María Inés Tula, “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*, vol. 66, 2014, pp. 47-68.
- ARCHENTI, Nélica y Laura Albaine, “Los desafíos de la paridad de género. Tensión normativa y violencia política en Bolivia y Ecuador”, *Revista Punto Género*, noviembre, núm. 3, 2013, pp. 195-219.
- ARCHENTI, Nélica y María Inés Tula, “Candidate selection as a political barrier for gender quotas. The Argentine example at subnational level”, en Adriana Crocker (ed.), *Gender Quota Laws in Latin America: Policy Innovation, Regional Diffusion, and the End of a Wave?*, Nueva York, Peter Lang Publishing, 2011, pp. 247-268.
- ARCHENTI, Nélica y María Inés Tula (eds.), *Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*, Buenos Aires, Heliasta, 2008.
- ARCHENTI, Nélica y Niki Johnson, “Engendering the Legislative Agenda with and without Quotas. A Comparative Study of Argentina and Uruguay”, ponencia preparada para su presentación en el XX Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Ciencia Política, Fukuoka, Japon, 2006.
- BACCHI, Carol, “Arguing For and Against Quotas: Theoretical Issues”, en Drude Dahlerup (ed.), *Women, Quotas and Politics*, Nueva York y Londres, Routledge, 2006, pp. 32-51.
- BALDEZ, Lisa, “Cuotas versus primarias: la nominación de candidatas mujeres en México”, en Marcela Ríos Tobar (ed.), *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*, Santiago de Chile, FLACSO, Catalonia, 2008, pp. 157-177.
- BAREIRO, Line y Lilian Soto, *La hora de la igualdad sustantiva. Participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe Hispano*, Ciudad de México, ONU-mujeres, 2015.
- BAREIRO, Line, Oscar López, Clyde Soto y Lilian Soto, *Sistemas electorales y representación femenina en América Latina. Serie Mujer y Desarrollo 54*, Santiago de Chile, Unidad Mujer y Desarrollo de la Comisión Económica para América Latina, 2004.

- BARNES, Tiffany D., *Engendering Politics: Institutional Constraints and Collaboration in Argentina*, Nueva York, Cambridge University Press, 2016.
- BARRERA BASSOLS, Dalia y Alejandra Massolo, *Mujeres que gobiernan municipios. Experiencias, aportes y retos*, México, El Colegio de México, 1998.
- BORNER, Jutta, Mariana Caminotti, Jutta Marx y Ana Laura Rodríguez Gustá, *Ideas, presencia y jerarquías políticas. Claroscuros de la igualdad de género en el Congreso Nacional de Argentina*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2009.
- BROCKMANN, Erika, “El acoso y la violencia política en Bolivia: experiencias aprendidas”, en Flavia Freidenberg y Gabriela del Valle Pérez (eds.), *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM y TECDMX, 2017, pp. 263-284.
- CAMINOTTI, Mariana, “Cuotas de género y paridad en América Latina: mujeres, partidos políticos y Estado”, en Flavia Freidenberg y Betilde Muñoz-Pogossian (eds.), *Reformas políticas a las organizaciones de partidos en América Latina*, México, Pontificia Universidad Católica de Perú, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Organización de los Estados Americanos y Sociedad Argentina de Análisis Político, 2016, pp. 183-202.
- CAMINOTTI, Mariana, “Ideas, legados y estrategias políticas en la reforma de las reglas de selección de candidatos: la ley de cuotas pionera de Argentina”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 23, núm. 2, 2014, pp. 65-86.
- CAMINOTTI, Mariana, “En el nombre de la democracia. La invención del cupo femenino y la difusión de cuotas electorales en la Argentina”, tesis de doctorado, Universidad Nacional de San Martín, Escuela de Política y Gobierno, 2009.
- CAMINOTTI, Mariana y Flavia Freidenberg, “Federalismo electoral, fortaleza de las cuotas de género y representación política de las mujeres en Argentina y México”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. LXI, núm. 228, 2016, pp. 121-144.
- CERVA CERNA, Daniela, “Participación política y violencia de género en México”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 54, núm. 222, 2014, pp. 105-124.
- CHOQUE ALDANA, Marlene, “Paridad y alternancia en Bolivia. Avances y desafíos de la participación de las mujeres en la política”, en *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, 2013, pp. 121-175.
- DAHL, Robert, *A Preface to Democratic Theory*, Chicago, University of Chicago Press, 1956.
- DALHERUP, Drude y Lenita Freidenvall, “Quotas as a ‘Fast Track’ to Equal Political Representation for Women: Why Scandinavia is No Longer the Model”, *International Feminist Journal of Politics*, vol. 1, núm. 7, 2005, pp. 26-48.
- DETTERBECK, Klaus, *Multi-Level Party Politics in Western Europe*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2012.

- DOS SANTOS, Pedro de Abreu Gomes, “Gendering Representation: Parties, Institutions, and the Under-representation of Women in Brazil’s State Legislatures”, tesis de doctorado, Lawrence, Universidad de Kansas, 2012.
- DOŠEK, Tomáš, Flavia Freidenberg, Mariana Caminotti y Betilde Muñoz-Poggosian (eds.), *Women, Politics and Democracy in Latin America*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2017.
- DOŠEK, Tomáš y Flavia Freidenberg, “La congruencia de los partidos y los sistemas de partidos multinivel en América Latina: conceptualización y evaluación de algunas herramientas de medición”, *Politai. Revista de Ciencia Política*, vol. 4, núm. 7, 2013, pp. 161-178.
- EDER, Christina, Jessica Fortin-Rittberg y Corinna Jessica, “The Higher the Fewer? Patterns of Female Representation Across Levels of Government in Germany”, *Parliamentary Affairs*, vol. 69, núm. 2, 2016, pp. 366-386.
- FRANCESCHET, Susan, “¿Promueven las cuotas de género los intereses de las mujeres? El impacto de las cuotas en la representación sustantiva de mujeres”, en Marcela Ríos Tobar (ed.), *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*, Santiago de Chile, FLACSO, Catalonia, 2008, pp. 61-96.
- FRANCESCHET, Susan, Mona Lena Krook y Jennifer Piscopo (eds.), *The Impact of Gender Quotas*, Nueva York, Oxford University Press, 2012.
- FRANCESCHET, Susan y Jennifer Piscopo, “Gender Quotas and Women’s Substantive Representation. Lessons from Argentina”, *Politics & Gender*, vol. 4 núm. 3, 2008, pp. 393-425.
- FREIDENBERG, Flavia, “La violencia política hacia las mujeres: el problema, los debates y las propuestas para América Latina”, en Flavia Freidenberg y Gabriela Del Valle Pérez (eds.), *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM y TECDMX, 2017, pp. 3-44.
- FREIDENBERG, Flavia y Gabriela Del Valle Pérez (eds.), *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM y TECDMX, 2017.
- FREIDENBERG, Flavia y Sara Lajas García, *¡Leyes vs techos! Evaluando las reformas electorales orientadas a la representación política de las mujeres en América Latina*, documento de trabajo, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2017.
- GALLAGHER, Michael y Michael Marsh (eds.), *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*, Londres, Sage, 1998.
- GALLO, Máximo, Kristen Sample y Gregory Schmidt, “Las elecciones legislativas peruanas en 2006: un caso exitoso de cuotas con voto preferencial”, en Marcela Ríos Tobar (ed.), *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*, Santiago de Chile, IDEA Internacional, FLACSO Chile y Catalonia, 2008.
- GATTO, Malu A. C., “The Variation of Quota Designs and Their Origins in Latin America (1991–2015)”, en Tomáš Došek, Flavia Freidenberg, Mariana Caminotti y Betilde Muñoz-Poggosian (eds.), *Women, Politics and Democracy in Latin America*, Nueva York, Palgrave, 2017, pp. 45-66.

- GILAS, Karolina y Andrés Vázquez Murillo, “Violencia política contra las mujeres indígenas. Algunos apuntes desde la perspectiva jurídica y multicultural”, en Flavia Freidenberg y Gabriela del Valle Pérez (eds.), *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM y TECD-MX, 2017, pp. 249-261.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, Karolina Gilas y Carlos Báez, *Hacia una democracia paritaria. La evolución de la participación política de las mujeres en México y sus entidades federativas*, México, TEPJF, 2016.
- GOYES QUELAL, Solanda, “De las cuotas a la paridad: el caso del Ecuador”, en *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, 2013, pp. 47-115.
- GRANARA, Aixa, “Representación legislativa de las mujeres en las provincias argentinas, 1989-2011”, *América Latina Hoy. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 66, 2014, pp. 115-143.
- HINOJOSA, Magda, *Selecting Women, Electing Women. Political Representation and Candidate Selection in Latin America*, Filadelfia, Temple University Press, 2012.
- HTUN, Mala, Cheryl O’Brien y Laurel S. Weldon, “Movilización feminista y políticas sobre violencia contra las mujeres”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 14, núm. 1, 2014, pp. 2-13.
- HTUN, Mala y Mark P. Jones, “Engendering the Right to Participate in Decision-making: Electoral Quotas and Women’s Leadership in Latin America”, en Nikki Craske y Maxine Molyneux (eds.), *Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America*, Nueva York, Palgrave, 2002, pp. 32-56.
- JAGER Contreras, Marcela, “Estudio de país: Costa Rica”, en *Más allá de los números: Las mujeres transforman el Poder Legislativo en América Latina y el Caribe*, Panamá, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2015.
- JEFFERY, Charlie y Daniel Wincott, “The challenge of territorial politics. Beyond methodological nationalism”, en Colin Hay (ed.), *New Directions in Political Science. Responding to Challenges of an Interdependent World*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2010, pp. 167-189.
- JOHNSON, Niki, “Presentación”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 23, núm. 2, 2014, pp. 7-14.
- JONES, Mark P., “Gender Quotas, Electoral Laws and the Election of Women. Evidence from the Latin American Vanguard”, *Comparative Political Studies*, vol. 42, núm. 1, 2009, pp. 56-81.
- JONES, Mark P., “Quota Legislation and the Election of Women: Learning from the Costa Rican Experience”, *Journal of Politics*, vol. 66, núm. 4, 2004, pp. 1203-1223.
- JONES, Mark P., “Gender Quotas, Electoral Laws, and the Election of Women. Lessons from the Argentine Provinces”, *Comparative Political Studies*, vol. 31, núm. 1, 1998, pp. 3-21.

- JONES, Mark P., “Legislator Gender and Legislator Policy Priorities in the Argentine Chamber of Deputies and the United States House of Representatives”, *Policy Studies Journal*, vol. 25, 1997, pp. 613-629.
- JONES, Mark P., Santiago Alles y Carolina Tchintian, “Cuotas de género, leyes electorales y elección de legisladoras en América Latina”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 32, núm. 2, 2012, pp. 331-357.
- KROOK, Mona Lena, “¿Qué es la violencia política? El concepto desde la perspectiva de teoría y práctica”, en Flavia Freidenberg y Gabriela del Valle Pérez (eds.), *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM y TECDMX, 2017, pp. 45-74.
- KROOK, Mona Lena, “Studying Political Representation: A Comparative-Gendered Approach”, *Perspectives on Politics*, vol. 8, núm.1, 2010, pp. 233-240.
- KROOK, Mona Lena, *Politicizing Representation: Campaigns for Candidate Gender Quotas Worldwide*, tesis de doctorado, Columbia University, 2005.
- KROOK, Mona Lena y Juliana Restrepo Sanín, “Género y violencia política en América Latina: conceptos, debates y soluciones”, *Política y Gobierno*, vol. 23, núm. 1, 2016, pp. 127-162.
- KROOK, Mona Lena y Pär Zetterberg, “Introduction: Gender Quotas and Women’s Representation – New Directions in Research”, *Representation*, vol. 50, núm. 3, 2014, pp. 287-294.
- KROOK, Mona Lena, Joni Lovenduski y Judith Squires, “Gender Quotas and Models of Political Citizenship”, *British Journal of Political Science*, vol. 39, núm. 4, 2009, pp. 781-803.
- LÁZZARO, Alejandra, “El papel de la justicia en la resolución de conflictos de género. El caso de la Argentina”, en Nélide Archenti y María Inés Tula (eds.), *Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*, Buenos Aires, Heliasta, 2008, pp. 55-64.
- LLANOS, Beatriz y Marta Martínez, “La paridad en América Latina: Se hace camino al andar”, en Beatriz Llanos y Marta Martínez (eds.), *La democracia paritaria en América Latina. Los casos de México y Nicaragua*, Washington D.C., CIM-OEA, 2016, pp. 15-46.
- LLANOS, Beatriz y Kristen Sample, *30 años de democracia: ¿En la cresta de la ola? Participación política de la mujer en América Latina*, Estocolmo, IDEA Internacional, 2008.
- MADRIZ SOTILLO, Jhannett M., “Visibilización de la mujer en la República Bolivariana de Venezuela”, *Revista Derecho Electoral*, núm. 13, 2012.
- MARTÍNEZ OSSA, Arlette y Patricio Navia, “Determinantes de la nominación y éxito de las candidatas a alcaldesas en elecciones municipales en Chile, 2004-2012”, *Revista SAAP*, vol. 11, núm. 1, 2017, pp. 35-67.
- MARX, Jutta, Jutta Borner y Mariana Caminotti, *Las legisladoras. Cupos de género y política en Argentina y Brasil*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2007.



- MASSOLO, Alejandra, *La participación política de las mujeres en el ámbito local en América Latina*, Santo Domingo, Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (INSTRAW), 2007.
- MUÑOZ CHIRINOS, Paula y Yamilé Guibert, “Mujeres y política en las elecciones regionales y municipales, 2002-2014”, *Argumentos, Revista de Análisis y Crítica*, vol. 8, núm. 5, 2014, pp. 41-52.
- ONU-Mujeres y PARLATINO, *Norma Marco para consolidar la democracia paritaria*, 2015.
- ORTEGA GÓMEZ, Bibiana Astrid y Gabriel Nicolás Camargo Toledo, “La nueva Ley de Cuotas en Colombia. El caso de las asambleas departamentales, 2007-2011”, en Laura Wills-Otero y Margarita Batlle (eds.), *Política y territorio. Análisis de las elecciones subnacionales en Colombia*, Bogotá, PNUD-IDEA Internacional-NIMD, 2012, pp. 197-220.
- PEÑA MOLINA, Blanca, “La constitucionalización de la paridad en México: un camino sin retorno”, en Beatriz Llanos y Marta Martínez (eds.), *La democracia paritaria en América Latina. Los casos de México y Nicaragua*, Washington D.C., ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, 2016, pp. 47-86.
- PEÑA MOLINA, Blanca, “Sistema de cuotas y masa crítica en los gobiernos subnacionales en México”, *Otras Miradas*, vol. 5, núm. 1, 2005, pp. 9-16.
- PINI, Barbara y Paula McDonald, “Gender and municipal politics: Problems, perspectives and possibilities”, en Barbara Pini y Paula McDonald (eds.), *Representing Women in Local Government: International Case Studies*, Nueva York y Londres, Routledge, pp. 1-18.
- PISCOPO, Jennifer M, “Los riesgos de sobrelegislar: repensando las respuestas institucionales a la violencia contra las mujeres que hacen política en América Latina”, en Flavia Freidenberg y Gabriela del Valle Pérez (eds.), *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM y TECDMX, 2017, pp. 75-102.
- PISCOPO, Jennifer M, “Gender Balance as Democracy: The Shift from Quotas to Parity in Latin America”, *Politics, Groups and Identities*, vol. 4, núm. 2, 2016, pp. 214-230.
- PISCOPO, Jennifer M, “States as Gender Equality Activists: The Evolution of Quota Laws in Latin America”, *Latin American Politics and Society*, vol. 57, núm. 3, 2015, pp. 27-49.
- PISCOPO, Jennifer M, “Beyond Hearth and Home: Female Legislators, Feminist Policy Change, and Substantive Representation in Mexico”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 23, núm. 2, 2014, pp. 87-110.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *¿Cuánto hemos avanzado? Un análisis de la participación política de las mujeres en los gobiernos subnacionales en América Latina y el Caribe*, Panamá, PNUD, 2012.

- REYNOSO, Diego y Natalia D'Angelo, "Las leyes de cuotas y su impacto en la elección de mujeres en México", *Política y gobierno*, vol. XIII, 2006, pp. 279-313.
- RÍOS TOBAR, Marcela (ed.), *Mujer y política. El impacto de las cuotas en América Latina*, Santiago de Chile, Catalonia y FLACSO Chile, 2008.
- SCHMIDT, Gregory D. y Kyle L. Saunders, "Effective Quotas, Relative Party Magnitude, and the Success of Female Candidates. Peruvian Municipal Elections in Comparative Perspective", *Comparative Political Studies*, vol. 37, núm. 6, 2004, pp. 704-724
- SCHWINDT-BAYER, Leslie A. (ed.), *Gender and Representation in Latin America*, Oxford, Oxford University Press, 2018.
- SCHWINDT-BAYER, Leslie A., "Women's Representation in Latin American Legislatures: Current Challenges and New Directions", *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 23, núm. 2, 2014, pp. 15-36.
- SCHWINDT-BAYER, Leslie A., "Making Quotas Work: The Effect of Gender Quota Laws on the Election of Women", *Legislative Studies Quarterly*, vol. XXXIV, núm. 1, 2009, pp. 5-28.
- SCHWINDT-BAYER, Leslie A., "Still Supermadres? Gender and the Policy Priorities of Latin American Legislators", *American Journal of Political Science*, vol. 50, núm. 3, 2006, pp. 570-585.
- SOBRADO, Luis Antonio, "El Tribunal Supremo de Costa Rica: concretando la cuota femenina y transitando a la paridad por género", en Flavia Freidenberg y Betilde Muñoz-Pogossian (eds.), *Reformas a las organizaciones de partidos en América Latina*, Lima, PUCP, OEA, SAAP, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2016, pp. 269-282.
- SUÁREZ-CAO, Julieta, Margarita Batlle y Laura Wills-Otero, "El auge de los estudios sobre la política subnacional latinoamericana", *Colombia Internacional*, vol. 90, núm.1, 2017, pp. 15-34.
- SUÁREZ-CAO, Julieta y Flavia Freidenberg, "Sistemas de partidos multinivel y la democracia: una tipología de partidos y sistemas de partidos para América Latina", en Flavia Freidenberg y Julieta Suárez-Cao (eds.), *Territorio y Poder: Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, 2014, pp. 11-42.
- TAYLOR-ROBINSON, Michelle M. y Roseanna Michelle Heath, "Do Women Legislators Have Different Policy Priorities Than Their Male Colleagues? A Critical Case Test", *Women and Politics*, vol. 24, 2003, pp. 77-101.
- TOLLEY, Erin, "Do Women 'Do Better' in Municipal Politics? Electoral Representation across Three Levels of Government", *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*, vol. 44, núm. 3, 2011, pp. 573-594.
- TORRES GARCÍA, Isabel, "Paridad para el fortalecimiento de la democracia incluyente: el caso de Costa Rica", en *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, 2013, pp. 179-228.
- TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Sentencia SUP-JDC-12624/2011 y acumulados, actoras: María Elena Chapa Hernández y otras, autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral, en Jorge Alcocer (comp.), *Cuota de género. Una sentencia histórica*, México, Nuevo Horizonte Editores/Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, 2013.
- TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES DE COSTA RICA, Interpretación oficiosa de los artículos 2, 52 y 148 del Código Electoral sobre los alcances del principio de paridad en el encabezamiento de las nóminas de candidaturas a diputados (3603-E8-2016), San José, 23 de mayo de 2016.
- TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES DE COSTA RICA, Interpretación oficiosa de los artículos 2, 52 y 148 del Código Electoral sobre los alcances del principio de paridad en el encabezamiento de las nóminas de candidaturas a diputados (3603-E8-2016), San José, 23 de mayo de 2016.
- VÁZQUEZ GARCÍA, Verónica, “Mujeres en campaña. Cómo postularse para presidenta municipal y no morir en el intento”, *Estudios Sociológicos*, vol. 24, núm. 85, 2011, pp. 131-157.
- VENGROFF, Richard, Zsolt Nyiri y Melissa Fugiero, “Electoral System and Gender Representation in Sub-National Legislatures: Is There a National-Sub-National Gender Gap?”, *Political Research Quarterly*, vol. 56, núm. 2, 2003, pp. 163-173.
- VIDAL CORREA, Fernanda, “Federalism and Gender Quotas in Mexico: Analysing *Propietario* and *Suplente* Nominations”, *Representation*, vol. 50, núm. 3, 2014, pp. 321-335.
- ZETTERBERG, Pär, “The Diffusion of Sub-National Gender Quotas in Mexico and Their Impacts”, en Adriana Crocker (ed.), *Gender Quota Laws in Latin America: Policy Innovation, Regional Diffusion, and the End of a Wave?*, Nueva York, Peter Lang Publishing, 2011, pp. 53-69.
- ZETTERBERG, Pär, “The Downside of Gender Quotas? Institutional Constraints on Women in Mexican State Legislatures”, *Parliamentary Affairs*, vol. 61, núm. 3, 2008, pp. 442-460.

## PARTE I

# Mujeres en política: reglas, incentivos y obstáculos

---

# Selección de candidaturas, partidos y mujeres en América Latina

*Magda Hinojosa  
Lorena Vázquez Correa*

## Introducción

En una entrevista, la politóloga Marcela Ríos Tobar señaló que “donde los partidos se han abierto efectivamente y han promovido iniciativas de inclusión, de cooperación, para aumentar la presencia de las mujeres, tenemos experiencias muy positivas” (Estrada, 2009). En muchos países, sin embargo, los partidos operan como barreras para la plena incorporación de las mujeres como candidatas y dirigentes en sus organizaciones.

Los mecanismos de reclutamiento y selección de candidaturas son maleables; es decir, los partidos políticos pueden rediseñar sus políticas de manera que, en lugar de actuar como *tapones*, permitan la representación política de las mujeres. Además, las cuotas de género y la paridad no son los únicos medios para cambiar los procesos de selección de candidaturas ni son capaces de eliminar por sí mismas todos y cada uno de los mecanismos de reclutamiento y selección que reducen la representación política de las mujeres. Esto hace indispensable el estudio de los mismos.

Este capítulo describe y analiza los procedimientos tanto de reclutamiento como de selección de candidaturas de los partidos políticos de América Latina examinando no sólo las estrategias que han demostrado tener efectos positivos en la representación política de las mujeres, sino también los casos en que los partidos políticos actúan como *cuernos de botella* para la participación de las mujeres como candidatas a los cargos de elección popular. La estructura del texto es la siguiente: en la primera sección se aborda la relación entre los mecanismos de reclutamiento y selección de candidaturas

con la representación política de las mujeres. A continuación, se analiza la interacción entre las cuotas de género o paridad y dichos mecanismos. Finalmente, se presentan algunos obstáculos en la implementación de las cuotas de género y la paridad en la región.

## Mecanismos de selección de candidaturas

El reclutamiento de candidaturas es el proceso por el cual los partidos buscan atraer a los posibles aspirantes a cargos públicos. La selección de las candidaturas se refiere al proceso mediante el cual un partido decide cuáles de las personas legalmente elegibles para ocupar un cargo de elección popular se postularán como candidatos o candidatas en la boleta y la propaganda electoral o en la lista de candidaturas (Ranney, 1981: 75).

Los mecanismos de selección de las candidaturas varían a partir de dos dimensiones (Hazan, 2002). La primera considera la *exclusión de la selección*, es decir, quiénes son los que eligen la candidatura. Cuando las decisiones se toman por un pequeño número de personas, la selección de candidaturas es excluyente, mientras que cuando el electorado es grande, se considera que el proceso es incluyente (Ranney, 1981; Norris y Lovenduski, 1995). Hinojosa (2005, 2012) sostiene que los procesos de selección excluyentes pueden ser benéficos para las candidaturas de mujeres, ya que permiten evitar la autonominación.<sup>1</sup> Las mujeres son renuentes a proponer sus propias candidaturas y, frecuentemente, a ser reclutadas para postularse a un cargo público, y ésta es parte de la razón por la cual Hinojosa (2012) considera a las elecciones primarias –también denominadas elecciones internas– como obstáculos para la representación femenina.

La segunda dimensión mide el nivel de centralización del proceso de selección de candidaturas, la cual refiere a aquellos mecanismos en los que la decisión de los nombramientos se toma en el nivel nacional, mientras que la selección descentralizada se lleva a cabo en el nivel local de la estructura del partido.

<sup>1</sup> En este contexto, la autonominación se refiere al acto de proponerse a sí mismo como candidato a algún cargo de elección popular e incluye no sólo el proceso de nominación, sino también el de reclutamiento previo a éste.

Hinojosa (2012) argumenta que la selección centralizada también puede resultar benéfica para las mujeres, ya que diluye el poder de las redes que generalmente están dominadas por los hombres. Los especialistas en el tema han señalado que la composición del electorado repercute en el acceso de las mujeres a las candidaturas, puesto que, regularmente, los líderes del partido prefieren candidatos parecidos a ellos y los reclutan desde el interior de sus propias redes sociales (Niven, 1998). Esto representa una desventaja para las candidatas, quienes tienen menos probabilidades que los hombres de pertenecer a estas redes (Hinojosa, 2012). Asimismo, las mujeres también tienen menos posibilidades de beneficiarse de la movilización política y el financiamiento que estos grupos pueden proporcionar. Al respecto, investigaciones sobre el caso español indican que el género del responsable de elegir a las y los candidatos es sustancialmente importante. De esta manera, se explica que el acceso de las mujeres a las candidaturas es inhibido por los electores hombres, pero cuando las mujeres actúan como electoras, las listas de los partidos incluyen más mujeres (Verge, 2010).

Además de las dos dimensiones mencionadas anteriormente, los especialistas han sugerido que el nivel de institucionalización de los partidos políticos —o una medida de formalidad frente a la informalidad— es importante para comprender las maneras como la selección de candidaturas puede afectar a la representación de las mujeres. Examinando los casos de América Latina, Bjarnegård y Zetterberg (2016) analizan si la institucionalización de los procesos de selección influye en la capacidad de las mujeres para convertirse en candidatas. Los mecanismos de selección altamente institucionalizados, es decir, aquellos en los cuales las reglas partidarias formales determinan los procesos de selección, propician que haya más candidatas cuando se aplican cuotas nacionales de género —aproximadamente 20% más—, pero no así que haya más mujeres electas. En otras palabras, los partidos respetan las reglas, pero eso no los hace imparciales en el tema de género; éstos cumplen la letra de la ley, aunque no necesariamente el espíritu de la misma. En ausencia de una cuota de género, los partidos políticos altamente institucionalizados no han sido mejores que los no institucionalizados en cuanto a la postulación de mujeres candidatas a cargos de representación popular.

Reconsiderar los mecanismos de selección de candidaturas puede incrementar la representación de las mujeres. Por ejemplo, en México, en 2015, el

partido Movimiento Regeneración Nacional (Morena) implementó un mecanismo novedoso al seleccionar a sus candidatos y candidatas por sorteo para integrar la lista de diputados por el principio de representación proporcional. En el sorteo participaron 3 mil aspirantes, de los cuales 50% fueron mujeres y el resto hombres. A partir de dicho mecanismo se eligió a dos de cada tres integrantes de la lista y la tercera posición de cada bloque se asignó a candidatos externos –entre los que figuraron académicos, defensores de derechos humanos, activistas de la sociedad civil, profesionistas y gente vinculada con el deporte– propuestos por la Comisión Nacional de Elecciones y aprobados por el Consejo Nacional del partido.

Este mecanismo que implementó Morena fue una ruptura evidente con los métodos tradicionales de selección de candidaturas. En una entrevista, Martí Batres, dirigente de Morena, explicó que este esquema confiere la misma oportunidad de llegar tanto a militantes de base como a cuadros partidistas, al tiempo que elimina la incidencia de las instancias directivas nacionales en las postulaciones (Urrutia, 2015). Este proceso de selección no sólo abrió oportunidades a mujeres y hombres, sino a la militancia de base, contribuyendo, así, a la democratización interna de este nuevo partido.

De acuerdo con los resultados electorales, Morena fue el partido con mayor proporción de mujeres en su bancada y el único que superó la paridad en los escaños ganados con 51.4% de candidatas electas. Esta mayoría de mujeres en los cargos se explica no sólo por la adopción de la paridad en la postulación de candidaturas que tienen que cumplir los partidos políticos en México –tanto para el principio de representación proporcional como de mayoría relativa–, sino por el éxito electoral que tuvieron las candidatas morenistas en los distritos donde fueron postuladas. En este sentido, la discusión sobre cómo garantizar que los partidos no las postulen, únicamente, en los distritos electorales perdedores –a partir del criterio de competitividad del nivel de votación histórica de los partidos: alta, media, baja– es un factor determinante para incrementar las posibilidades de las mujeres de ganar la elección. De esta manera, los mecanismos de selección de candidaturas se constituyen como elementos clave para garantizar, no sólo que se incremente la representación política de las mujeres, sino que las cuotas de género y la paridad se conviertan en un piso mínimo y no en un tope máximo que impida que las mujeres accedan a más del 50% de los cargos en disputa.

## Selección de candidaturas, cuotas o paridad de género

Desde hace tiempo existe consenso en la literatura especializada en que el proceso utilizado para seleccionar a las y los candidatos “determina la calidad de los diputados electos, del parlamento resultante, de los miembros del Gobierno y, en cierta medida, de la política de un país” (Gallagher, 1988:1). Recientemente, investigaciones sobre América Latina han enfatizado que el reclutamiento y los procedimientos de selección de candidaturas tienen consecuencias importantes en la representación política de las mujeres (Baldez, 2004; Escobar-Lemmon y Taylor-Robinson, 2008; Hinojosa, 2012). Los dos pretextos más frecuentes de la escasa representación de las mujeres en la política –que no hay suficientes mujeres calificadas para el cargo y que los votantes no están dispuestos a emitir su voto por ellas–, no logran explicar el déficit de mujeres en el ejercicio de la actividad política (Hinojosa, 2012). En realidad, la escasa representación femenina es el resultado de procesos de reclutamiento y selección de candidaturas que ponen a las mujeres en desventaja con respecto a los hombres.

El incremento en la adopción de cuotas de género y/o paridad en América Latina hace evidente que el reclutamiento y los mecanismos de selección de candidaturas pueden ser modificados. Además, se ha documentado el uso creciente de elecciones internas –o primarias– en la región (Poiré, 2002; Carey y Polga-Hecimovich, 2004; Freidenberg, 2016). Las elecciones primarias se refieren al proceso de realizar una votación para determinar qué candidatos o candidatas representarán a un partido en una elección particular. Se ha demostrado que el método empleado por los partidos para seleccionar sus candidaturas puede afectar el porcentaje de mujeres electas (Baldez, 2007; Hinojosa, 2012). En suma, el hecho de que los procedimientos de reclutamiento y selección de candidaturas puedan cambiar en cualquier momento, en cualquier partido y para cualquiera elección, hace que el análisis de las consecuencias políticas que conlleva cada mecanismo sea importante para los tomadores de decisiones y para la mejor comprensión de la representación política de las mujeres.

Además, los partidos pueden incluir cuotas voluntarias al interior de sus organizaciones para la selección de dirigentes y candidaturas; adoptar programas de capacitación política especiales para mujeres; crear organizaciones de mujeres al interior del partido y destinar financiamiento específico para su promoción política, ya sea porque lo determinan los estatutos o porque se ven obligados por la ley electoral del país. En el marco de estas consideraciones, en este

apartado se analizan las diversas estrategias que han implementado los partidos políticos de la región para cumplir con las cuotas de género o paridad en relación con los mecanismos de reclutamiento y selección de candidaturas.

En la tabla 1 se presentan datos sobre los principales partidos políticos en América Latina. La información proviene de la plataforma Género y Partidos Políticos en América Latina (GEPPAL), la cual contiene datos específicos de diversos partidos políticos en 18 países. La base de datos contiene información de los cinco partidos políticos mayoritarios representados en las legislaturas de cada país, o en su caso, los partidos que tienen al menos 5% de representación en el Congreso. La base de datos GEPPAL es la más completa disponible hasta la fecha.

**Tabla 1. Selección de candidaturas y representación política de las mujeres en los legislativos de América Latina, 2012 (Cámara Baja/Única)**

<i>País/partidos</i>	<i>Cuota de partido</i>	<i>Cursos de capacitación para mujeres</i>	<i>% de mujeres, candidatas</i>	<i>% de mujeres, electas</i>
<b>ARGENTINA</b>				
Partido Justicialista			40.2	38.0
Partido Socialista	✓		39.4	21.4
Propuesta Republicana			37.3	33.3
Unión Cívica Radical	✓	✓	41.5	18.8
Promedio			39.6	27.9
<b>BOLIVIA</b>				
Frente de Unidad Nacional		✓	32.0	33.0
Movimiento al Socialismo	✓	✓	26.0	24.0
Frente Amplio Plan Progreso Para Bolivia			25.0	22.0
Alianza Social		✓	28.0	0.0
Promedio			27.8	19.8
<b>BRASIL</b>				
Democratas			13.1	4.7
Partido da Social Democracia Brasileira		✓	25.3	5.6
Partido Democrático Trabalhista	✓	✓	22.8	8.0
Partido do Movimento Democrático Brasileiro		✓	22.6	9.1
Partido dos Trabalhadores			23.3	10.2
Partido Progressista	✓	✓	17.2	9.8
Partido Socialista Brasileiro		✓	26.5	11.8
Partido da República			22.6	4.9
Promedio			21.7	8.0



**Tabla 1.** (continúa)

<i>País/partidos</i>	<i>Cuota de partido</i>	<i>Cursos de capacitación para mujeres</i>	<i>% de mujeres, candidatas</i>	<i>% de mujeres, electas</i>
<b>CHILE</b>				
Partido Demócrata Cristiano			7.7	5.3
Partido por la Democracia	✓	✓	22.2	22.2
Partido Renovación Nacional			15.7	11.8
Partido Socialista		✓	20.8	18.2
Unión Demócrata Independiente			12.5	15.4
Promedio			15.8	14.6
<b>COLOMBIA</b>				
Partido Cambio Radical		✓	15.1	13.3
Partido Conservador		✓	13.8	16.2
Partido Liberal Colombiano		✓	14.6	8.8
Partido Social de Unidad Nacional			12.3	6.1
Polo Democrático Alternativo		✓	14.0	40.0
Promedio			14.0	16.9
<b>COSTA RICA</b>				
Partido Acción Ciudadana	✓	✓	48.2	45.5
Partido Liberación Nacional	✓	✓	44.8	45.8
Partido Movimiento Libertario	✓	✓	50.8	44.4
Partido Unidad Social Cristiana	✓	✓	50.8	16.6
Partido Accesibilidad sin Exclusión	✓		50.8	25.0
Promedio			49.1	35.5
<b>REPÚBLICA DOMINICANA</b>				
Partido de la Liberación Dominicana			30.0	19.2
Partido Reformista Social Cristiano			31.6	11.1
Partido Revolucionario Dominicano	✓	✓	44.3	21.3
Promedio			35.3	17.2
<b>ECUADOR</b>				
Movimiento País o Acuerdo País	✓	✓	49.1	40.7
Movimiento Popular Democrático		✓	47.3	20.0
Partido Renovador Institucional Acción Nacional		✓	48.3	0.0
Partido Social Cristiano			49.3	45.5
Partido Sociedad Patriótica		✓	45.7	15.8
Promedio			47.9	26.5
<b>EL SALVADOR</b>				
Alianza Republicana Nacionalista		✓	23.8	27.0
Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional	✓		35.7	41.9
Partido de Concertación Nacional			28.6	0.0
Partido de la Esperanza-Demócrata Cristiano		✓	38.5	0.0

**Tabla 1.** (continúa)

<i>País/partidos</i>	<i>Cuota de partido</i>	<i>Cursos de capacitación para mujeres</i>	<i>% de mujeres, candidatas</i>	<i>% de mujeres, electas</i>
Gran Alianza por la Unidad Nacional		✓	29.8	9.1
Promedio			31.3	15.6
GUATEMALA				
Gran Alianza Nacional			18.9	10.4
Partido Patriota			17.9	19.3
Partido Unión del Cambio Nacional			18.9	7.1
Unidad Nacional de la Esperanza		✓	13.8	10.4
Partido CREO (Compromiso, Renovación y Orden)			26.2	0.0
Partido Libertad Democrática Renovada (LIDER)			22.5	7.1
Promedio			19.7	9.0
HONDURAS				
Partido Democracia Cristiana	✓	✓	35.1	20.0
Partido Innovación y Unidad	✓	✓	37.0	0.0
Partido Liberal de Honduras	✓		24.2	17.8
Partido Nacional de Honduras	✓	✓	25.0	22.2
Unificación Democrática	✓	✓	35.9	25.0
Promedio			31.4	17.0
MÉXICO				
Movimiento Ciudadano	✓	✓	44.6	40.0
Partido Acción Nacional	✓	✓	42.0	31.6
Partido de la Revolución Democrática	✓		44.0	37.0
Partido Revolucionario Institucional	✓	✓	43.8	37.6
Partido Verde Ecologista de México	✓		44.0	42.9
Promedio			43.7	37.8
NICARAGUA				
Partido Liberal Independiente		✓	18.8	11.5
Frente Sandinista de Liberación Nacional	✓	✓	60.0	53.2
Partido Liberal Constitucionalista		✓	26.6	0.0
Promedio			35.1	21.6
PANAMÁ				
Cambio Democrático	✓	✓	12.3	16.7
Movimiento Liberal Republicano Nacionalista		✓	17.5	0.0
Partido Político Panameñista	✓	✓	2.9	0.0
Partido Revolucionario Democrático	✓	✓	14.3	7.7
Unión Patriótica			19.5	25.0
Promedio			13.3	9.9

**Tabla 1.** (concluye)

<i>País/partidos</i>	<i>Cuota de partido</i>	<i>Cursos de capacitación para mujeres</i>	<i>% de mujeres, candidatas</i>	<i>% de mujeres, electas</i>
<b>PARAGUAY</b>				
Asociación Nacional Republicana	✓	✓	16.3	6.7
Partido Liberal Radical Auténtico	✓	✓	17.7	10.3
Partido Democrático Progresista			51.1	100
Partido Patria Querida		✓	25.6	25.0
Unión Nacional de Ciudadanos Éticos	✓	✓	31.3	13.3
Promedio			28.4	31.1
<b>PERÚ</b>				
Fuerza Popular	✓		40.7	24.3
Partido Nacionalista del Perú	✓		40.0	16.7
Partido Popular Cristiano	✓		40.1	25.0
Perú Posible	✓	✓	38.6	9.5
Partido Acción Popular	✓		38.6	9.5
Promedio			39.6	17.0
<b>URUGUAY</b>				
Frente Amplio: Asamblea Uruguay		✓	24.1	22.2
Frente Amplio: Movimiento Participación Popular			20.0	16.7
Frente Amplio: Partido Socialista	✓		32.3	22.2
Partido Colorado: Vamos Uruguay			19.6	21.4
Partido Nacional: Alianza Nacional			16.5	9.1
Partido Nacional: Herrerismo			20.7	11.1
Promedio			22.2	17.1
<b>VENEZUELA</b>				
Acción Democrática			10.0	5.3
Movimiento Primero Justicia			10.0	7.0
Partido Social Cristiano			10.0	5.3
Partido Socialista Unido de Venezuela			20.0	18.3
Un Nuevo Tiempo			10.0	5.3
Promedio			12.0	8.2

FUENTE: Elaboración propia con datos de la base GEPPAL, disponible en <<http://www.iadb.org/research/geppal>>.

Nota: Los datos provienen del segundo levantamiento de la GEPPAL (2012), con excepción de la información sobre Ecuador, Panamá y Paraguay, en los que se usaron los datos de 2009, dado que estos países no fueron incluidos en la base de 2012. El promedio se calcula sobre los partidos mencionados y no es ponderado.

En la tabla 1 se ilustran los partidos políticos que utilizan cuotas de género para la selección de candidaturas (independientemente de la existencia de una cuota nacional), los cuales ofrecen cursos de capacitación especialmente para mujeres, el porcentaje de candidatas mujeres que cada partido

postuló para cargos legislativos en la Cámara de Diputados (Cámara Única, en el caso de los países unicamerales) en las elecciones previas, y el porcentaje de mujeres electas para dichos cargos en esas elecciones. Como reflejan los datos, la representación de las mujeres es menor que la de los hombres con respecto a las candidaturas y los cargos de elección popular. Sin embargo, los datos también revelan la enorme variación que existe no sólo entre países, sino dentro de éstos.

La información disponible sobre Chile indica que la proporción de candidatas es de menos de 8% en el Partido Demócrata Cristiano, pero más del 22% en el Partido Por la Democracia. Incluso en países con cuotas obligatorias a nivel nacional, la representación de las mujeres como candidatas y en cargos públicos varía significativamente en cada partido político. En Panamá, las candidaturas de mujeres van de un mínimo por debajo del 3%, a un máximo de casi 20%; mientras que el promedio de mujeres en el Congreso oscila entre cero y casi 17%.

Los partidos de América Latina han desarrollado prácticas políticas encaminadas a aumentar la representación política de las mujeres, especialmente, como candidatas y dirigentes. Por ejemplo, como se ilustra en la tabla 1, los partidos han adoptado voluntariamente sus propias cuotas de género para las candidaturas a cargos de elección popular. Entre éstos, los partidos que se ubican en la izquierda del espectro ideológico son más propensos que los de derecha a adoptar cuotas internas (Funk *et al.*, 2017). Estos tipos de cuotas se usan en América Latina desde antes de la adopción de cuotas de género nacionales.

Sin embargo, investigaciones anteriores han demostrado que las cuotas voluntarias de los partidos han tenido efectos mínimos (Roza, 2010; Funk *et al.*, 2017). Si bien éstas pueden ser indicadores de un compromiso retórico con una mayor representación de las mujeres, en la mayoría de las ocasiones, no producen los resultados esperados, puesto que los partidos ignoran sistemáticamente sus propias disposiciones en la materia. Como indica Ríos Tobar (2008), en relación con los partidos, “en los casos donde la cuota no es una obligación, han tendido a evadirlas. Esto diferencia fuertemente a América Latina de Europa, donde una gran cantidad de países no tienen leyes electorales de cuotas, pero los partidos se han autoimpuesto cuotas voluntarias y las han cumplido” (Estrada, 2009).

Generalmente, los partidos de izquierda son más propensos a expresar la aspiración de aumentar la representación de las mujeres. Sin embargo, estas aspiraciones no parecen traducirse en políticas que realmente la promuevan. En un análisis cuantitativo de los principales partidos políticos en América Latina, Roza (2010) encontró que los partidos de izquierda no han sido mejores que los de derecha en cuanto a la postulación de mujeres candidatas y electas para cargos legislativos. Lo mismo concluyeron Funk *et al.* (2017).

En relación con lo anterior, se ha observado que en algunos países, donde existen leyes nacionales de cuotas de género, los partidos se resisten a postular mujeres a cargos de elección popular. Los partidos aprovechan las lagunas o vacíos de la normatividad a fin de cumplir las leyes al pie de la letra, aunque no en el espíritu de las mismas. En tales casos, las cuotas de género permitieron el acceso de las mujeres a las candidaturas para cargos de elección, pero, una vez adoptadas e implementadas, éstas no lograron aumentar la representación de las mujeres (Hinojosa y Piscopo, 2013).

Los partidos también han implementado cursos de capacitación que pueden resultar beneficiosos para las mujeres. Como se ilustra en la tabla 1, éstos se han vuelto usuales entre los partidos de izquierda y de derecha. Los partidos políticos de la región ofrecen programas de capacitación para hombres y mujeres, así como capacitación política exclusivamente para mujeres. Aproximadamente, ocho de cada 10 partidos políticos ofrecen estos programas para ambos sexos y el 65% también organiza programas exclusivamente para las mujeres (Roza, 2010).

Además de la capacitación, el apoyo económico es un factor clave para incrementar la participación política de las mujeres. En Brasil, Costa Rica, México y Panamá las leyes obligan a que los partidos destinen parte de los recursos públicos que reciben para capacitar a las mujeres miembros del partido. Dichas regulaciones exigen que los partidos asignen un porcentaje de su financiamiento: en Panamá es de 10%, mientras que México legisló a nivel federal que el 3% del financiamiento se destine a la promoción de la participación política de las mujeres (Roza, 2010; Freidenberg y Lajas, 2017). Más del 25% de los partidos más grandes de la región destinan financiamiento específico para ofrecer capacitación a las mujeres. Algunos partidos políticos, voluntariamente, han reservado fondos para capacitar a las mujeres del

partido. Así es, por ejemplo, en los cuatro principales partidos políticos de Costa Rica. En cambio, ninguno de los partidos más grandes de Argentina lo hace. En aquellos casos donde es poco probable que los partidos estén en posibilidades de ofrecer recursos financieros, las fuentes de financiamiento no partidistas –como las creadas por las organizaciones de la sociedad civil– pueden ser una buena opción para recaudar fondos, específicamente, para las candidatas.

El reclutamiento y la selección de mujeres pueden facilitarse al interior de los partidos tanto por la existencia de organizaciones de mujeres como por las acciones de las mujeres lideresas dentro de los partidos. Si bien muchos partidos de la región tienen organizaciones de mujeres, éstas han sido subutilizadas. Su existencia no afecta la probabilidad de un partido de tener más candidatas o elegir más mujeres en los cargos públicos (Roza, 2010). Estas organizaciones pueden jugar un papel importante en el reclutamiento de candidatas para los cargos públicos, pero esto requiere cambiar los roles tradicionales que las organizaciones de mujeres han desempeñado. Investigaciones sobre el caso español han mostrado evidencia convincente de que las mujeres identifican más mujeres candidatas que los hombres:

cuando un hombre busca candidatas, no encuentra suficientes porque tiende a reclutar mujeres de su círculo de confianza, básicamente quienes están dentro de los grupos de los candidatos varones. Y viceversa, cuando una mujer es la reclutadora, ella ya conoce a un grupo de mujeres con las que comparte actividades del partido y redes personales, así las listas están más balanceadas (Verge, 2010: 181).

Asimismo, en los procesos de reclutamiento y selección es posible identificar ciertos candidatos más convenientes que otros para los fines de los partidos. Estos potenciales candidatos podrían tener conexiones familiares o experiencia en cargos públicos anteriores. Incluso, podrían tener recursos financieros. Además, regularmente, los hombres que entran a la política tienen vínculos familiares con otros políticos; sin embargo, su incursión rara vez es vista únicamente como una función de esas relaciones. En América Latina, con frecuencia, las mujeres políticas son las esposas, viudas o hijas de hombres políticamente poderosos. A diferencia de sus homólogos masculinos, se asume, de manera constante, que las mujeres que tienen dichas relaciones familiares

han hecho su carrera en la política gracias a esta relación personal y son vistas como títeres de sus familiares hombres. Como Franceschet y Piscopo adecuadamente señalan: “a diferencia de los hombres, las mujeres deben demostrar sus capacidades a fin de no ser calificadas de nepotismo” (2008: 404).

La experiencia política de las mujeres es otro elemento importante a destacar; ésta puede derivarse de ejercer algún cargo en el nivel subnacional –por ejemplo, como regidora o legisladora local– o haber sido suplente de una candidatura titular. Idealmente, el tipo de experiencia que los partidos requieren de sus candidatos es la experiencia previa en elecciones, es decir, la de aquellos candidatos que han demostrado ser efectivos para ganar elecciones. Shair-Rosenfield e Hinojosa (2014) demostraron en su análisis del caso chileno que haber ocupado cargos previamente puede contrarrestar el sesgo de género en la etapa de nominación. Una vez que las mujeres demostraron su efectividad electoral, la decisión estratégica de los partidos se hace simple: volver a postular candidatos que pueden ganar sin importar el género. Además, las autoras ofrecieron evidencia de que las mujeres con experiencia en cargos públicos son más propensas a ser reelegidas que los hombres con las mismas características. En el mismo sentido, Langston y Aparicio (2011), para el caso mexicano, muestran evidencia que sugiere que la experiencia previa del candidato le permite tener acceso a los bienes y servicios públicos necesarios para negociar con líderes locales y beneficiar a sus simpatizantes.

Las cuotas de género modifican tanto el reclutamiento como los procesos de selección de candidaturas y cambian de forma dramática la definición de un candidato conveniente para los partidos. Ambos procesos están “tan entrelazados que rara vez es posible determinar dónde termina uno y dónde comienza otro” (Siavelis y Morgenstern, 2008: 8). En consonancia con la implementación de leyes de cuotas de género, los partidos han tenido que reclutar mujeres activamente, a fin de contar con candidatas para cumplir las disposiciones en la materia.

Las cuotas de género nacionales o las leyes de paridad que se han adoptado en América Latina establecen que los partidos postulen un porcentaje de candidatas; por ejemplo, en el caso de Uruguay, en las elecciones de 2014, uno de cada tres candidatos propuestos para el órgano legislativo debía ser de género distinto. Estas cuotas son diferentes de las cuotas voluntarias que los partidos políticos adoptan con el propósito de incrementar la representa-

ción de las mujeres. Las cuotas nacionales se aplican a todos los partidos políticos y se establecen en la legislación o en las constituciones. Los mecanismos de reclutamiento y selección pueden ser modificados sustancialmente por los requerimientos de las cuotas de género y, con frecuencia, los partidos las perciben como un problema.

Las cuotas de género o de paridad no sólo han alterado drásticamente los mecanismos de reclutamiento y selección, sino que también han dado lugar a cambios notables en la representación de las mujeres en los órganos legislativos. En 2010, el porcentaje de representación de las mujeres fue 15.1% en las legislaturas (Cámaras Bajas y Unicamerales) sin las cuotas, pero 24.4% en aquellos que las aplicaron (Htun y Piscopo, 2014). En este sentido, la implementación de las cuotas de género en América Latina ayuda a explicar el incremento significativo de mujeres en los Congresos durante los últimos 25 años: mientras que en 1990 sólo 9% de los legisladores eran mujeres, en 2014, uno de cada 4 legisladores era mujer (Htun y Piscopo, 2014).

Como se ilustra en la tabla 2, Guatemala es el único país en América Latina que aún no ha adoptado algún tipo de cuota de género.<sup>2</sup> En Nicaragua se adoptó una ley de paridad, la cual se aplicó en las elecciones de 2016. En Chile, la cuota del 40% se aplicó por primera vez en las elecciones legislativas de 2017. Venezuela adoptó una cuota de género en 1997, pero fue declarada inconstitucional en el 2000. Sin embargo, en 2015, el Consejo Nacional Electoral decretó que la paridad se aplicaría en las elecciones de diciembre de ese año.

**Tabla 2. Cuotas de género y paridad en América Latina**

<i>País</i>	<i>Cuota Nacional</i>	<i>Año de adopción</i>	<i>Paridad</i>	<i>Año de adopción</i>
Argentina	✓	1991	✓	2017
Bolivia	✓	1997	✓	2010
Brasil	✓	1997		
Chile	✓	2015		
Colombia	✓	1998 <sup>1</sup>		

<sup>2</sup> En Panamá la primera cuota de género se adoptó en 1997, según la cual debía garantizarse que, por lo menos, el 30% de las candidaturas, tanto a cargos dentro del partido como a cargos de elección popular, estuviera ocupado por mujeres. En 2012, se adoptó la paridad en las postulaciones para las elecciones internas de los partidos políticos y hasta las primarias, aunque ha sido difícil su puesta en práctica, por la resistencia de los partidos a conciliar la elección interna con la cuota de género partidista.



**Tabla 2.** (concluye)

Costa Rica	✓	1996	✓	2009
Ecuador	✓	1997	✓	2008/2009
El Salvador	✓	2013		
Guatemala				
Honduras	✓	2000	✓	2012
México	✓	1996	✓	2014
Nicaragua	✓	2012	✓	2012
Panamá <sup>2</sup>	✓	1997		
Paraguay	✓	1996		
Perú	✓	1997		
Rep. Dominicana	✓	1997		
Uruguay	✓	2009		
Venezuela	✓	1997	✓	2015

FUENTE: Piscopo (2015) (base de datos y fechas); Piscopo (2016) (fechas y datos de paridad); elaboración propia (datos de Venezuela). En los casos de Honduras, Nicaragua y Venezuela, las disposiciones de paridad todavía no se han puesto en práctica.

<sup>1</sup> En Colombia la primera *Ley de Cuota de Género*, aprobada en 1998, fue rechazada por la Corte Constitucional. La actual *Ley de Cuota de Género* fue aprobada en 2011.

<sup>2</sup> En Panamá, la cuota de género aplica sólo para las elecciones primarias e internas.

Normalmente, los partidos políticos son persistentes y buscan mantener viejas prácticas políticas. En este sentido, las cuotas y la paridad de género interactúan con otras reglas y procedimientos de selección de candidaturas que están insertos en las prácticas de los partidos políticos. Sobre el tema, investigaciones anteriores han señalado que el requerimiento de que los partidos postulen más mujeres candidatas no sólo los lleva a ser más proactivos en su postura sobre la selección de candidaturas y a producir nuevos talentos, sino también a darse cuenta del carácter discriminatorio de sus prácticas anteriores y las implicaciones de género de los procesos de reclutamiento y selección interna (Hinojosa, 2012).

Por ejemplo, en el caso mexicano, las cuotas de género adoptadas en 2002 y en 2008 contribuyeron a incrementar el uso –o supuesto uso– de métodos de selección “más democráticos”. Como señala Baldez (2004), debido a que los partidos políticos estaban exentos de cumplir con la cuota de género, si usaban elecciones primarias, los partidos optaban por elegir candidatos a través de dicho método. Baldez explica que “cuando el proyecto de ley fue objeto de debate, los

promotores de las cuotas no consideraron que la excepción en elecciones primarias sería un problema importante”, ya que no creían que hubiera partidos políticos usando estos métodos de selección (2004: 249). Hasta el año 2011, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) dictó la Sentencia SUP-JDC-12624/2011 a partir de la cual se determinó, entre otras cosas, que no debía haber excepciones de la cuota de género en función del método de selección de candidaturas (Alcocer, 2013).

En el caso de la cuota de género, adoptada en 2015 en Chile, se temía que fuera incompatible con las elecciones primarias (Schwindt-Bayer, 2015). A causa de esta preocupación, la reforma electoral también restringió a los partidos a seleccionar máximo 40% de sus candidatos a través de elecciones primarias. Dado que los partidos seleccionaron por lo menos el 60% restante de candidatos, pudieron cumplir con los requisitos de la nueva cuota de género. No obstante, el uso de las cuotas de género es complicado porque puede requerir la modificación de normas y procedimientos vigentes al momento de su adopción, como en el caso chileno. Además, la implementación de las leyes de cuotas de género puede resultar problemática para los partidos políticos, los cuales, a menudo, no están interesados en cambiar sus prácticas internas para cumplir con los objetivos de igualdad de género encomendados a nivel nacional.

Una de las razones que dificulta la adopción de las cuotas de género o la paridad es que éstas podrían perjudicar a actores estratégicos si, al introducirlas por primera vez, se interpretan como una manera de “echar fuera a los hombres”, lo cual suele ser un problema para los partidos (Bird, 2003). Por ejemplo, en Argentina, en la discusión en el Congreso que derivó en la aprobación de la ley 24.012 de cupo femenino, varios legisladores argumentaron sobre las dificultades que generaría la aplicación del mismo en sus distritos y propusieron cambios que pretendían atenuar la exigencia de ley (Caminotti, 2014). Desde otra perspectiva, las cuotas obligatorias han servido para liberar a los partidos de los políticos *incómodos*, pues, en algunos contextos, los líderes partidistas han usado como excusa que requieren postular a más mujeres candidatas para dejar fuera de las listas a algunos actores del partido (Bird, 2003).

## Obstáculos de la implementación de las cuotas de género o paridad

Debido a que las cuotas de género efectivamente *sacan a los hombres*, con frecuencia se ha quebrantado su aplicación. En otras palabras, los partidos políticos han limitado el impacto que han tenido las cuotas de género. Lo han hecho mediante la ubicación de mujeres en las posiciones más bajas de las listas de candidatos —a menos que haya mandato legal para postular candidatas en posiciones elegibles—; la asignación de las mujeres en distritos perdedores en lugar de los distritos donde el partido ha ganado históricamente; el abuso del sistema de suplentes en una variedad de maneras, la limitación del uso de cuotas para exceptuar ciertos tipos de elecciones, y el abuso de los vínculos familiares. En ciertos casos, los partidos también han quebrantado la ley para evadir la cuota.

Las primeras leyes de cuotas de género que se adoptaron en la región carecían de especificaciones precisas en relación con el lugar que las mujeres debían ocupar en las listas de candidatos, propiciando así que los partidos relegaran los nombres de las mujeres en los últimos lugares, lo que reducía, considerablemente, sus probabilidades de ganar las elecciones (Jones, 2004). Por ejemplo, en ciertos distritos en Uruguay, donde las probabilidades de resultar electo se inclinan sobre una o dos de las posiciones superiores de la lista, fue común encontrar a las mujeres a partir de la tercera posición. Es decir, la cuota que se usó en 2014 funcionó mejor en los distritos más grandes, en los que más de dos candidatos tuvieron posibilidades de ser elegidos.

Esto habla de que, incluso con una cuota de género, el análisis de los procesos de selección de candidatos es relevante. En otras palabras, los líderes de los partidos conocían todos estos obstáculos en la implementación de la cuota, pero no mostraron voluntad alguna por hacer algo para resolverlos. Al respecto, la investigación de Archenti y Tula (2009) demostró que los partidos cumplieron con la cuota de la manera más minimalista, al poner a las mujeres en el tercer lugar de la lista para cumplir con el aspecto formal de la ley sin respetar su espíritu. Algunos diseños de cuotas de género mantuvieron importantes excepciones a su cumplimiento, como en Brasil, donde se aplicó en todos los cargos de elección por el principio de representación proporcional, pero no en aquellos electos por el principio

de mayoría simple de la Cámara Alta del Congreso Nacional (Marx, Borner y Caminotti, 2007).

En países como Argentina y Bolivia se ha empleado el mandato de ubicación, es decir, especificaciones normativas sobre el lugar que las mujeres deben ocupar en el orden de las listas de candidaturas.<sup>3</sup> De esta manera, se garantiza que, cada cierto número de candidatos, algunos tienen que ser de género distinto, a fin de obligar a los partidos a incorporar, alternadamente, tanto a hombres como mujeres, y evitar, así, que las candidatas se concentren en los últimos lugares de las listas. Sin embargo, en la práctica, esta medida parece ser un impedimento para que las mujeres ocupen el primer lugar de la lista, convirtiéndose en un techo, en vez de ser un piso para su representación política (Archenti y Tula, 2009).

Mientras que en los sistemas de representación proporcional el mandato de ubicación ha sido crucial para evitar que los partidos coloquen a las mujeres en los últimos lugares de las listas, en los sistemas de mayoría relativa la situación no ha sido más alentadora. Muchas candidatas son postuladas en distritos donde sus partidos son relativamente débiles, es decir, donde tienen escasas probabilidades de victoria, independientemente de sus cualidades personales o esfuerzos de campaña. En cambio, los hombres son postulados en distritos donde históricamente su partido tiene altas probabilidades de ganar la elección (Langston y Aparicio, 2011). Por ejemplo, en México diversos análisis sobre las elecciones de 2009 hicieron notar que los partidos designaron a mujeres candidatas únicamente en 18% de los distritos bastiones o competitivos, mientras que en los distritos perdedores el porcentaje se elevó a 71%, lo que obstaculizó que más mujeres accedieran a los cargos de elección (Aparicio, 2011). Así, los partidos cumplieron formalmente con lo establecido en la ley de cuota sin respetar el espíritu de la misma.

En 2014, se aprobó la *Ley General de Partidos Políticos* (LGPP) para establecer que en ningún caso se admitirán criterios para garantizar la paridad de género en las candidaturas legislativas en cuyo resultado a alguno de los géneros le sean asignados exclusivamente aquellos distritos en los que el partido haya obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior (LGPP, 2014). En cumplimiento de la normativa, el Instituto

<sup>3</sup> Ecuador, Costa Rica, México, Uruguay, Honduras, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana también han adoptado el mandato de ubicación en su normativa.

Nacional Electoral (INE) analizó la votación alcanzada por cada partido político nacional en los distritos de mayoría relativa, en las elecciones de 2015, para clasificarlos en distritos perdedores, intermedios y ganadores. Así, se observó que en los distritos ganadores se registró un mayor número de hombres (55%), en relación con las mujeres (45%), con una diferencia de 10%. Salvo el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), que postuló al mismo número de mujeres y hombres, y Nueva Alianza, que registró a más mujeres en distritos ganadores, tal como se ilustra en la tabla 3.<sup>4</sup> Por ello, la discusión de los mecanismos de selección de candidaturas, es decir, sobre dónde postular a las y los candidatos, es un elemento clave para impedir que los partidos obstaculicen las posibilidades de las mujeres de ganar los cargos por los que compiten.

En el caso mexicano, los partidos políticos se han visto ampliamente regulados con la implementación de la paridad y el previo fortalecimiento de las leyes de cuota de género. No obstante, la paridad no ha hecho, como se muestra en la tabla 3, que la selección de candidaturas se torne menos importante. Después de todo, en los procesos de selección internos de los partidos se toman las decisiones sobre *dónde* postular a las candidatas mujeres –no sólo *cuántas* se postularán–. Antes de la reforma político-electoral de 2014, las mujeres candidatas eran menos propensas que sus contrapartes hombres a ser postuladas en los distritos donde sus partidos tenían alta probabilidad de ganar. Sin embargo, los resultados electorales no se hubieran considerado menos igualitarios si no fuera por la existencia de observatorios de género, movimientos de mujeres articulados y fuertes que monitorean y vigilan que las mujeres sean postuladas en distritos competitivos y ganadores (con una votación histórica del partido media y alta). Si no fuera por el miedo al escrutinio público, los partidos postularían en mayor medida a las mujeres en los distritos perdedores. El uso de la palabra *exclusivamente* en la Constitución implica que el INE no tendría facultades para sancionar a los partidos en un escenario hipotético donde postularan sólo a una mujer en un distrito ganador (Piscopo 2017).

<sup>4</sup> Cabe señalar que, en la elección de 2015, por primera vez en el país, el principio de mayoría relativa fue la vía por la cual llegaron más mujeres a los escaños del Congreso de la Unión, y no por el principio de representación proporcional, como ocurrió en los comicios electorales anteriores (2012).

**Tabla 3. Distribución por género en el registro de candidaturas a diputados federales por el principio de mayoría relativa, elecciones intermedias mexicanas del 7 de junio de 2015**

<i>Partido</i>	<i>Distritos con menor votación</i>		<i>Distritos con votación intermedia</i>		<i>Distritos con mayor votación</i>	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
PAN	60	40	53	47	37	63
PRI	45	36	38	42	38	43
PRD	50	38	44	44	38	50
PT	42	37	43	35	33	46
PVEM	18	18	18	18	18	18
Mov. Ciudadano	51	49	53	47	46	54
Nueva Alianza	48	52	49	51	53	47
Total	314	270	298	284	263	321
Porcentaje	53.77	46.23	51.21	48.99	45.03	54.97

FUENTE: Elaborado con datos del INE.

Las posiciones de suplentes se usan en varios países como Argentina, Bolivia, Brasil, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Uruguay. En estos países, si no se crean candados para impedirlo, dicha posición puede constituir –en algunos casos– una oportunidad legal para evadir las cuotas de género. Esto puede suceder de tres maneras: en primer lugar, los partidos pueden posicionar mujeres como suplentes en vez de titulares. En segundo lugar, los partidos pueden nominar mujeres como titulares para, posteriormente, pedirles que renuncien después de la elección a favor de sus suplentes hombres. En tercer lugar, los partidos pueden requerir o insistir en que las mujeres compitan, de manera simultánea, por dos cargos políticos, a sabiendas de que si una mujer gana ambos escaños, deberá renunciar a uno de ellos a favor de su suplente hombre (Hinojosa, 2017).

De las prácticas referidas en las que se abusó del sistema de suplentes, la primera se usó regularmente antes de que las leyes de cuotas de género se cambiaran para evitar este tipo de estrategias de los partidos. En vez de posicionar a las mujeres como titulares, los partidos, sistemáticamente, dieron a las mujeres las candidaturas suplentes, a fin de cumplir con la cuota. Este fue el caso, por ejemplo, de Venezuela y Bolivia (Hinojosa y Piscopo, 2013). La segunda manera de evadir las cuotas a partir del abuso de la posición de los suplentes se puso de relieve en el destacado caso de las *Juanitas* en México.

En la elección federal de 2009, 16 diputadas federales electas presentaron solicitudes de licencia ante la mesa directiva de la Cámara de Diputados para separarse del cargo de manera definitiva, cuando apenas habían tomado posesión del mismo. En todos los casos, los suplentes eran varones.<sup>5</sup> Una práctica similar ocurrió en República Dominicana, donde las listas de candidatos fueron alteradas después de haber sido aprobadas por el Tribunal Superior Electoral. Los partidos políticos argumentaron que las mujeres habían declinado sus candidaturas (Bueno, 2007, citado en Roza, 2010: 190).

El tercer abuso del sistema de suplentes para evitar el cumplimiento de la cuota de género fue evidente en Uruguay. Aprovechando que la ley uruguaya permite competir, al mismo tiempo, por un escaño en el Senado y uno en la Cámara de Representantes, los partidos cumplieron la letra de la ley de cuota de género mientras violaban el espíritu de la misma. En la primera elección legislativa en la que se aplicó la cuota, tres mujeres fueron electas en el Senado y en la Cámara de Representantes, simultáneamente; así, éstas tendrían que renunciar, en última instancia, a uno de sus escaños a favor de sus suplentes. Por su parte, los partidos habían previamente postulado individuos en ambos escaños, a fin de asegurarse que serían elegidos en una posición; pero, en estos casos, las candidatas aparecían en las posiciones elegibles en ambas listas, algo que no había ocurrido en otras ocasiones (Johnson *et al.*, 2015: 72). Como resultado de dichas sustituciones, se esperaba, dada la aplicación de la cuota por primera vez, el incremento de la representación de las mujeres en la legislatura, pero no se llevó a cabo. De esta manera, los partidos abusaron del sistema de suplencias para cumplir el requisito mínimo de las cuotas de género, maquillaron la subrepresentación de las mujeres y neutralizaron a los grupos de presión a favor de la igualdad de género (Hinojosa y Vijil-Gurdián, 2012).

Cuando el diseño de las cuotas de género incorpora alguna excepción al cumplimiento de la disposición establecida, se debilita su efectividad. Tal fue el caso, por ejemplo, de México y de Panamá, donde la ley establecía que las cuotas

<sup>5</sup> El suceso se colocó en el imaginario colectivo como el caso de las *Juanitas*, en alusión clara a Rafael Acosta Naranjo, apodado *Juanito*, quien fue postulado como candidato a jefe delegacional de Iztapalapa, en el Distrito Federal, por el Partido del Trabajo (PT), con la condición de que renunciara al cargo en caso de ganar, a fin de cederlo a Clara Brugada, a quien se le impidió ser candidata del Partido de la Revolución Democrática (PRD) debido a una resolución del TEPJF, en torno a irregularidades en el proceso de selección interno (Barquet, 2012).

de género no se aplicarían en las candidaturas que fueran resultado de un proceso de elección democrático al interior del partido, lo que creó una salida para no cumplir cabalmente con la cuota señalada (Baldez, 2004). En el caso panameño, la ley establecía una cuota mínima del 30% de candidatas mujeres, pero concedía una excepción si no se registraba un número suficiente de candidatas para ser propietarias o titulares de la candidatura (Jones, 2009).

Aunque algunas de estas prácticas tergiversan la intención de la cuota, es importante hacer notar que, frecuentemente, la política es un asunto de familia. Recurrir a los miembros de la familia para cumplir con la cuota obligatoria no es sorprendente a la luz de la participación regular de hombres y mujeres en la política con vínculos familiares entre ellos.<sup>6</sup> En el estado de Tabasco, cuando los partidos no lograron cumplir con las regulaciones de paridad y sus listas de candidatos no fueron aprobadas por la autoridad electoral, el temor era que se iba a sustituir a los candidatos hombres por sus familiares mujeres para cumplir con la cuota. Una exdiputada del PRI, Lorena Beauregard, invitó a los partidos a que se abstuvieran de burlar la ley “poniendo como candidatas a las esposas, a las hijas o a las novias de quienes serán los candidatos sustitutos” (Xicoténcatl, 2015).

Además de las prácticas legales para evadir la cuota de género, los partidos políticos han recurrido también a prácticas ilegales. Por ejemplo, en Bolivia surgieron acusaciones de que los nombres de los hombres fueron registrados como nombres de mujeres –es decir, Benito fue registrado como Benita– a fin de hacer parecer que los partidos cumplieron las especificaciones de las cuotas (Llanos y Sample, 2008: 21). En este sentido, las cuotas han demostrado ser dinámicas, pues han sido diseñadas y rediseñadas para evitar tanto prácticas legales como ilegales que buscaron evadir la intención de las mismas (Hinojosa y Piscopo, 2013).

En varios países de América Latina se han implementado diferentes tipos de sanciones en caso de incumplimiento de las cuotas de género, las cuales van desde la más débil, como la amonestación pública; las intermedias, como la posibilidad de impugnación de las candidaturas y amonestaciones económicas; hasta la más fuerte, la negación del registro de las listas de candidatos (Bareiro y Soto, 2003). Algunos de los países donde se implementan sanciones fuertes

<sup>6</sup> Basta con señalar algunos ejemplos bien conocidos: Martín Torrijos y Omar Torrijos de Panamá, Cuauhtémoc Cárdenas y Lázaro Cárdenas en México y Hugo Chávez y Adán Chávez en Venezuela.



son Argentina, Costa Rica, Ecuador, México y Uruguay, los cuales niegan el registro de las candidaturas que no cumplan la ley de cuota de género. En el caso de Venezuela, la disposición plantea la amonestación pública, mientras que en Colombia, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá la ley no especifica sanciones por incumplimiento. Por ejemplo, en la legislación de 1997 de Brasil, no se podía sancionar a los partidos por no cumplir la cuota de género (Araújo, 2008). Fue hasta 2009 cuando el cumplimiento de la cuota se volvió imperativo (PNUD, 2015).

En Bolivia, se adoptó la negación del registro como sanción ante el incumplimiento de la cuota de género vigente durante el periodo de 1997-2005; sin embargo, en la *Ley Transitoria* de 2009 no se especificó la sanción por inobservancia de la misma. En Venezuela pasó algo similar: en 1998 se establecía la negación del registro en caso de no cumplir con el umbral del 30% en la cuota de género, pero se eliminó dicha disposición en reformas posteriores. En Argentina, en 1991, las candidatas excluidas debían presentar una demanda ante los tribunales correspondientes, lo cual propiciaba que las mujeres políticas presentaran litigios contra sus propios partidos, aunque, paulatinamente, se reguló la aplicación de la ley de cupos a través de decretos reglamentarios (Caminotti, 2014).

En un esfuerzo por obligar a los partidos políticos a cumplir con el espíritu de la ley de cuotas y evitar una interpretación minimalista, la cuota de género aprobada en Chile incluye incentivos económicos para los partidos que postulan candidatas, los cuales se incrementan si resultan electas. De esta forma, se trata de motivar a los partidos políticos a ofrecer a sus candidatas el apoyo necesario para ser más competitivas electoralmente y desalentarlas de incurrir en prácticas que pongan en desventaja a las mujeres.

El papel de los órganos electorales y de la justicia electoral es fundamental en la interpretación de los vacíos de la normatividad, así como la implementación de sanciones en caso de incumplimiento de las cuotas de género y paridad. Asimismo, es de singular relevancia el papel de las autoridades electorales en el fortalecimiento de las disposiciones y ejecución de las leyes de cuotas. En el caso de México, como se mencionó, la *Ley de Cuotas* de 2008 establecía que quedaban exceptuadas las candidaturas de mayoría relativa que fueran resultado de un proceso de selección democrático, conforme a los estatutos de cada partido (COFIPE, 2008). Derivado de este diseño, los partidos políticos podrían

argumentar, como ocurrió en 2009, que por utilizar métodos de selección de candidatos que implicaban procesos de selección democráticos –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 (Baldez, 2004).

En México, el TEPJF emitió, en 2011, una de las sentencias más importantes en lo que se refiere a la igualdad de género, identificada con el expediente SUP-JDC-12624/2011 y acumulados. A partir de dicha sentencia, el TEPJF resolvió que de la totalidad de las solicitudes de registro de candidatos a cargos de elección popular en el Congreso de la Unión, tanto por el principio de mayoría relativa como de representación proporcional, al menos el 40% de candidaturas propietarias deberían ser de un mismo género, procurando llegar a la paridad (Alcocer, 2013). El TEPJF especificó que la fórmula completa –es decir, propietario y suplente– debía ser integrada por personas del mismo género, y determinó que la suplencia de la curul propietaria de una mujer debía asumirla otra mujer. Como resultado, las mujeres pudieron conformar un abanico más amplio de candidaturas para los electores, lo que se vio reflejado en la elección de un mayor número de legisladoras.

También en Costa Rica, Argentina, Ecuador y Perú los órganos jurisdiccionales determinaron diversas interpretaciones de la ley de cuota de género correspondiente, lo que propició una mayor presencia de mujeres en los cargos legislativos. En cambio, algunas veces, la intervención de las autoridades electorales en vez de garantizar el cumplimiento de las cuotas, las eliminó del régimen jurídico. Esto ocurrió en República Dominicana cuando, en 2002, se removió la cuota de género para el Senado. Sin embargo, el ejemplo más obvio es el caso de Venezuela que adoptó una cuota del 30% en 1997 y que fue desechada por el Consejo Nacional Electoral en 2000 (Araújo y García, 2006). Más tarde, en 2015, el mismo Consejo decretó que la paridad se aplicaría en las elecciones de diciembre de ese año.

Algunas cuotas se emplean como una manera de modificar la selección de candidaturas durante un periodo de tiempo limitado. Por ejemplo, Uruguay aprobó una ley de cuotas en 2009 que se aplicó solamente en las elecciones nacionales de 2014 y las departamentales de 2015. En Chile, la ley de cuota se implementó por primera vez en las elecciones de 2017 y sólo se aplicará por cuatro elecciones legislativas. En otras ocasiones –como ocurrió en República Dominicana y Venezuela–, las cuotas han sido revocadas. Asimismo, en Colombia, la

primera ley de cuota de género de 1998 fue rechazada por la Corte Constitucional, pero en 2011 se adoptó una nueva cuota del 30% de un mismo género en las listas de candidatos a cargos legislativos (*Quota Project*).

Además, las cuotas de género, con frecuencia, han experimentado cambios, los cuales Caminotti (2016) identifica como la naturaleza iterada de las cuotas en la región; las cuotas han sido revisadas por dos razones: primero, para hacerlas más efectivas y, segundo, para hacerlas más amplias. Éstas han sido rediseñadas, frecuentemente, para cerrar los vacíos legales que han limitado su efectividad. Por ejemplo, la primera cuota de género en Honduras carecía de sanciones. Otros vacíos legales permitían a los partidos cumplir con la cuota obligatoria colocando a las mujeres como suplentes, tal fue el caso de Venezuela y México, o creando excepciones para la selección de candidaturas en las elecciones primarias, como en México y Panamá (Araújo y García, 2006; Jones, 2009; Piscopo, 2006; Hinojosa y Piscopo, 2013).

Las cuotas de género han sido frecuentemente rediseñadas a fin de hacerlas más amplias (Piscopo, 2015). Por ejemplo, en Panamá y Perú, éstas han aumentado el porcentaje requerido de candidatas mujeres. En Argentina, las cuotas fueron rediseñadas para aplicarlas no sólo para la Cámara Baja, sino también a las elecciones del Senado y, así, establecer estrictos mandatos de ubicación. En otros casos, como Bolivia, Ecuador y Costa Rica, la legislación inicial de las cuotas fue rediseñada para adoptar la paridad (Piscopo, 2016; Freidenberg y Lajas García, 2017). Además, las cuotas se han extendido a los ámbitos subnacionales:<sup>7</sup> 15 países de la región han adoptado cuotas o paridad a este nivel (Caminotti y Freidenberg, 2016).

La expansión de las cuotas de género no garantiza que éstas dejen de ser controversiales. Por ejemplo, en junio de 2015, el Consejo Nacional Electoral de Venezuela anunció que las listas de candidaturas para las elecciones de diciembre de ese año debían respetar los principios de paridad y alternancia de los candidatos hombres y mujeres. No obstante, la medida fue anunciada después de que algunos partidos políticos ya habían elegido a sus candidatos y candidatas, por lo que la implementación de la paridad fue vista por la oposición como un medio para perjudicar sus probabilidades electorales y como una muestra del

<sup>7</sup> Hinojosa y Piscopo (2013) argumentan que tal expansión se ha dado también en la dirección opuesta; por ejemplo, Brasil aplicó las cuotas de género primero en el nivel subnacional antes de aplicarlas en las elecciones federales.

cambio de reglas ya iniciado el proceso electoral. En este contexto, la oposición venezolana cuestionó si el uso de las cuotas de género fue justo para todos los partidos, y, en concreto, para los partidos de oposición (Agencia EFE, 2015).

Como señaló el diputado opositor Julio Borges: “ponen esto para tratar de tumbar lo que hemos hecho, pero estamos preparados para que no nos hagan perder ni un segundo, con este o con cualquier otro obstáculo” (Agencia EFE, 2015). Margarita López Maya, politóloga venezolana, declaró que “la inesperada decisión de exigir paridad de género en las postulaciones parlamentarias de 2015 revela, una vez más, la voluntad del oficialismo de contribuir con una atmósfera de incertidumbres y malestares que perturben las importantes elecciones que tendrán lugar el 6 de diciembre” (Márquez, 2015). En este sentido, las cuotas de género se pueden utilizar no sólo para modificar los mecanismos de reclutamiento y selección de candidaturas con el fin de aumentar la representación de las mujeres, sino también como un instrumento para golpear o debilitar a enemigos políticos.

## Consideraciones finales

El abismo entre “lo que realmente sucede en los partidos y lo que las reglas indican que debería suceder” (Freidenberg, 2003), las reformas constantes que han tenido lugar en la región, y la dificultad de obtener datos confiables de los partidos políticos, hacen que la comprensión de los procesos de selección de candidatos requiera “una gran cantidad de investigación, tanto de las experiencias específicas en cada partido, como en cada país” (Field y Siavelis, 2008: 623). En este contexto, el estudio del reclutamiento y selección de candidaturas es necesario para entender la actual subrepresentación política de las mujeres.

El uso de las cuotas de género ha traído la selección de candidatos a primer plano porque las cuotas implican, necesariamente, compartir el poder político entre hombres y mujeres. Para algunos actores hombres, estos mecanismos significan ceder algunos cargos para que puedan entrar mujeres. “Ahí hay un cálculo estratégico de intereses mucho más inmediato, donde los involucrados tienden a negarse a cualquier reforma que cuestione su ya adquirido poder”

(Estrada, 2009: 2). Y es en estos procesos de reclutamiento y selección de candidaturas donde las mujeres se están quedando atrás.

No obstante, los partidos pueden hacer más para modificar los procedimientos de reclutamiento y selección que actualmente desfavorecen a las mujeres; pueden adoptar cuotas internas que refuerzan las metas establecidas por las cuotas nacionales de género; implementar programas de capacitación para que las candidatas sean más competitivas electoralmente y proporcionarles apoyo financiero. Más importante aún, los partidos pueden adoptar nuevas estrategias para identificar a las candidatas que hacen mejor uso de las organizaciones de mujeres y su liderazgo femenino dentro del partido.

Además, a medida que las cuotas son rediseñadas es importante también anticipar las trampas. Y, en particular, evitar que los partidos coloquen a las mujeres en posiciones o distritos *perdedores* donde tienen pocas posibilidades de ganar; evitar que los partidos abusen de las suplencias para socavar las cuotas de género o que introduzcan excepciones al cumplimiento de las mismas cuando se utilizan ciertos tipos de procedimientos de selección, tales como las primarias o elecciones internas. Por último, las cuotas deben tener *dientes* para que sean efectivas, es decir, no sólo deben incluir sanciones claras, sino también sanciones fuertes que obliguen a los partidos a cumplir la letra y el espíritu de la normativa. Finalmente, los encargados de diseñar o revisar las leyes de cuotas y paridad deben considerar todos los aspectos de reclutamiento y selección de candidaturas, a fin de entender los éxitos y fracasos de las mismas una vez que se implementan.

## Bibliografía

- AGENCIA EFE, “Atribuyen a una ‘maniobra chavista’ la decisión sobre la paridad de sexo de los candidatos.”, EFE, Caracas, 26 de junio de 2015, disponible en <http://www.efe.com/efe/usa/america/atribuyen-a-una-maniobra-chavista-la-decision-sobre-paridad-de-sexo-los-candidatos/50000103-2650063>
- ALCOCER, Jorge (comp.), *Cuota de género. Una sentencia histórica*, México, Nuevo Horizonte Editores, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, 2013.

- APARICIO CASTILLO, Francisco Javier, “Cuotas de género en México: candidaturas y resultados electorales para diputados federales 2009”, en *Temas selectos de derecho electoral*, vol. 18, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011.
- ARAÚJO, Clara, “¿Por qué las cuotas no funcionan en Brasil?”, en Marcela Ríos Tobar (ed.), *Mujer y Política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*, Santiago de Chile, Catalonia, FLACSO-Chile e IDEA Internacional, 2008.
- ARAÚJO, Clara y Ana Isabel García, “Latin America: The Experience and the Impact of Quotas in Latin America”, en Drude Dahlerup (ed.), *Women, Quotas and Politics*, Nueva York, Routledge, 2006, pp. 83-111.
- ARCHENTI, Nélica y María Inés Tula, “Partidos, Elecciones y Género: Análisis de las listas partidarias en cinco distritos subnacionales, Argentina 2007”, ponencia presentada en el Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), Brasil, 2009.
- ARCHENTI, Nélica y María Inés Tula, “La ley de cuotas en Argentina. Un balance sobre logros y obstáculos”, en Nélica Archenti y María Inés Tula (eds.), *Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*, Buenos Aires, Heliasta, 2008, pp. 31-53.
- BALDEZ, Lisa, “Primaries vs. Quotas: Gender and Candidate Nominations in Mexico, 2003”, *Latin American Politics and Society*, vol. 49, núm. 3, 2007, pp. 69-96.
- BALDEZ, Lisa, “Elected Bodies: The Gender Quota Law for Legislative Candidates in Mexico”, *Legislative Studies Quarterly*, vol. 29, núm. 2, 2004, pp. 231-258.
- BAREIRO, Line y Clyde SOTO, “Cuotas de género”, en *Diccionario Electoral*, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, vol. 1, 2003, pp. 304-314.
- BARQUET MONTANÉ, Mercedes, “De la in/utilidad de la cuota de género. La diputada que no quería ser”, en *Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, núm. 46, 2012.
- BIRD, Karen, “Who are the Women? Where are the Women? And What Difference Can They Make? Effects of Gender Parity in French Municipal Elections”, *French Politics*, vol. 1, núm. 1, 2003, pp. 5-38.
- BJARNEGÅRD, Elin y Pär Zetterberg, “Political Parties and Gender Quota Implementation: The Role of Bureaucratized Candidate Selection Procedures”, *Comparative Politics*, vol. 48, núm. 3, 2016, pp. 393-411.
- CÁDIZ, Pablo, “Reforma al binominal y ley de cuotas: Las definiciones de la ministra del Sernam Claudia Pascual”, Chile, *La Tercera*, 20 de enero de 2015, disponible en <http://www.latercera.com/noticia/politica/2015/01/674-613394-9-reforma-al-binominal-y-ley-de-cuotas-las-definiciones-de-la-ministra-del-sernam.shtml>
- CAMINOTTI, Mariana, “Cuotas de género y paridad en la legislación electoral de América Latina: Mujeres, Estado y Partidos Políticos”, en Flavia Freidenberg y Betilde Muñoz-Pogossian (eds.), *Las reformas políticas a las organizaciones*

- de partidos en América Latina*, Lima, Pontificia Universidad Católica de Perú, Organización de los Estados Americanos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM y Sociedad Argentina de Análisis Político, 2016, pp. 183-203.
- CAMINOTTI, Mariana, “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, 2014, pp. 65-85.
- CAMINOTTI, Mariana y Flavia Freidenberg, “Federalismo electoral, fortaleza de la cuota de género y representación femenina en el ámbito subnacional en Argentina y México”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 61, núm. 228, 2016, pp. 121-141.
- CAREY, John M. y John Polga-Hecimovich, “Primary Elections and Candidate Strength in Latin America”, *The Journal of Politics*, vol. 68, núm. 3, 2004, pp. 530-543.
- CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2008.
- ESCOBAR-LEMMON, María y Michelle M. Taylor-Robinson, “How Do Candidate Recruitment and Selection Processes Affect the Representation of Women?”, en Peter Siavelis y Scott Morgenstern (eds.), *Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*, Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press, 2008, pp. 345-368.
- ESTRADA, Daniela, “Leyes de cuotas han sido muy exitosas”, *Inter-Press Service*, 16 de abril de 2009, disponible en <http://www.ipsnoticias.net/2009/04/mujeres-america-latina-leyes-de-cuotas-han-sido-muy-exitosas/>
- FIELD, Bonnie y Peter SIAVELIS, “Candidate Selection Procedures in Transitional Political Parties: A Research Note”, *Party Politics*, 2008, vol. 14, no. 5, pp. 620-639.
- FRANCESCHET, Susan y Jennifer Piscopo, “Gender Quotas and Women’s Substantive Representation: Lessons from Argentina”, *Politics & Gender*, vol. 4, núm. 3, 2008, pp. 393-425.
- FREIDENBERG, Flavia, “La reina de las reformas: las elecciones internas para las candidaturas presidenciales de América Latina”, en Flavia Freidenberg y Betilde Muñoz-Pogossian (eds.), *Las reformas políticas a las organizaciones de partidos en América Latina*, Lima, Pontificia Universidad Católica de Perú, Organización de los Estados Americanos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM y Sociedad Argentina de Análisis Político, 2016, pp. 31-92.
- FREIDENBERG, Flavia, “Las elecciones primarias en Panamá: claves para el diagnóstico, buenas prácticas y estrategias de reforma (1994-2009)”, en Harry Brown (ed.), *Las reformas electorales en Panamá: claves en desarrollo humano para el desarrollo*, Panamá, PNUD, 2010, pp. 73-130.
- FREIDENBERG, Flavia, *Selección de candidatos y democracia interna en los partidos de América Latina*, Lima, Asociación Civil Transparencia e IDEA Internacional, 2003.
- FREIDENBERG, Flavia y Sara Lajas García, *¡Leyes vs Techos! Las reformas electorales para mejorar la representación política de las mujeres en América Latina*,



- documento de investigación, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2017.
- FREIDENBERG, Flavia y Betilde Muñoz-Pogossian (eds.), *Reformas políticas a las organizaciones de partidos en América Latina*, Lima, Pontificia Universidad Católica de Perú, Organización de los Estados Americanos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM y Sociedad Argentina de Análisis Político, 2016.
- FUNK, Kendall, Magda Hinojosa y Jennifer Piscopo, “Still Left Behind? Women’s Representation, Political Parties, and the Pink Tide”, *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, vol. 24, núm. 4, 2017, pp. 399-424.
- GALLAGHER, Michael, “Introduction”, en Michael Gallagher (ed.), *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*, Beverly Hills, Sage Publications, 1988, pp. 1-19.
- GÉNERO Y PARTIDOS POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA, Estocolmo, Banco Interamericano de Desarrollo, IDEA Internacional, 2009, disponible en <http://www.iadb.org/research/geppal>
- HAZAN, Reuven, “Candidate Selection”, en Lawrence LeDuc, Richard Niemi y Pippa Norris (eds.), *Comparing Democracies 2: New Challenges in the Study of Elections and Voting*, Londres, Sage Publications, 2002, pp. 108-126.
- HINOJOSA, Magda, “An ‘Alternate’ Story of Formal Rules and Informal Institutions: Quota Laws and Candidate Selection in Latin America”, en Georgina Waylen (ed), *Gender and Informal Institutions*, Lanham, Rowman and Littlefield, 2017, pp. 183-202.
- HINOJOSA, Magda, *Selecting Women, Electing Women: Political Representation and Candidate Selection in Latin America*, Filadelfia, Temple University Press, 2012.
- HINOJOSA, Magda, *Sex and the Cities: Candidate Selection Processes and Women’s Political Representation in Chile and Mexico*, tesis doctoral, Harvard University, 2005.
- HINOJOSA, Magda y Jennifer Piscopo, “Promoting Women’s Right to Be Elected: Twenty Five Years of Quotas in Latin America”, en José Alejandro Luna Ramos (ed.), *Cuotas de género: visión comparada*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2013, pp. 55-107.
- HINOJOSA, Magda y Ana Vijil-Gurdián, “Alternate Paths to Power? Women’s Political Representation in Nicaragua”, *Latin American Politics and Society*, vol. 54, núm. 4, 2012, pp. 61-88.
- HTUN, Mala, “Case Study: Latin America. Women, Political Parties and Electoral Systems in Latin America”, en Azza M. Karam (coord.), *Women in Parliament: Beyond Numbers*, Estocolmo, IDEA Internacional, 2004, pp. 112-121.
- HTUN, Mala y Jennifer Piscopo, “Women in Politics and Policy in Latin American and the Caribbean”, *Social Science Research Council*, Nueva York, 2014, disponible en [http://webarchive.ssrc.org/workingpapers/CPPF\\_WomenInPolitics\\_02\\_Htun\\_Piscopo.pdf](http://webarchive.ssrc.org/workingpapers/CPPF_WomenInPolitics_02_Htun_Piscopo.pdf)



- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, “Análisis porcentual de género en el registro de candidatas y candidatos a diputados federales por el principio de mayoría relativa, por cada entidad federativa y cada partido político”, 2015, disponible en <http://www.iepcgro.mx/Sitio%20Proceso/ParidadG/Analisis%20PorcentualGenero.pdf>, consultado el 28 de septiembre de 2015.
- JOHNSON, Niki, Cecilia ROCHA, Gabriel Delacoste y Marcela Schenck (eds.), *Renovación, paridad: horizontes aún lejanos para la representación política de las mujeres en las elecciones uruguayas 2014*, Montevideo, Cotidiano Mujer, 2015.
- JONES, Mark P., “Gender Quotas, Electoral Laws and the Election of Women: Evidence from the Latin American Vanguard”, *Comparative Political Studies*, vol. 42, núm. 1, 2009, pp. 56-81.
- JONES, Mark P., “Quota Legislation and the Election of Women: Learning from the Costa Rican Experience”, *Journal of Politics*, 2004, vol. 66, no. 4, pp. 56-81.
- JONES, Mark P., “La representación de las mujeres en la Asamblea Nacional de Panamá: Diagnóstico, buenas prácticas y propuestas de reforma”, en Harry A. Brown (ed.), *Las reformas electorales en Panamá: claves de desarrollo humano para la toma de decisiones*, Panamá, PNUD, Tribunal Electoral de Panamá, pp. 275-316.
- KROOK, Mona Lena, *Quotas for Women in Politics: Gender and Candidate Selection Reform Worldwide*, Nueva York, Oxford University Press, 2009.
- LANGSTON, Joy y Francisco Javier Aparicio, *Gender Quotas are not Enough: How Background Experience and Campaigning Affect Electoral Outcomes*, documento de trabajo, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas A. C., núm. 434, 2011, disponible en <http://www.cide.edu.mx/publicaciones/status/dts/DTEP%20234.pdf>
- LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS, Diario Oficial de la Federación, México, 23 de mayo de 2014, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP\\_130815.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP_130815.pdf)
- LLANOS, Beatriz y Kristen Sample, *Manual de buenas prácticas para la participación de mujeres en los partidos políticos latinoamericanos*, Lima, IDEA Internacional, 2008.
- MÁRQUEZ, Humberto, “Elección parlamentaria será con paridad de género en Venezuela”, *IPSNoticias*, 6 de julio de 2015, disponible en <http://www.ipsnoticias.net/2015/07/eleccion-parlamentaria-sera-con-paridad-de-genero-en-venezuela/>
- MARX, Jutta, Jutta Borner y Mariana Caminotti, *Las Legisladoras. Cupos de género y política en Argentina y Brasil*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2007.
- NIVEN, David, “Party Elites and Women Candidates: The Shape of Bias”, *Women and Politics*, vol. 19 núm. 2, 1998, pp. 57-80.
- NORRIS, Pippa y Joni Lovenduski (eds.), *Political Recruitment: Gender, Race and Class in the British Parliament*, Nueva York, Cambridge University Press, 1995.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD), *Más allá de los números: Las mujeres transforman el Poder Legislativo en América Latina y el Caribe*, disponible en [http://americalatinagenera.org/newsite/images/Mujeres\\_parlam\\_llatinoam.pdf](http://americalatinagenera.org/newsite/images/Mujeres_parlam_llatinoam.pdf), 2015, pp. 1-77.

- PISCOPO, Jennifer M., "Leveraging Informality, Rewriting Formal Rules", en Georgina Waylen (ed.), *Gender and Informal Institutions*, Nueva York, Rowman and Littlefield, 2017, pp. 137-160.
- PISCOPO, Jennifer M., "Democracy as gender balance: the shift from quotas to parity in Latin America", *Politics, Groups, and Identities*, vol. 4, núm. 2, 2016, pp. 214-239.
- PISCOPO, Jennifer M., "States as Gender Equality Activists: The Evolution of Quota Laws in Latin America", *Latin American Politics & Society*, vol. 57, núm. 3, 2015, pp. 27-49.
- POIRÉ, Alejandro, *Bounded Ambitions. Party Nominations, Discipline, and Defection: Mexico's PRI in Comparative Perspective*, tesis doctoral, Harvard University, 2002.
- QUOTA PROJECT, *Base de datos global de cuotas de mujeres*, IDEA Internacional, Unión Interparlamentaria, Universidad de Estocolmo, disponible en <http://www.quotaproject.org/es/aboutProject.cfm>
- RANNEY, Austin, "Candidate Selection", en David Butler, Howard Penniman y Austin Ranney (eds.), *Democracy at the Polls: A Comparative Study of Competitive National Elections*, Washington, DC., American Enterprise Institute, 1981, pp. 75-106.
- ROZA, Vivian, *Gatekeepers to Power: Party-Level Influences on Women's Political Participation in Latin America*, tesis doctoral, Georgetown University, 2010.
- SCHWINDT-BAYER, Leslie, "Chile's Gender Quota: Will it Work?", Houston, Baker Institute for Public Policy, 2015, disponible en <https://scholarship.rice.edu/bitstream/handle/1911/91734/LAI-pub-ChileGenderQuota-051915.pdf?sequence=1>
- SHAIR-ROSENFELD, Sarah y Magda Hinojosa, "Reducing Barriers to Female Political Representation: Evidence from Chile of a Positive Incumbency Advantage for Women", *Political Research Quarterly*, vol. 67, núm. 4, 2014, pp. 837-850.
- SIAVELIS, Peter y Scott Morgenstern, "Pathways to Power and Democracy in Latin America: A Framework for Analysis", en Peter Siavelis y Scott Morgenstern (eds.), *Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*, Pennsylvania, Pennsylvania State University Press, 2008, pp. 3-37.
- TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Sentencia SUP-JDC-12624/2011 y acumulados, actoras: María Elena Chapa Hernández y otras, autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral, en Jorge Alcocer (comp.), *Cuota de género. Una sentencia histórica*, México, Nuevo Horizonte Editores, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, 2013.
- TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Incidente de inejecución de sentencia, expedientes: SUP-JDC-12624/2011 y acumulados, y SUP-JDC-14855/2011 y acumulados, actora incidentista: María de los Ángeles

Moreno Uriegas, autoridad responsable en el incidente: Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/JDC/SUP-JDC-12624-2011-Inc2.htm>

URRUTIA, Alonso, “Postula Morena precandidatos a las pluris; 200 integrarán lista definitiva”, *La Jornada*, Ciudad de México, 2 de febrero 2015, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2015/02/02/politica/007n2pol>, p. 7.

VERGE, Tània, “Gendering Representation in Spain: Opportunities and Limits of Gender Quotas”, *Journal of Women, Politics & Policy*, vol. 31, núm. 2, 2010, pp. 166-190.

XICOTÉNCATL, Fabiola, “Cuota de género frena campañas; elecciones en Tabasco”, *Excelsior*, Ciudad de México, 28 de abril de 2015, disponible en <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/04/28/1021057>

## Lista de abreviaturas

COFIPE	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
GEPPAL	Género y Partidos Políticos en América Latina
INE	Instituto Nacional Electoral
LGPP	Ley General de Partidos Políticos
Morena	Movimiento Regeneración Nacional
PAN	Partido Acción Nacional
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PT	Partido del Trabajo
PVEM	Partido Verde Ecologista de México
TEPJF	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

# Más poder, menos mujeres: desigualdades de género en los partidos políticos latinoamericanos

*Beatriz Llanos  
Vivian Roza*

## Introducción<sup>1</sup>

Las mujeres que ocupan los cargos más altos de poder dentro de las estructuras organizativas de los partidos políticos son pocas. De hecho, la representación de las mujeres en las estructuras partidistas sigue un patrón claramente piramidal: se las encuentra en cantidades significativas en la base, pero hay pocas en la cima. A medida que el poder aumenta, la presencia de la mujer disminuye. En números concretos, pese a que las mujeres representan 51.5% de la militancia de los partidos, sólo constituyen 20.4% de los Comités Ejecutivos Nacionales (CEN) y 11.6% de las Presidencias y Secretarías Generales en los partidos políticos de América Latina.<sup>2</sup>

En líneas generales, promover el compromiso de las organizaciones políticopartidistas con la igualdad de género es un desafío y la subrepresentación de las mujeres en los máximos cargos de dirigencia partidaria es un aspecto crítico a resolver, pues es en estos espacios donde las organizaciones políticas mínimamente institucionalizadas toman las decisiones principales que guían la vida partidaria. Cuestiones como la aplicación y el respeto a las reglas organizativas estatutarias o de los mandatos de sus órganos deliberativos; la conducción de los procesos de selección de candidaturas para cargos de elección popular o de dirección interna; la discusión y aprobación de los planes y políticas

<sup>1</sup> Las autoras quieren agradecer muy especialmente a María Escobar-Lemmon y Flavia Freidenberg por sus valiosos comentarios a versiones preliminares de este capítulo. También a Agustina Suaya por su apoyo con el análisis estadístico y a Zoe Vondenhoff por su colaboración en la sistematización de la información.

<sup>2</sup> Estos hallazgos pueden ser revisados en extenso en Llanos y Roza (2015).

públicas a ser impulsadas; la dirección de las campañas electorales partidarias e incluso asuntos administrativos como el manejo presupuestario y la orientación de los recursos financieros pasan por estas instancias. En estos espacios de decisión y actuación es donde, formalmente, los partidos deciden si adoptarán –o no– medidas o políticas para promover la igualdad de género.

El menor acceso de las mujeres a los espacios de alta dirección en las organizaciones político-partidistas ha sido explicado por barreras institucionales, culturales y socio-económicas. Entre ellas, se observa la existencia de lo que se ha denominado como *techo de cristal*, constituido por reglas informales y barreras invisibles para que las mujeres consigan ascender dentro de las organizaciones o en sus carreras políticas. Dicho *techo* es producto de una cultura político-partidaria que, históricamente, ha excluido a las mujeres y que implica la búsqueda de un perfil basado en atributos sólo distinguibles por las redes de seleccionadores, pero que nada tienen que ver con la experiencia objetiva de los y las postulantes (Valcárcel, 2008).

Con respecto a sus consecuencias, la baja participación de las mujeres en estos espacios puede generar que sus intereses no sean necesariamente tomados en cuenta en la agenda y la vida organizativa partidista. Y, desde el punto de vista simbólico, ha generado que su actividad pase desapercibida, salvo figuras femeninas excepcionales convertidas en mitos, con lo cual se extiende la idea de que sobresalir en estas organizaciones es una excepción para la que se necesitan características incomparables que pocas mujeres pueden reunir (Elizondo, 1997: 100).

Frente a esta realidad, la *teoría de la masa crítica* (Dahlerup, 1988) puso de relieve la importancia del peso cuantitativo de un grupo minoritario al interior de cualquier organización como un factor capaz de influir en la eliminación de las desigualdades observadas.<sup>3</sup> Esta teoría señala que, cuando su presencia se sitúa en torno al 30%, se puede hablar de un punto de aceleración en la influencia de la minoría para generar cambios en la cultura e instituciones políticas (Dahlerup, 2010); ésta no debe entenderse desde una perspectiva determinista, pues los cambios dependen, finalmente, de las acciones individuales, y debe evitarse la tentación de subestimar las diferencias que las mujeres pueden tener como grupo –lo que impediría una alianza para lograr cambios–

<sup>3</sup> Para desarrollar la *teoría de la masa crítica*, y aplicarla al ámbito de la política escandinava, Dahlerup toma como punto de partida el estudio de Kanter (1997), en grandes empresas americanas, donde explica la importancia del tamaño de las minorías y su proporción respecto del grupo mayoritario para la generación de cambios graduales en sus dinámicas de interrelación.

o de ignorar los impactos de grupos de menor tamaño (Childs y Krook, 2008). Más allá del número, una mirada integral implica tener también en consideración el impulso de acciones críticas, entendidas como iniciativas orientadas a movilizar los recursos de una organización para mejorar la posición de las minorías y conducir, así, a cambios más profundos, por ejemplo, el reclutamiento de otras mujeres, la adopción de cuotas para mujeres y la promoción de una nueva legislación e instituciones (Dahlerup, 2010).

Una mayor presencia de mujeres en los espacios de decisión partidaria situada, preferentemente por encima del 30%, podría incrementar las posibilidades de que se impulsen determinadas acciones para favorecer la representación de los intereses de las mujeres dentro de la organización partidista. Desde el punto de vista empírico, una investigación realizada en partidos de 24 democracias posindustriales concluyó que la combinación del incremento de la presencia de mujeres en los parlamentos y en los comités ejecutivos de los partidos tuvo un impacto positivo en este aspecto en los programas políticos y en las reglas de selección de las candidaturas en estas organizaciones (Caul Kittilson, 2011).

Otras investigaciones han encontrado que una mayor presencia de las mujeres en los órganos directivos de los partidos influye sobre el número de candidatas seleccionadas (Caul, 1999). Kunovich y Paxton (2005) encuentran el mismo efecto, pero sólo en los sistemas electorales de representación proporcional. Dicho efecto podría darse por varias razones. Primero, un porcentaje alto de mujeres en cargos directivos partidarios puede simplemente reflejar que hay un mayor número de mujeres calificadas para candidatearse (Sanbonmatsu, 2002). Segundo, las mujeres en los máximos órganos ejecutivos partidarios pueden ser más propensas a apoyar candidaturas femeninas (Caul, 1999) o a influir en la nominación final de las candidaturas o en la ubicación de las mismas en las listas electorales. Finalmente, la participación en un órgano directivo puede ser visto como un aprendizaje y un paso necesario para cualquier persona que esté interesada en candidatearse (Henig y Henig, 2001).

Dada la relevancia de contar con mujeres en los espacios de decisión en el interior de los partidos, es importante entender cuál es el papel que juegan las mujeres dentro de los partidos políticos y cuáles son los factores que explican su baja representación en los órganos directivos. El presente capítulo aborda estas preguntas a través de tres secciones. La primera sección presenta el marco

normativo y analiza por qué es importante estudiar a los partidos políticos desde un enfoque de género. La segunda sección busca desarrollar explicaciones causales sobre cuáles pueden ser los factores que explican la mayor o menor representación de las mujeres en sus máximas instancias ejecutivas nacionales. Finalmente, la última sección presenta las conclusiones de esta investigación.

## ¿Por qué es importante analizar a los partidos políticos desde un enfoque de género?

La obligación de los Estados de eliminar la discriminación contra las mujeres en la vida tanto política como pública y, en específico, de garantizar la igualdad de condiciones con los hombres en su participación en organizaciones no gubernamentales que actúen en estos ámbitos fue retomada en 1979 por la Convención sobre la Eliminación de Todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés).<sup>4</sup> Desde entonces, los principales instrumentos políticos relacionados con los derechos de las mujeres, suscritos por los gobiernos, a nivel mundial y latinoamericano, han ido configurando una hoja de ruta para garantizar este derecho.

En 1995, la Plataforma de Acción de Beijing incluyó como uno de sus objetivos estratégicos “la adopción de medidas para garantizar a la mujer la igualdad de acceso y la plena participación en las estructuras de poder y en la adopción de decisiones”<sup>5</sup> y para alcanzarlo puso un énfasis especial en las medidas que debían ser adoptadas por los partidos políticos, instándolos, así, a examinar sus estructuras y procedimientos con el fin de eliminar las barreras que discriminan directa o indirectamente la participación de las mujeres, así como a establecer iniciativas para que participen en todas sus estructuras de decisión al igual que en los procesos de designación y elección.

En la primera década del año 2000, la x Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (2007) adoptó el denominado *Consenso de Quito* en el que se acordó desarrollar políticas permanentes para que los partidos incorporen el enfoque de género en sus contenidos, acciones y estatutos, así

<sup>4</sup> Artículo 7 de la Convención.

<sup>5</sup> Objetivo estratégico G1, punto 191 de la Plataforma de Acción de Beijing.



como la participación igualitaria, el empoderamiento y liderazgo para alcanzar la paridad de género como política de Estado. A ello se suma la búsqueda de un compromiso por parte de los partidos para la adopción de acciones positivas, estrategias (de comunicación, de financiamiento y de capacitación/formación) y reformas organizativas internas para alcanzar una participación paritaria de las mujeres en su seno.<sup>6</sup> En los sucesivos *Consensos de Brasilia* (2010) y *de Santo Domingo* (2013), ha sido constante el llamado a los gobiernos a garantizar legalmente una representación paritaria en todos los espacios de decisión política, incluidas las estructuras de los partidos, mediante medidas afirmativas con sanciones en caso de incumplimiento.<sup>7</sup> En el mismo sentido, en la denominada *Estrategia de Montevideo*, aprobada en 2017, la democracia paritaria, representativa y participativa se adopta como un enfoque y un objetivo.

En este marco, si se observan los avances con respecto a la igualdad en el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres en estas décadas, desde un punto de vista regional, América Latina registra cambios innegables en algunas áreas de la participación política, aunque también hay importantes diferencias por país. A nivel ejecutivo, desde 1990, seis mujeres han sido elegidas democráticamente como presidentas de la República (logrando tres de ellas la reelección)<sup>8</sup> y hasta 2014 constituían, en promedio, 25.5% de los gabinetes (Llanos y Roza, 2015). En el nivel parlamentario, según datos de la Unión Interparlamentaria, a fines de 2015, representaban 26.5% de las cámaras bajas o únicas y 27.1% de las cámaras altas aunque tras estos promedios subsisten importantes diferencias en los avances: en cámaras bajas o únicas 11 países se sitúan por debajo de la masa crítica del 30% y en Cámara Alta seis de los nueve países que en la región cuentan con un Senado.

Un factor que ha contribuido a incrementar la oferta electoral de mujeres en las nominaciones partidistas ha sido la aprobación legal de cuotas y, más recientemente, de medidas paritarias. Sin embargo, el diseño y la compatibilidad con los sistemas electorales en los que se aplican ha determinado un mayor o menor impacto en la elegibilidad de las mujeres. En el análisis de 18 países

<sup>6</sup> *Consenso de Quito*, puntos viii y ix.

<sup>7</sup> *Consenso de Brasilia*, punto 3, inciso d y *Consenso de Santo Domingo*, punto 102.

<sup>8</sup> Las presidentas que han sido electas democráticamente en América Latina son: Violeta Chamorro (Nicaragua), Dilma Rousseff (Brasil), Cristina Fernandez de Kirchner (Argentina), Michelle Bachelet (Chile), Laura Chinchilla (Costa Rica) y Mireya Moscoso (Panamá). Dado que el análisis se centra en América Latina, estos datos no incluyen a las primeras ministras elegidas en el Caribe anglófono.



latinoamericanos, sólo Uruguay,<sup>9</sup> Venezuela<sup>10</sup> y Guatemala no contaban con ninguna ley que regulara una medida afirmativa o paritaria mientras que Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua y México habían legislado la paridad (50%) en la conformación de las nominaciones electorales a ser inscritas.<sup>11</sup>

A pesar de estos avances y considerando que las latinoamericanas constituyen en torno al 50% de la población y de los electorados, las mujeres siguen estando subrepresentadas. Además de la apelación a factores sociales y culturales, existen diversas aproximaciones teóricas para explicar la subrepresentación política de las mujeres. Una corriente se ha orientado a analizar los efectos del sistema político y electoral. Se ha señalado, por ejemplo, que en los sistemas de representación proporcional se elige a un mayor número de mujeres que en los sistemas mayoritarios (Rule, 1987; Rule y Zimmerman, 1994; Norris, 1985); que los distritos electorales plurinominales y de gran magnitud, así como la magnitud partidaria –es decir, el número de escaños que el partido prevee ganar en un determinado distrito– favorecen a las mujeres (Matland y Taylor, 1997; Matland y Brown, 1992; Rule y Zimmerman 1994; Lovenduski 1997) y que las cuotas legislativas tienen un efecto positivo importante en el número de mujeres elegidas (Escobar-Lemmon y Taylor-Robinson, 2006; Jones 2009; Schwindt-Bayer 2009; Krook, 2009).

Adicionalmente, se ha encontrado que cuando las mujeres compiten por la nominación contra personas que se postulan a la reelección en sus cargos (*incumbents*, por su denominación en inglés) esto constituye una desventaja para ellas (Schwindt-Bayer, 2005). Sin embargo, en contextos nacionales como el mexicano, donde no existía la posibilidad de reelección inmediata para cargos parlamentarios,<sup>12</sup> otros estudios sugieren que la experiencia previa y una bue-

<sup>9</sup> Uruguay aprobó una ley de cuotas para candidaturas legislativas que sólo tuvo vigencia en las elecciones de 2014. En octubre de 2017, el parlamento uruguayo decidió prorrogar la cuota de manera indefinida.

<sup>10</sup> En 2015, el Consejo Nacional Electoral Venezolano aprobó una resolución para garantizar la paridad de género en las elecciones parlamentarias que tendrían lugar el 6 de diciembre de 2015, para lo cual los partidos políticos deberían presentar una composición paritaria y alterna de 50% para cada sexo.

<sup>11</sup> A finales de 2017, Argentina reguló la paridad sumándose a este grupo de países. Es importante precisar que algunos países adicionales han legislado medidas aplicables a sus procesos de elección a través de primarias y no a las nominaciones a ser inscritas en la competencia electoral. Es el caso de Panamá (50%), Honduras (50%) y Paraguay (20%). Sin embargo, en el caso de Honduras, el Tribunal Electoral, mediante el Acuerdo Número 003, reglamentó, en 2016, la aplicación de la paridad en las candidaturas a elección popular –siendo aplicable a titulares y suplentes–.

<sup>12</sup> En 2013, el congreso mexicano aprobó una reforma en virtud de la cual a partir de 2018 las y los senadores y diputados podrán aspirar a la reelección por un mandato adicional en el caso de los primeros y dos adicionales en el caso de los segundos.

na capacidad de movilización del voto puede convencer a los líderes partidistas de nominar mujeres en distritos con mayores posibilidades de ser ganados por el partido (Langston y Aparicio, 2011).

Otros esfuerzos se han concentrado en explicar la subrepresentación de las mujeres analizando factores relacionados con la oferta disponible de candidaturas y la demanda de los electores, precisando que si bien ambos interactúan entre sí, el factor de la oferta explica de mejor manera las nominaciones, ya que las candidaturas usualmente reflejan al grupo de postulantes (Norris y Lovedunski, 1995). Ello implica que la ausencia de mujeres en los espacios de poder político tendría su origen en una menor proporción de postulaciones. Sin embargo, aunque investigaciones realizadas en el contexto de Estados Unidos han identificado brechas de género en la configuración de la ambición para postular a cargos públicos (Fox y Lawless, 2005), en América Latina la evidencia sugiere que el *cuello de botella* de la participación política de las mujeres no se encuentra, necesariamente, en la oferta de ciudadanas elegibles, pues muchas candidatas presentan altas tasas de éxito electoral, ni tampoco en la demanda por parte del electorado que puede ser propenso a votar por ellas (Ríos y Villar, 2006; Taylor Robinson, 2006; Setzler, 2005; Dador y Llanos, 2008).

El *cuello de botella* se encontraría dentro de los partidos políticos, definidos como instituciones históricamente sexistas, las cuales aún no han incorporado a las mujeres en igualdad de condiciones con los hombres y en las que se les ha impedido el acceso a los puestos de dirigencia o a las candidaturas de elección popular, aunque, en muchos casos, constituyen la mitad de sus miembros (Htun, 2002). Según sostiene Álvarez (1986), históricamente, la integración de las mujeres en los partidos no se ha dado por una convicción inherente sobre sus derechos políticos o por un deseo de incorporar intereses específicos de género, sino más bien como parte del cálculo electoral y para incrementar su base de apoyo político.

Este diagnóstico es un grave problema para mejorar la representación política de las mujeres, puesto que, en las democracias occidentales, pese a los diversos cuestionamientos a la calidad de su representación o a la eficacia de sus acciones, los partidos políticos siguen siendo considerados como las vías principales para estructurar la representación política al ser considerados vehículos del pluralismo político (Hernández, 2012), intermediarios entre la ciudadanía y el poder (Puhle, 2007; Lovedunski y Norris, 1995), y articuladores de intereses (Ware, 2004).

Aunque muchas de sus funciones tradicionales (socialización, participación, legitimación, representación y operatividad del régimen político) se hayan visto diluidas con los cambios de las sociedades contemporáneas, los partidos todavía mantienen dos funciones básicas: la representación de la sociedad y la operatividad del sistema político (Alcántara Sáez, 1997). En ese sentido, los partidos mantienen un *control de entrada* (*gatekeepers*, por su denominación en inglés) al estructurar las opciones electorales y formular la agenda de gobierno; tienen la prerrogativa de reclutar y seleccionar a las élites políticas –tanto para cargos de representación como de designación–, y de organizar el proceso de gestación y puesta en funcionamiento de políticas (Alcántara Sáez, 1997; Lovedunski y Norris, 1995).

Si el objetivo es fortalecer democracias más inclusivas y de mayor calidad en la región, resulta importante conocer cómo los partidos están desempeñando estas funciones en lo que respecta a la representación de las mujeres. Más específicamente, en lo relacionado a sus programas y la incorporación de sus intereses para trasladarlos a la esfera pública; en la designación de los cargos públicos; en su nominación como candidatas a cargos de elección popular o su incorporación en las estructuras orgánicas para el desempeño, en condiciones de igualdad, de todas las actividades y cargos políticos.

Hasta hace algunos años, este era un tema que no había sido abordado desde un punto de vista comparado en América Latina. En 2010, una investigación impulsada conjuntamente por el Banco Interamericano de Desarrollo, a través de su Programa de Apoyo al Liderazgo y Representación de la Mujer (PROLID) y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), realizó un análisis de 94 organizaciones políticas de 18 países latinoamericanos y concluyó que, como regla general, los partidos mantenían estructuras masculinizadas de poder y con escasa apertura a los liderazgos femeninos (Roza *et al.*, 2010).<sup>13</sup>

Entre 2011 y 2012, el Banco Interamericano de Desarrollo e IDEA Internacional realizaron una actualización de dicha investigación en 15 países de la región analizando 74 organizaciones partidarias que obtuvieron como mínimo 5% de los votos en la Cámara Baja/Única en las últimas elecciones le-

<sup>13</sup> El análisis y resultados completos de esta primera investigación pueden ser consultados en Roza, Llanos y Garzón de la Roza (2010).

gislativas.<sup>14</sup> Los datos presentados en la siguiente sección están basados en dicha actualización.<sup>15</sup> Para más información sobre la metodología, ver la nota presentada al final de este capítulo.

## ¿Quiénes dirigen las organizaciones políticas y cuáles son los factores que explican la presencia de las mujeres en las cúpulas partidarias?

Los partidos siguen manteniendo estructuras piramidales, pues en la medida en que el poder se incrementa, la presencia de las mujeres disminuye. Si bien en la mayoría de países sigue siendo un desafío pendiente la desagregación por sexo de los padrones de militantes, en los cinco países con información disponible (Argentina, Chile, Guatemala, Perú y Uruguay), las mujeres representan en promedio 51.5% de las militancias (tabla 1).

**Tabla 1. Porcentajes promedio de mujeres afiliadas en organizaciones políticas**

2011-2012			
<i>País</i>	<i>Promedio de mujeres afiliadas (%)</i>	<i>Rango (%)</i>	<i>Número de partidos</i>
Argentina	52.5	50.4-52.7	4
Chile	49.8	45.0-59.7	5
Guatemala	40.3	38.4-48.4	2
Perú	53.2	46.8-62.1	5
Uruguay	44.6	44.6-44.6	6
<b>Promedio</b>	<b>51.5</b>		

FUENTE: elaboración propia con datos consignados en la GEPPAL.

Para todos los países analizados, las mujeres ocupan sólo 10.2% de las presidencias (6/59) y 12.9% (8/62) de las Secretarías Generales de los partidos. Asimismo, desempeñan, en promedio, 20.4% (288/1.410) de las máximas instancias ejecutivas nacionales (CEN). Sin embargo, existe un alto grado de heterogeneidad entre los países. En Costa Rica, las mujeres ocupan

<sup>14</sup> En aquellos países donde menos de cinco partidos obtuvieron el 5% de los votos se incluyó el número necesario de partidos en orden descendente hasta alcanzar la meta de cinco. Si un partido obtuvo entre 4.5 y 4.9% de la votación, la cifra se redondeó 5%, incorporándose a la muestra.

<sup>15</sup> El análisis estadístico sólo incluye los partidos actualizados entre 2011-2012, no incluye los datos recabados en 2009 porque la actualización añadió nuevos indicadores que fueron incluidos en el modelo estadístico.

46% de las posiciones en el CEN, mientras que en Brasil y Colombia ocupan en torno al 11%. Además, el promedio para estos mismos países, con base en la información recolectada en 2009, era de 19.7%, lo que implica que persiste la tendencia a la masculinización de estas instancias. La ausencia de mujeres en ellas es particularmente crítica en los partidos de Brasil, Colombia, Chile, Guatemala, Nicaragua, Uruguay y Venezuela. En estos países no se llega, en promedio, ni a 20% (tabla 2).

**Tabla 2. Porcentaje promedio de mujeres en Comités Ejecutivos Nacionales (CEN)**

2011-2012			
<i>País</i>	<i>Mujeres en los CEN (%)</i>	<i>Rango (%)</i>	<i>Número de partidos</i>
Argentina	20.8	11.9-32	4
Bolivia	32.3	0-46.2	4
Brasil	11.0	4.3-35	8
Chile	12.2	8.3-22.2	5
Colombia	11.4	0-45.5	5
Costa Rica	45.8	33.3-66.7	5
El Salvador	26.5	0-37.3	5
Guatemala	19.3	10.3-28.1	6
Honduras	39.3	27.3-46.2	5
México	25.8	13.3-87.5	5
Nicaragua	16.7	16.7-16.7	3
Perú	40.6	35.7-50	5
República Dominicana	20.6	12.5-40	2
Uruguay	19.2	0-42	6
Venezuela	14.0	3.4-36.7	5
<b>Promedio regional</b>	<b>20.4</b>	<b>0-87.5</b>	

FUENTE: elaboración propia con datos consignados en GEPPAL.

Resulta también importante conocer qué roles están jugando las mujeres dentro de los CEN. Un análisis más detallado del tipo de cargo que ejercen las mujeres en estas instancias revela que persisten ciertos sesgos de género, ya que su presencia es menor en los puestos con mayor poder o influencia en la organización: sólo constituyen 14.9% (7/47) de las personas que ejercen las Secretarías de Economía, Finanzas o Tesorerías y 12% de las que ejercen las Secretarías de Organización (3/25). Contrariamente, áreas de menor peso cuentan con ellas en mayor proporción: representan 70% (14/20) en las secretarías de mujer y familia, 63.6 (4/11) en las de actas y acuerdos y 34.8 % (8/23) en las de relaciones internacionales.

Ante esta situación, hay varios factores que podrían explicar por qué algunos partidos cuentan con más mujeres en sus CEN comparados con otros.

Un ejemplo de análisis de una combinación de factores para explicar la composición por sexo de las máximas instancias ejecutivas partidarias en países desarrollados, realizado por Caul Kittilson (2006), concluyó que los partidos con cuotas para órganos decisorios, de tendencia izquierdista, con una estructura centralizada y con vínculos con grupos fuera del partido, muestran una mayor participación de las mujeres entre los miembros de sus CEN. En América Latina es posible hacer un primer análisis similar tomando como base la muestra de partidos políticos de GEPPAL y utilizando un modelo *logit*<sup>16</sup> para identificar cuáles de los factores enumerados podrían incidir en la composición por sexo de los CEN.

Este análisis estadístico permite medir la probabilidad de que la composición por sexo de los CEN se ubique por encima del promedio regional (20.4%), según las variables explicativas identificadas.<sup>17</sup> El modelo estadístico incluye las siguientes variables que la literatura considera como factores relevantes que podrían incidir en la composición por sexo de los CEN: las leyes de cuota/paridad nacional para los órganos decisorios de los partidos, la ideología partidista, las características de los procesos y reglas de selección interna, la agencia de las mujeres al interior de las organizaciones, por ejemplo, a través de las unidades de la mujer, o incluso la mayor o menor antigüedad de las organizaciones partidarias (tabla 3).

**Tabla 3. Modelo *logit*. Probabilidad de que el Comité Ejecutivo Nacional partidario cuente con más del 20% de mujeres**

	<i>Dependiente: si el partido tiene % mujeres en CEN por encima de la media muestral</i>		
	(1)	(2)	(3)
Existencia de ley de cuota/paridad nacional (d)	0.425** (0.175)	0.583*** (0.138)	0.648*** (0.162)
Primarias abiertas y cerradas (d)		0.123 (0.193)	0.003 (0.262)

<sup>16</sup> Un modelo *logit* sirve para medir la probabilidad de que ocurra el acontecimiento objeto de estudio, condicionándolo a ciertas variables explicativas. No se utilizó una regresión de mínimos cuadrados porque la variable dependiente es un porcentaje y los valores predichos sobrepasan los límites de 0 y 1.

<sup>17</sup> Con ese fin se transformó la variable dependiente (porcentaje de mujeres en los CEN) en una *dummy* dividida por arriba y por abajo del promedio del porcentaje de mujeres en el CEN (20.4%). Los resultados son robustos y no varían significativamente cuando se incorporan variables al modelo. Aun cuando el pseudo R<sup>2</sup> no es usualmente tomado como la mejor medida de *fit*, éste parecería indicar que con nuestro modelo sólo se explicó el 34% de la variación.

**Tabla 3.** (concluye)

	<i>Dependiente: si el partido tiene % mujeres en CEN por encima de la media muestral</i>		
	(1)	(2)	(3)
Selección por grupo colegiado (d)		0.455** (0.209)	0.475** (0.241)
Selección por procesos mixtos (d)		0.580*** (0.132)	0.572*** (0.159)
Ideología			-0.033 (0.046)
Igualdad de género en los estatutos (d)			0.372* (0.204)
Existencia unidad de género (d)			0.149 (0.158)
Edad del partido			0.002 (0.003)
N	53	53	53
pseudo R-sq	0.124	0.238	0.335
Efectos marginales; errores estándares en paréntesis (d) cambio discreto de variable <i>dummy</i> de 0 a 1			
* p<0.1	** p<0.05	*** p<0.01	

FUENTE: Elaboración propia.

### *Las leyes de cuota /paridad nacional para los órganos decisorios de los partidos*

Al momento de la realización de este análisis, sólo nueve países (Argentina, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay) habían aprobado leyes de cuotas o paridad para los órganos decisorios de los partidos (con porcentajes que oscilaban entre 30% y 50%). Aunque, en noviembre de 2017, el Congreso argentino reformó la cuota del 30% y aprobó la paridad para las candidaturas a cargos electorales y partidarios; por ser reciente, esta nueva regulación queda fuera del análisis.

En la mayoría de los casos existe una amplia flexibilidad para su cumplimiento, pues sólo Costa Rica y, en alguna medida, Ecuador y Uruguay, han regulado sanciones en caso de incumplimiento. A pesar de ello, es un reto verificar si estas medidas son cumplidas, efectivamente, en la práctica.<sup>18</sup> Sólo en Costa Rica, Ecuador y Honduras los porcentajes se aplican a la composición de los propios cuerpos ejecutivos y no a las candidaturas (tabla 4).

<sup>18</sup> De los nueve países que tienen leyes de cuotas o paridad para los órganos decisorios partidarios, sólo en tres existe un ente fiscalizador encargado de garantizar su cumplimiento. En el resto, los órganos electorales no fiscalizan su cumplimiento. En la mayoría de los casos, la selección de dirigencias partidarias suele realizarse a puertas cerradas, dificultando la supervisión.

**Tabla 4. Países con ley nacional de cuotas de género / paridad\* en los cargos decisorios internos de los partidos y características de la norma**

<i>País</i>	<i>Año de aprobación / última reforma</i>	<i>Porcentaje mínimo</i>	<i>Sanciones por incumplimiento</i>	<i>Aplica a composición del órgano o la nominación de candidaturas</i>
Argentina	2009	30	No	Nominación
Bolivia	2010	50	No	Nominación
Costa Rica	1998/2009	50	Sí	Composición
Ecuador	2008	50	Sí	Composición
Honduras	2000/2012	40	No	Nominación y composición
Panamá	1997/2012	50	No	Nominación
Paraguay	1990	20	No	Nominación
Perú	2003	30	No	Nominación
Uruguay	2009	33	Sí	Nominación

\*Este análisis incluye sólo a aquellos países que cuentan con una legislación que regula una cuota o medida paritaria obligatoria para todas las organizaciones políticas y no abarca aquellos países en los cuales, por la vía jurisdiccional electoral, se está señalando a determinados partidos la obligación de integrar paritariamente sus instancias decisorias, como ha sucedido en México. Al respecto, puede revisarse la sentencia de junio de 2017 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación referida al Partido del Trabajo.

FUENTE: elaboración propia con datos consignados de GEPPAL y reformas electorales realizadas hasta 2015.

La introducción de este tipo de medidas legales, aplicables a los órganos de decisión partidaria, no es una cuestión menor, pues su regulación tiene impacto. En los países donde esto se ha legislado, el porcentaje de mujeres en los CEN (30.1%) casi se duplica frente al de aquellos países que no las han regulado (16.4%), una diferencia, estadísticamente, significativa (tabla 5).

**Tabla 5. Porcentaje de mujeres en los cen, según la existencia de ley nacional de cuotas / paridad, hasta 2015, para los órganos decisorios**

	<i>% mujeres CEN</i>	<i>Número de partidos</i>
Sin cuota nacional	16.4	42
Con cuota nacional	30.1	29

FUENTE: Elaboración propia con datos de GEPPAL (2011/2012).

Los resultados del modelo estadístico confirman este hallazgo, el cual sugiere que el factor que tiene mayor impacto sobre la composición de los CEN es la existencia de una ley de cuotas/paridad al nivel nacional (tabla 3). Manteniendo todo lo demás constante, la existencia de una ley nacional de cuotas o paridad aumenta la probabilidad de que el partido tenga una re-



presentación de mujeres por encima de la media muestral en 65 puntos porcentuales.

¿Qué sucede en los países que no cuentan con una ley de cuotas o paridad para los órganos decisorios de los partidos? En los países donde no existe una ley de cuotas/paridad nacional, 15 partidos de la muestra<sup>19</sup> han adoptado cuotas voluntariamente o reservado espacios para las mujeres con el objetivo de incrementar su número o representar los intereses de las mismas en los CEN. En este escenario, ¿hay diferencia entre los partidos que adoptan cuotas o reservan espacios voluntariamente y aquellos que no las adoptan? Los datos muestran que los partidos con cuotas voluntarias ostentan 19.9% de mujeres en sus CEN, mientras que los partidos sin cuotas voluntarias tienen 14.8%, una diferencia que no es, estadísticamente, significativa (tabla 6).<sup>20</sup>

**Tabla 6. Porcentaje de mujeres en los cen en países sin ley nacional de cuota/paridad para los órganos decisorios**

	% mujeres CEN	Número de partidos
Cuota voluntaria	19.9	15
Sin cuota voluntaria	14.8	25

FUENTE: Elaboración propia con datos de GEPPAL 2011/2012.

Ahora bien, ¿cuál es la situación en los partidos de países donde sí existe una cuota legal? A primera vista, el haber incluido cuotas para los órganos decisorios en los estatutos partidarios parecería reforzar la cuota na-

<sup>19</sup> Los partidos que han adoptado cuotas o reservado espacios para mujeres en los órganos directivos voluntariamente son: Brasil: Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido dos Trabalhadores (PT); Chile: Partido Demócrata Cristiano (PDC), Partido Por la Democracia (PPD), Partido Socialista de Chile (PS); Colombia: Polo Democrático Alternativo (PDA), Partido Liberal Colombiano (PLD), Partido Social de Unidad Nacional (Partido de la U), Partido Conservador; El Salvador: Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN); México: Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN); República Dominicana: Partido Revolucionario Dominicano; Venezuela: Acción Democrática (AD). Dos partidos adicionales tienen cuotas voluntarias, pero no se consiguieron los datos correspondientes al número de mujeres en los CEN (Frente Sandinista de Liberación Nacional, FSLN, de Nicaragua y Partido Reformista Social Cristiano de la República Dominicana).

<sup>20</sup> Existe una correlación estadística significativa entre los partidos que adoptan cuotas/paridad para los órganos decisorios de manera voluntaria y las variables siguientes: partidos de izquierda ( $p=-.41$ ), existencia de una unidad de género ( $p=.49$ ), y edad del partido ( $p=.50$ ). No existe una correlación estadísticamente significativa entre la cuota voluntaria y la inclusión de los principios de igualdad de género en los estatutos ( $p=.03$ ). Desafortunadamente, hay muy pocos casos para realizar un análisis multivariable.

cional, pues, en estos casos, el porcentaje promedio de mujeres en los CEN asciende a 33.3%, mientras que baja a 24.6% donde existe una cuota nacional, pero los partidos no han incorporado la cuota a nivel estatutario. Sin embargo, la diferencia no es estadísticamente significativa (tabla 7).

**Tabla 7. Porcentaje de mujeres en los CEN cuando existe ley nacional de cuota/paridad en órganos decisorios en función de su adopción en estatutos partidarios**

<i>Mención de cuotas en estatutos partidarios</i>		<i>Sin mención de cuotas en estatutos partidarios</i>	
% mujeres CEN	Número de partidos	% mujeres CEN	Número de partidos
33.3	20	24.6	5

Fuente: Elaboración propia con datos de GEPPAL 2011/2012.

### *Igualdad/equidad de género en los estatutos*

En la mayoría de los partidos, aunque coexisten una serie de documentos orgánicos que regulan la vida partidaria, es en los estatutos donde se suele recoger la visión, así como los principios y reglas que guiarán su actuación. La inclusión estatutaria de un compromiso con los principios de la igualdad de género puede ser un primer indicador de la relevancia otorgada a la participación de las mujeres en la vida partidaria aunque, por supuesto, haya que contrastarlo con otros indicadores que muestren este compromiso en los hechos. En todo caso, lo retórico puede ser el punto de partida para el desarrollo de políticas de inclusión en lo interno y para la introducción de este tipo de demandas en la agenda política (Vergé, 2007). También puede dotar a las mujeres militantes de un instrumento para exigir la traducción de los compromisos partidarios en acciones concretas para favorecer su inclusión en las estructuras partidarias (Lovenduski y Norris, 1993).

Desde esta perspectiva, el análisis realizado muestra que, en promedio, 55.1% de los partidos analizados (38/69) no tiene un compromiso retórico con la igualdad de género o la no discriminación por sexo, al no mencionar estos temas en sus estatutos. Contrariamente, 33.3% (23/69) incluye los temas de igualdad/equidad de género en dichos documentos.<sup>21</sup> Finalmente, 11.6% (8/69) sólo alude al princi-

<sup>21</sup> Dentro del 33.3% de los partidos que incluyen temas de igualdad/equidad de género en sus estatutos, 20.3% (14/69) los incluye en sus principios fundamentales, 7.3% (5/69) en otras secciones estatutarias y 5.8% (4/69) alude a estos tanto en los principios como en otras secciones.

pio de no discriminación por sexo, muchas veces junto con referencias sobre la no discriminación de otros colectivos.

En el modelo estadístico utilizamos una definición estricta para identificar aquellos partidos que incluyen un compromiso retórico con los principios de la igualdad/equidad de género en sus estatutos. Dichos partidos deben incorporar los principios de igualdad/equidad de género en los *principios fundamentales* y éstos deben estar enunciados de modo tal que aludan a la igualdad de género como un fundamento que guíe la actividad partidaria en sus diferentes dimensiones de actuación. Aquellas organizaciones que no los incluyeron en estos términos o sólo hicieron referencia a la no discriminación por sexo o a medidas de acción afirmativa o paridad (medidas en otros indicadores) fueron codificadas como partidos sin compromiso retórico con la igualdad de género.

El modelo estadístico indica que, manteniendo todo lo demás constante, tener un estatuto que incluya la igualdad/equidad de género aumenta la probabilidad de que el partido tenga una representación de mujeres por encima de la media muestral en 37 puntos porcentuales.

### *Reglas y procesos de selección de los miembros de los CEN*

Otro factor que puede influir en el número de mujeres en los CEN es el grado de formalización de las reglas de selección. Los partidos políticos pueden optar por formular reglas explícitas para seleccionar los miembros de sus órganos decisorios internos. En un proceso altamente institucionalizado, la inscripción de candidaturas se define según reglas internas del partido que son “detalladas, explícitas, estandarizadas implementadas por la dirigencia del partido y autorizadas en los documentos partidarios” (Lovenduski y Norris, 1993: 321 y 322, traducción propia). Se espera que un proceso de selección orientado por reglas formales y explícitas sea más favorable a las mujeres, en la medida en que permite que las recién llegadas entiendan cómo funciona el proceso de selección y lo que se espera de ellas (Czudnowski, 1975, citado por Caul, 1999). Por el contrario, en un escenario sin reglas claras, las características de la competencia pueden ser altamente imprevisibles e impedir la generación de estrategias para afrontarla.

En el caso de la muestra que se está analizando, los partidos que cuentan con reglas formales y explícitas en sus normas estatutarias para seleccionar los miembros del CEN ostentan un mayor porcentaje de mujeres (21.1%) comparados con aquellos que no tienen reglas (8.1%). Sin embargo, esta es una diferencia, estadísticamente, no significativa y esta variable no fue incluida en el modelo estadístico por problemas de multicolinealidad con otras referidas a los procesos de selección.<sup>22</sup>

Los procesos de selección pueden medirse según la distribución de poder y el control que se tenga sobre los mismos. El control sobre tales procesos se ubica en un *continuum* de exclusión/inclusión, donde el grado de exclusión depende del número de participantes. A lo largo de éste, las decisiones pueden ser tomadas por las dirigencias nacionales de diversas facciones, por las organizaciones partidistas regionales o por los miembros del partido dentro del electorado (Gallagher, 1988).

En un proceso excluyente, un número reducido de personas selecciona las candidaturas a la dirigencia del partido o al ejecutivo nacional. En un proceso inclusivo, los dirigentes o representantes regionales, un subconjunto de miembros del partido extraído del electorado o todos los miembros del partido inscritos como tales seleccionan a sus candidaturas, tal y como ocurre en las elecciones primarias. Los procesos más inclusivos de selección deberían atraer nuevos miembros y alentar al partido a apoyar intereses nuevos (Freidenberg, 2003). Sin embargo, en una investigación subnacional en Chile y México, Hinojosa (2012) concluye que los procesos de selección excluyentes favorecen a las mujeres porque neutralizan los monopolios de poder a nivel local y, a su vez, las mujeres evitan la autonominación, lo cual suele disuadirlas de candidatearse.

Si se desglosa el porcentaje de mujeres en los CEN, según el tipo de proceso de selección,<sup>23</sup> los datos oscilan entre 20.1% de mujeres para los partidos que realizan primarias y 23.2% para aquellos que seleccionan a sus miembros por acuerdo/voto dentro de un grupo colegiado (Asamblea/Congreso)

<sup>22</sup> Todos los partidos que fueron codificados según el tipo de proceso de selección descrito en los estatutos tienen de por sí reglas formales de selección.

<sup>23</sup> Los datos sobre los procesos de selección fueron recolectados a través de dos fuentes: los estatutos y una entrevista a líderes partidarios. Las respuestas no siempre coinciden entre las dos fuentes. Esto puede producirse porque los primeros indican un proceso, mientras que, en la realidad, se realiza otro. Los datos sobre los procesos de selección que fueron analizados en esta investigación provienen de los estatutos.

(tabla 8). Los partidos que seleccionan a sus miembros a través del voto por la máxima instancia política del partido tienen el menor porcentaje de mujeres con sólo 14%.<sup>24</sup>

A su vez, los procesos de selección se pueden dar en diferentes niveles geográficos (local, regional o nacional). En general, se espera que éstos, a nivel local, favorezcan a las mujeres dado que, entonces, tienen más experiencia tanto en política como en activismo en sus comunidades y barrios. Dicha experiencia les da acceso a redes y visibilidad ante los líderes y miembros partidarios (Matland, 2004). Sin embargo, Hinojosa (2012) argumenta que una selección centralizada también puede favorecer a las mujeres puesto que las redes que seleccionan candidatos en los otros niveles suelen estar, usualmente, dominadas por hombres y ser menos accesibles a las mujeres o menos propensas a beneficiarlas con la movilización política y el financiamiento que éstas pueden proporcionar.

Los porcentajes de mujeres en el CEN oscilan entre 15.8% en procesos de selección nacional y 27.7% en procesos mixtos (tabla 8). Los procesos de selección local arrojan 20.1% de mujeres en los CEN. En el modelo estadístico no se controló por nivel geográfico dada la alta correlación entre los diferentes tipos de procesos de selección y la ubicación geográfica (por ejemplo, todas las primarias se realizan a nivel local).

**Tabla 8. Porcentaje promedio de mujeres en los comités ejecutivos nacionales, según tipo de proceso de selección y nivel geográfico**

		<i>Nivel geográfico</i>				Promedio
		Local	Regional	Nacional	Mixto	
Procesos de selección	Primarias cerradas o abiertas	20.1	--	--	--	20.1
	Acuerdo/votación dentro de un grupo colegiado (Asamblea/Congreso)	--	23.8	20.7	--	23.2
	Acuerdo/votación de la máxima instancia política nacional del partido	--	--	14.0	--	14.0
	Designación del secretario general o presidente del partido	--	--	--	--	--
	Mixto	--	--	15.6	27.7	22.9
	Promedio nivel geográfico	20.1	23.8	15.8	27.7	

FUENTE: Elaboración propia con datos de GEPPAL 2011/2012.

<sup>24</sup> Un test de ANOVA indica que las diferencias entre los diferentes procesos de selección no son estadísticamente significativos. Sin embargo, el modelo estadístico que se presenta en la tabla 3 indica que una vez que tomamos en consideración otros factores, los procesos de selección sí influyen sobre las probabilidades de que más mujeres asuman posiciones en los CEN.

El análisis estadístico indica que los partidos que utilizan procesos de selección mixtos tienen más probabilidad de contar con más mujeres en sus CEN, en comparación con procesos más exclusivos donde sólo vota la máxima instancia política del partido. Controlando por el resto de las variables independientes, los resultados muestran que los partidos que utilizan procesos mixtos de selección, es decir, los que emplean, simultáneamente, diferentes tipos de procesos, como por ejemplo primarias y acuerdos por un grupo colegiado, tienen mayor probabilidad (58 puntos porcentuales) de tener más de 20% de mujeres en sus CEN, comparados con aquellos partidos que seleccionan a sus miembros a través del voto por la máxima instancia política. Por ejemplo, hay partidos que seleccionan a los miembros de sus CEN a través de primarias, pero luego la decisión final la toma la máxima instancia del partido.<sup>25</sup> Esta combinación de procesos inclusivos y excluyentes de selección podría ser beneficiosa para las mujeres. Si hay pocas mujeres seleccionadas a través de las primarias, la máxima instancia del partido podría tomar la decisión final de balancear la composición por sexo del CEN.

Además, el modelo estadístico sugiere que las mujeres tienen mayores ventajas cuando el proceso de selección se realiza por acuerdo o votación dentro de un grupo colegiado integrado por delegados de las distintas unidades territoriales del partido, en comparación con aquellos partidos que seleccionan a sus miembros a través del voto por la máxima instancia política. Controlando por el resto de las variables independientes, los partidos que seleccionan a sus miembros a través de grupos colegiados tienen una probabilidad mayor (48 puntos porcentuales) de tener más de 20% de mujeres en sus CEN, en contraste con aquellos partidos cuyos miembros son seleccionados por votación de la máxima instancia política del partido.

En la muestra, la mayoría de los partidos que seleccionan a sus miembros a través de un grupo colegiado también realizan procesos de selección a nivel

<sup>25</sup> Entre los partidos que utilizan procesos de selección mixtos figuran algunas organizaciones brasileñas como el Partido Demócratas, el Partido do Movimento Democrático Brasileiro, el Partido da Social Democracia o el Partido dos Trabalhadores. También se incluyen al Partido Socialista de Chile; el Partido de la U y el Partido Conservador en Colombia; el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional en El Salvador; el Partido Innovación y Unidad en Honduras; el Partido Revolucionario Institucional mexicano; el Partido Nacionalista Peruano y el partido Acción Popular en Perú y los Partidos Revolucionario Dominicano y Reformista Social Cristiano en República Dominicana.

regional, el cual puede tener varias ventajas para las mujeres, entre ellas, un mayor acercamiento y visibilidad ante los representantes de los grupos colegiados que seleccionan los miembros del CEN, así como mayor capacidad de presionar al grupo colegiado para integrar más mujeres.

## *Ideología*

Al entender la ideología como aquellas creencias fundamentales que organizan las percepciones de los asuntos políticos, transmiten información a los votantes y delimitan las posiciones adoptadas por los actores políticos (Alcántara Sáez, 2004), varias investigaciones han encontrado que los partidos de tendencia izquierdista suelen contar con más mujeres en el Congreso (Norris, 1997; Reynolds, 1999; Kenworthy y Malami, 1999; Caul, 1999; Caul Kittilson, 2006) y en los órganos internos decisorios (O'Neill y Stewart, 2009; Caul, 1999; Caul Kittilson, 2006). En general, se cree que los partidos de izquierda son más propensos a promover la participación política de las mujeres en comparación con los partidos de derecha, dado que suelen regirse en mayor medida por principios igualitarios.

En América Latina, Alles (2014) señala que si bien la probabilidad de elegir a una mujer como legisladora se incrementa a medida que el partido está más a la izquierda, este resultado sólo es estadísticamente significativo en elecciones donde se aplican cuotas de género. A su vez, el autor señala que es necesario estudiar a qué se debe esta mayor permeabilidad de los partidos de izquierda; es decir, si es consecuencia de una mayor presencia de mujeres en sus élites, de una mayor apertura de éstas, o de una mayor propensión del electorado a votar por mujeres. Sin embargo, en el modelo utilizado en el presente análisis, la ideología no tiene un efecto estadísticamente significativo sobre la probabilidad de que un partido ostente más del 20% de mujeres en el CEN.<sup>26</sup> Asimismo, existe una correlación débil y estadísticamente no significativa entre un mayor porcentaje de mujeres en el CEN y los partidos de izquierda.

<sup>26</sup> La ideología está medida en un *continuum* de 1 a 10, donde 1 representa una tendencia izquierdista y 10 una tendencia de derecha. Los datos provienen del Observatorio de Élités Parlamentarias en América Latina de la Universidad de Salamanca, disponible en [http://americo.usal.es/oir/elites/bases\\_de\\_datos.htm](http://americo.usal.es/oir/elites/bases_de_datos.htm)

## Unidades de género

Otro factor que puede influir en la proporción de mujeres en los CEN es la presencia de una unidad de género dentro del partido. Muchos partidos contemplan la existencia de secciones específicas para el trabajo con las mujeres, con mayor o menor grado de institucionalización. Existe cierto debate sobre el papel que cumplen estas instancias partidarias, pues mientras para algunos su existencia puede ayudar a las mujeres a construir una identidad colectiva y presionar por sus reivindicaciones, también puede devenir en un *ghetto* que propicie su aislamiento y limite su incidencia en otros temas (Caul Kittle, 2011). Por lo tanto, además de su existencia, es importante que estos espacios tengan las atribuciones suficientes para jugar un rol y tener un peso específico respecto de la representación de las mujeres al interior de la organización, fortaleciendo sus capacidades para transversalizar la perspectiva de género en todas las actividades partidarias.

El análisis realizado revela que 65.2% (43/66) de los partidos han regulado, estatutariamente, o la existencia de una sección dedicada a mujeres; no obstante, llama la atención que sólo 55.8% (24/43) les otorgue una representación directa en su máximo órgano ejecutivo (CEN), lo cual podría indicar que, en muchos casos, estos espacios son percibidos como instancias de menor peso. Esta percepción se refuerza si se considera que, en general, estos ámbitos tienen una escasa influencia y participación en las principales decisiones partidarias relacionadas con las mujeres. Según sus estatutos, sólo 16.7% (7/42) de las organizaciones les asigna una participación en la conformación de las candidaturas; 14.3% (6/42) les ha otorgado algún voto especial, participación o influencia en cuestiones presupuestarias y sólo 7.1% (3/42) contempla su participación en la elaboración de los planes de gobierno.

Estudios previos han revelado que, en la región latinoamericana, las unidades de la mujer con frecuencia están inactivas o son poco funcionales, pues carecen de una estructura definida o un plan de trabajo (National Democratic Institute, 2006). Además, pueden tener mala reputación por su discurso feminista y por no alternar su dirigencia regularmente. A su vez, puede haber una disociación o incomunicación entre estas unidades y las mujeres líderes del partido, entre éstas y las bases de afiliadas, así como síntomas de competencia interna y antagonismos. Finalmente, el partido no les asigna fondos propios, confinándolas a un rol meramente nominal.



Con todo, también hay ejemplos de partidos en los que dichas secretarías se han transformado en actores clave para la promoción de la igualdad de género a través de la implementación de diversas estrategias, las cuales han estado orientadas a incrementar el número de mujeres militantes; mejorar su inclusión en las instancias de decisión, nominaciones electorales y cargos públicos; así como fortalecer el liderazgo de las militantes y orientar porcentajes de los recursos públicos recibidos por el partido a promover la participación de las mujeres, entre otras (Llanos y Sample, 2008).

Dado que existe cierto debate sobre el papel que cumplen las unidades de género, lo ideal sería tener un indicador que midiera la efectividad de dichas entidades. Aunque los datos de la encuesta permiten analizar el rol que cumplen las unidades en los diferentes espacios de decisión al interior del partido, éstos no están disponibles para todos los partidos. En el modelo estadístico sólo se controló por la existencia de una unidad de género. Los datos presentados muestran que las unidades de género tienen poca influencia y, efectivamente, el modelo estadístico sugiere que la presencia de una unidad de género no tiene un efecto estadísticamente significativo sobre la composición por sexo de los CEN. A su vez, aunque los partidos con unidades de género tienen un mayor porcentaje de mujeres en los CEN (22.4%), comparados con los partidos sin unidades de género (17.4%), la diferencia no es estadísticamente significativa.

### *Edad del partido*

Caul (1999) observa que los partidos que han sido creados más recientemente pueden impulsar principios más progresistas o ser más inclusivos de las demandas de las mujeres como parte de su estrategia para conseguir apoyos y votos. Por lo tanto, esperaríamos que partidos más nuevos incluyan más mujeres en sus CEN. Los partidos en la muestra tienen entre 4 y 167 años de existencia, con una edad media de 40.1 años, un corte que se podría tomar en cuenta para diferenciar entre partidos nuevos y antiguos. Aunque otros autores han utilizado diferentes criterios, Alcántara Sáez (2004: 54) señala el año 1975 como un parteaguas adecuado, pues este corte responde a la “eclosión de las transiciones a la democracia [un] período conocido como de la *Tercera Ola*”. Sin embargo, el análisis estadístico sugiere que la edad de un partido

político no tiene un efecto estadísticamente significativo sobre el porcentaje de mujeres en los CEN. La correlación entre ambos es muy débil.

## Conclusiones

En un contexto en el cual la región ha experimentado cambios importantes con relación a la participación política de las mujeres en condiciones de igualdad, una pieza clave se mantiene estática: los partidos políticos y, en particular, sus estructuras internas. Un conjunto de investigaciones revelan que algunos partidos han adoptado voluntariamente acciones afirmativas para definir sus candidaturas al Poder Legislativo y a las posiciones internas de toma de decisiones; otros han fundado o fortalecido sus ramas femeninas; han modificado sus procesos de selección de candidatos a fin de democratizarlos y han ofrecido capacitación especial para sus integrantes y candidatas mujeres (Llanos y Sample, 2008; Caul Kittilson, 2006). Sin embargo, no todos los partidos políticos han tomado este tipo de medidas y los que sí lo han hecho presentan diversos grados de compromiso y cumplimiento.<sup>27</sup>

Los partidos siguen siendo espacios masculinizados. En la mayoría de los estatutos partidarios no se menciona la igualdad de género ni la no discriminación por sexo. Pese a que, en muchos partidos políticos latinoamericanos, la militancia ronda 50%; en las instancias con mayor poder, la presencia de las mujeres disminuye y se presentan sesgos de género en los cargos ejercidos. Las instancias orgánicas que, supuestamente, deben velar por sus intereses no tienen atribuciones para ejercer una influencia decisiva. Asimismo, en la búsqueda de comprender los factores que impulsan una mayor o menor presencia de mujeres en la cima del poder partidario, el modelo esta-

<sup>27</sup> Por ejemplo, en la muestra analizada, 58.1% (36/62) de los partidos declara haber realizado cursos de capacitación en la última elección, aunque pocos brindan detalles acerca del número y fechas de las capacitaciones, así como sobre los temas tratados. Asimismo, 91.9% (57/62) de los partidos afirman que, en los últimos 12 meses, han realizado cursos de capacitación para su militancia. Sin embargo, el porcentaje se reduce al 54.4% (31/57) al ser consultados sobre la inclusión de cursos específicos permanentes sobre igualdad de género en los contenidos brindados. A su vez, 22.8% (8/35) afirma que los cursos fueron dirigidos a mujeres, mientras que 74.3% (26/35) indica que éstos fueron dirigidos a personas de ambos sexos.

dístico utilizado arrojó que hay varios factores que influyen sobre la presencia de las mujeres en los CEN.

La existencia de una ley de cuota/paridad para los órganos decisorios de los partidos tiene un impacto importante sobre la composición por sexo de los CEN –pese a que sólo tres de los seis países en la muestra con cuotas/paridad cuentan con sanciones por incumplimiento–. A su vez, los resultados sugieren que los partidos que hacen mención de la igualdad/equidad de género en sus principios fundamentales tienen más de 20% de mujeres en sus CEN. Puede ser que esto se dé porque los partidos están utilizando dichos principios para guiar su actuación, o porque las militantes lo usan como herramienta para exigir una mayor representación de mujeres en los órganos decisorios.

Los procesos de selección de candidaturas también tienen influencia sobre la composición por sexo de los CEN. El análisis estadístico indica que los partidos que seleccionan a los miembros de los CEN a través de grupos colegiados o procesos de selección mixtos, tienen mayor probabilidad de contar con más mujeres en sus CEN, en comparación con partidos donde sólo vota la máxima instancia.

El impacto de los procesos de selección sobre la conformación de las listas de las y los candidatos legislativos se ha empezado a investigar (Hinojosa, 2012), pero hay muy pocos estudios sobre cómo dichos procesos influyen en la composición por sexo de los máximos órganos ejecutivos nacionales de los partidos. Es necesario realizar más análisis con muestras más grandes e impulsar más estudios de caso para entender bien de qué manera los diferentes procesos de selección afectan a las mujeres y si hay diferencias con los hombres.

Además, los resultados plantean nuevas preguntas. Por ejemplo, ¿en qué medida la selección de las candidaturas a cargos de elección popular y la selección de máximas dirigencias partidarias responden a lógicas similares?, o bien ¿las élites partidarias son más reacias a incluir mujeres en la cúspide del poder organizativo porque esto puede implicar un mayor desafío a las formas de actuación política masculinizadas que han primado en las organizaciones partidarias y en sus estructuras internas?

En todo caso, si las leyes que regulan acciones afirmativas o paritarias juegan un papel tan predominante para la igualdad de género en la organización partidaria, ¿cuál es el rol que pueden jugar otras estrategias para

promover la inclusión de las mujeres en posiciones de poder, en particular, en aquellos países donde éstas no han sido legisladas? Primero, es importante poner este hallazgo en su contexto. El análisis estadístico presentado está basado en una muestra de 53 partidos, pero lo ideal es realizar análisis estadísticos con muestras más grandes. Además, el modelo explica alrededor del 40% de la variación. En este sentido, es importante mejorar la medición de ciertas variables como, por ejemplo, el nivel de influencia de las unidades de género y los procesos de selección de dirigencias. También es importante realizar investigaciones cualitativas para saber si algunos de los indicadores medidos desde lo formal-estatutario tienen un correlato real en la vida partidista.

Asimismo, sólo nueve países de América Latina (Argentina, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay) contaban con cuotas legales para los órganos decisorios de los partidos y, en la muestra analizada, sólo 37.5% (15/40) de los partidos había adoptado medidas de cuota/paridad de manera voluntaria. Tanto el éxito de las medidas voluntarias como el cumplimiento de las establecidas por ley depende de la voluntad política partidaria de hacerlas efectivas en la práctica, sin buscar válvulas de escape para evadirlas.

Promover la igualdad de género al interior de las organizaciones políticas –en general, en todas sus esferas de influencia– responde a criterios de justicia democrática y permite aprovechar los recursos humanos de una mitad de la población cada vez más calificada y con diferentes experiencias vitales, mejorando, así, la calidad democrática. Su presencia igualitaria, además de un derecho, puede introducir temas que estuvieron ausentes en la agenda pública hasta que las mujeres llegaron a los cargos políticos y los impulsaron.

### *Nota metodológica*

El análisis presentado en este estudio se apoya en información disponible en la base de datos sobre Género y Partidos Políticos en América Latina de GEPPAL ([www.iadb.org/research/geppal](http://www.iadb.org/research/geppal)) creada por el Banco Interamericano de Desarrollo e IDEA Internacional a partir de datos obtenidos en dos

investigaciones sucesivas por un grupo de consultores y consultoras nacionales. Ambos estudios recogieron una serie de indicadores preestablecidos, derivados de información proveniente de fuentes oficiales y de entrevistas a líderes partidarios. Los datos presentados en este artículo, que corresponden a la segunda investigación, fueron recolectados entre 2011 y 2012, incluyendo 15 países latinoamericanos que habían tenido elecciones parlamentarias hasta julio de 2012.

Se estudiaron 74 organizaciones partidarias<sup>28</sup> incluyéndose, por cada país, a aquellas que obtuvieron, como mínimo, 5% de los votos en la Cámara Baja/Única en las últimas elecciones parlamentarias. En aquellos países donde menos de cinco partidos obtuvieron el 5% de los votos, se incluyó el número necesario de partidos en orden descendente hasta alcanzar los cinco. Si un partido obtuvo entre 4.5 y 4.9% de la votación, la cifra se redondeó a 5%, incorporándose a la muestra.

## Bibliografía

- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel, *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, Programa y Organización de los Partidos Latinoamericanos*, Barcelona, Institut de Ciències Politiques i Socials, 2004.
- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel, “Las tipologías y funciones de los partidos políticos”, en Manuel Mella Márquez (ed.), *Curso de partidos políticos*, Madrid, Ediciones Akal, 1997.
- ALLES, Santiago, “Ideología partidaria, competencia electoral y elección de legisladoras en cinco democracias latinoamericanas. Argentina, Brasil Chile, Perú y Uruguay, 1980-2013”, *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*, vol. 66, 2014, pp. 69-94.
- ÁLVAREZ, Sonia, *The Politics of Gender in Latina America: Comparative Perspectives on Women in the Brazilian Transition to Democracy*, tesis doctoral, Yale University, 1986.
- CAUL KITTILSON, Miki, “Women, parties and platforms in post-industrial democracies”, *Party Politics*, vol. 17, 2011, pp. 66-92.
- CAUL KITTILSON, Miki, *Challenging Parties, Challenging Parliaments. Women and Elected Office in Contemporary Western Europe*, Columbus, Ohio State University Press, 2006.

<sup>28</sup> El análisis y resultados completos de la primera investigación pueden ser consultados en Roza *et al.* (2010) y los de la segunda revisados en Llanos y Roza (2015).

- CAUL KITTILSON, Miki, "Political Parties and the adoption of candidate gender quotas: a cross national analysis", *The journal of politics*, vol. 63, núm. 4, 2001, pp. 1214-1229.
- CAUL KITTILSON, Miki, "Women's representation in Parliament. The Role of Political Parties", *Party Politics*, vol. 5, núm. 1, 1999, pp. 79-98.
- CHILDS, Sarah y Mona Lena Krook, "Critical Mass Theory and Women's Political Representation", *Political Studies*, vol. 56, 2008, pp. 725-736.
- DADOR, Jennie y Beatriz Llanos (eds.), *La igualdad esquivada. Una mirada de género a las Elecciones Generales de 2006*, Lima, IDEA Internacional y Asociación Civil Transparencia, 2008.
- DAHLERUP, Drude, "From a small to a large minority: Women in Scandinavian politics" en Mona Lena Krook y Sara Childs (eds.), *Women, gender and politics. A reader*, Nueva York, Oxford University Press, 2010, pp. 275-297.
- DAHLERUP, Drude, "From Small to a Large Minority: Women in Scandinavian Politics", *Scandinavian Political Studies*, vol. 11, núm. 4, 1988, pp. 275-297.
- ESCOBAR-LEMMON, María y Michelle Taylor-Robinson, "How Electoral Laws and Development Affect the Election of Women in Latin American Legislatures: A Test 20 Years into the Third Wave of Democracy", documento presentado a la *American Political Science Association*, Filadelfia, 2006.
- FOX, Richard y Jennifer Lawless, "To Run or not to Run: Explaining Nascent Political Ambition", *American Journal of Political Science*, vol. 49, núm.3, 2005, pp. 642-659.
- FREIDENBERG, Flavia, *Selección de candidatos y democracia interna en los partidos de América Latina*, Lima, Asociación Civil Transparencia e IDEA Internacional, 2003.
- GALLAGHER, Michael, "Introduction. Candidate Selection in Comparative Perspective", en Michael Gallagher y Michael Marsh (eds.), *The Secret Garden of Politics*, Londres, Sage Publications, 1988, pp. 1-19.
- GEPPAL. Base de datos sobre Género y Partidos Políticos en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, disponible en <http://www.iadb.org/research/geppal>.
- HENIG, Ruth y Simon Henig, *Women and Political Power: Europe since 1945*, Londres, Routledge, 2001.
- HERNÁNDEZ BRAVO DE LAGUNA, Juan, "La delimitación del concepto de partido político: las teorías sobre el origen y la evolución de los partidos políticos", en Miguel Martínez Cuadrado y Manuel Mella Márquez, *Partidos políticos y sistemas de partidos*, Madrid, Editorial Trotta, 2012, pp. 53-80.
- HINOJOSA, Magda, *Selecting Women, Electing Women: Political Representation and Candidate Selection in Latin America*, Filadelfia, Temple University Press, 2012.
- HTUN, Mala, "Mujeres y poder político en Latinoamérica", en *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*, Estocolmo, IDEA Internacional, 2002, pp. 32-56.
- JONES, Mark P., "Gender Quotas, Electoral Laws, and the Election of Women: Evidence from the Latin American Vanguard", *Comparative Political Studies*, vol. 42, núm. 1, 2009, pp. 56-81.

- JONES, Mark P., “Legislator Gender and Legislator Policy Priorities in the Argentine Chamber of Deputies and the United States House of Representatives”, *Journal of Policy Studies*, vol. 25, núm. 4, 1997, pp. 613-629.
- KROOK, Mona Lena, *Quotas for Women in Politics: Gender and Candidate Selection Reform Worldwide*, Nueva York, Oxford University Press, 2009.
- KENWORTHY, Lane y Melissa Malami, “Gender Inequality in Political Representation: A Worldwide Comparative Analysis”, *Social Forces*, vol. 78, núm. 1, 1999, pp. 235-269.
- KUNOVICH, Sheri y Pamela Paxton, “Pathways to Power: The Role of Political Parties in Women’s National Representation”, *The American Journal of Sociology*, vol. 111, núm. 2, 2005, pp. 505-552.
- LANGSTON, Joy y Francisco Javier Aparicio, *Gender Quotas are not Enough: How Background Experience and Campaigning Affect Electoral Outcomes*, documento de trabajo, Centro de Investigación y Docencia Económicas A. C. Estudios Políticos, núm. 434, México, 2011 disponible en <http://www.cide.edu.mx/publicaciones/status/dts/DTEP%20234.pdf>
- LLANOS, Beatriz y Vivian Roza, *Partidos Políticos y paridad: un desafío de la democracia en América Latina*, Lima, Banco Interamericano de Desarrollo e IDEA Internacional, 2015.
- LLANOS, Beatriz y Kristen Sample, *Del dicho al hecho. Manual de buenas practicas para la participación política de mujeres en los partidos políticos latinoamericanos*, Lima, IDEA Internacional, 2008.
- KANTER, Rosabeth Moss, *Men and Women of the Corporation*, Nueva York, Basic Books, 1977.
- LOVENDUSKI, Joni, “Women and Party Politics in Western Europe”. *PS: Political Science and Politics*, vol. 30, núm. 2, 1997, pp. 200-202.
- LOVENDUSKI, Joni y Pippa Norris (eds.). *Gender and Party Politics*, Londres, Sage Publishers, 1993.
- MATLAND, Richard, “El proceso de representación y reclutamiento legislativo de las mujeres”, en *Mujer, partidos políticos y reforma electoral*, Lima, IDEA Internacional, 2004, pp. 13-29.
- MATLAND, Richard y Michelle Taylor-Robinson, “Electoral System Effects on Women’s Representation: Theoretical Arguments and Evidence from Costa Rica”, *Comparative Political Studies*, vol. 30, núm. 2, 1997, pp. 186-210.
- MATLAND, Richard y Deborah Dwight Brown, “District Magnitude’s Effect on Female Representation in US State Legislatures”, *Legislative Studies Quarterly*, vol. 17, núm. 4, 1992, pp. 469-492.
- NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE, *Reformar la Secretaría de la Mujer*, Washington D.C., 2006, disponible en <http://www.redpartidos.org/files/tip-mujer-SP03.pdf>.
- NORRIS, Pippa, “Introduction: Theories of Recruitment and Conclusions: Comparing Passages to Power”, en Pippa Norris (ed.). *Passages to Power: Legislative Recruitment in Advanced Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, pp. 209-231.



- NORRIS, Pippa y Joni Lovedunski, *Political Recruitment. Gender, Race and Class in the British Parliament*, Nueva York, Cambridge University Press, 1995.
- NORRIS, Pippa, "Women's Legislative Participation in Western Europe", *West European Politics*, vol. 8, núm. 4, 1985, pp. 90-101.
- OBSERVATORIO DE ÉLITES PARLAMENTARIAS EN AMÉRICA LATINA DE LA UNIVERSIDAD DE SALAMANCA, *Base de Datos Élite Parlamentarias de América Latina* (PELA), disponible en [http://americo.usal.es/oir/elites/bases\\_de\\_datos.htm](http://americo.usal.es/oir/elites/bases_de_datos.htm).
- O'NEILL, Brenda y David Stewart, "Gender and Political Party Leadership in Canada", *Party Politics*, vol. 15, núm. 6, 2009, pp. 737-757.
- ROZA, Vivian, Beatriz Llanos y Gisela Garzón de la Roza, *Partidos políticos y paridad, la ecuación pendiente*. Lima, Banco Interamericano de Desarrollo e IDEA Internacional, 2010.
- PUHLE, Hans-Jurgen, "Crisis y cambios de los partidos catch-all", en José Ramón Montero, Richard Gunther y Juan J. Linz (Eds). *Partidos políticos: viejos conceptos y nuevos retos*, Madrid, Fundación Alfonso Martín Escudero y Editorial Trotta, 2007, pp. 71-98.
- REYNOLDS, Andrew, "Women in the Legislatures and Executives of the World: Knocking at the Highest Glass Ceiling", *World Politics*, vol. 51, núm. 4, 1999, pp. 547-572.
- RÍOS TOVAR, Marcela y Andrés Villar, *Mujeres en el Congreso 2006-2010*, Chile, FLACSO, Programa de Gobernabilidad Observatorio, 2006, disponible en [http://issuu.com/flacso.chile/docs/2006\\_01\\_gobernabilidad](http://issuu.com/flacso.chile/docs/2006_01_gobernabilidad)
- RULES, Wilma y Joseph F. Zimmerman (eds.), *Electoral Systems in Comparative Perspective: Their Impact on Women and Minorities*, Westport, Greenwood Press, 1994.
- RULES, Wilma, "Electoral Systems, Contextual Factors and Women's Opportunities for Parliament in 23 Democracies", *Western Political Quarterly*, vol. 40, 1987, pp. 477-497.
- SANBONMATSU, Kira, "Political Parties and the Recruitment of Women to State Legislatures", *Journal of Politics*, vol. 64, 2002, pp. 791-809.
- SCHWINDT-BAYER, Leslie, "The Incumbency Disadvantage and Women's Election to Legislative Office", *Electoral Studies*, vol. 24, 2005, pp. 227-244.
- SETZLER, Mark, "The Use of Gender Quotas in Open-List Proportional Representation Electoral Systems: Electing Women in Brazil", trabajo preparado para su discusión en el *Meeting of the Southern Political Science Association*, Nueva Orleans, 2005.
- SWERS, Michele L., *The difference Women Make: The Policy Impact of Women in Congress*, Chicago, The University of Chicago Press, 2002.
- TAYLOR-ROBINSON, Michelle, "La política hondureña y las elecciones de 2005", *Revista de Ciencia Política*, vol. 26, núm. 1, 2006, pp. 114-124.
- VALCÁRCEL, Amelia, *La política de las mujeres*, Madrid, Cátedra, 2008.
- VERGE, Tania, *Partidos y representación política: las dimensiones del cambio en los partidos políticos españoles, 1976-2006*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2007.
- WARE, Alan, *Partidos políticos y sistemas de partidos*, Madrid, Istmo, 2004.



# El financiamiento público como una vía para promover la representación política de las mujeres en México, Colombia y Brasil

*Erika Estrada Ruiz*<sup>1</sup>

## Introducción

La entrega de incentivos económicos a los partidos políticos se ha convertido en una práctica, distinta a las leyes de cuotas o a la paridad de género, para incentivar la incorporación de las mujeres en las candidaturas y fomentar su participación en los cargos de representación popular. Esta medida, innovadora para las democracias latinoamericanas, está centrada en entregar recursos públicos para el empoderamiento de las mujeres, en la imposición de una sanción por parte de la autoridad electoral a los partidos que no cumplan con la exigencia de que haya mujeres en las candidaturas e incluso, de manera más reciente, como un incentivo económico otorgado a los partidos en función del número de candidatas electas.

Estas herramientas son ejemplos de cómo algunos países en América Latina han buscado nuevos medios para fomentar la participación de las mujeres en la política, encaminados a proporcionar recursos económicos para combatir las limitaciones que encuentran las mujeres al interior de los partidos políticos y cuando quieren desarrollar una campaña electoral. La creencia respecto a la limitada capacidad de las mujeres para desempeñarse en los cargos de elección popular, la ausencia de experiencia política, la presencia de estereotipos de género y arraigadas tradiciones culturales, así como prácticas que relegan a las mujeres en el ejercicio del poder son algu-

<sup>1</sup> Instituto Nacional Electoral.

nos de los obstáculos a los que se han enfrentado cuando han decidido participar en política.<sup>2</sup>

En diversos países de América Latina, como Brasil, Colombia, Costa Rica, Haití, México y Panamá, se contemplan normas que obligan a destinar una parte del financiamiento público recibido por los partidos al fortalecimiento de las capacidades de las mujeres. El objetivo de este capítulo es comparar las legislaciones de tres de estos países: Brasil, Colombia y México para conocer de qué manera se ha abordado, desde el punto de vista normativo, la exigencia de que las mujeres ocupen más candidaturas y puestos de elección a través de incentivos económicos. El argumento es que, a través del uso de recursos, se superan los *techos de billetes* (Pomares, 2014) a los que se enfrentan las mujeres cuando compiten por una candidatura y que, además, se logran combatir limitaciones basadas en creencias, estereotipos y prácticas sexistas.

Así, el capítulo aborda las disposiciones legales en tres países de la región, Colombia, Brasil y México, los cuales cuentan con legislaciones que abordan el tema del financiamiento político con la intención de contribuir a que las mujeres accedan a los cargos de elección popular. Finalmente, se presentan una serie de recomendaciones para que el uso de los recursos otorgados a través del financiamiento público logre un mayor impacto en el acceso de las mujeres a los cargos de representación política.

## Las medidas de igualdad y el financiamiento público de apoyo a la representación de las mujeres

La equidad descansa sobre un concepto de justicia que comprende que hombres y mujeres tienen una igualdad de consideración como seres humanos (Dworkin, 1993). Esto pone en evidencia que, desde el punto de vista del ejercicio de derechos fundamentales, las personas deben contar con un piso equilibrado que brinde igualdad de circunstancias en su ejercicio. Ese reconocimiento de derechos fundamentales y su ejercicio en un plano de igual-

<sup>2</sup> Sobre los obstáculos que enfrentan las mujeres en la vida política en América Latina, véase Muñoz Pogossian y Finn (2017) y Freidenberg (2017).

dad ha sido un tema de la agenda pública desde hace varias décadas. El papel de las mujeres dentro de la sociedad y su inclusión en las instituciones públicas ha trascendido del reconocimiento de sus derechos a un ejercicio efectivo que cada vez contribuye más a acortar la brecha existente entre mujeres y hombres.<sup>3</sup>

Una vez reconocidos los derechos sustantivos de la mujer, el centro de atención se ha orientado a cuestiones más instrumentales (Ferreira Rubio, 2009: 2), ideando nuevos mecanismos para fortalecer la presencia de las mujeres, pues este reconocimiento formal de los derechos políticos no alcanzó para producir la incorporación de la mujer a la política en condiciones de igualdad (Ferreira Rubio, 2013: 78). Estos nuevos mecanismos tienen que ver con la creación de comisiones especializadas para la atención de temas de género en los Congresos, la formación de áreas responsables del tema de igualdad en las estructuras de los órganos electorales –como las unidades de género o los observatorios políticos de participación de las mujeres–, los incentivos para los partidos políticos que postulan mujeres a los cargos de elección popular y las sanciones para los partidos que no destinan recursos económicos legalmente establecidos para la capacitación y el fortalecimiento de los liderazgos femeninos.

El hecho de que el Estado otorgue recursos públicos o permita el acceso a recursos privados a los partidos políticos para el desarrollo de sus actividades es un tema recurrente en los debates sobre la democracia y su calidad (Ferreira Rubio, 2013; Zovatto y Casas-Zamora, 2015). La discusión se ha abordado desde diversas vertientes con la intención de conocer y reconocer en qué medida el hecho de proveer recursos a los partidos políticos contribuye o no a mejorar las prácticas internas de los mismos y si con ello se mejora el papel de las mujeres dentro de los partidos que, históricamente, las han relegado.

De acuerdo con la base de datos del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), en los países de América Latina se ha privilegiado la entrega de financiamiento público a los partidos políticos para el desarrollo de sus actividades ordinarias y también de sus actividades de campaña. El argumento principal que sostiene esta tendencia es que el otorgamiento de recursos públicos protege de la incursión de

<sup>3</sup> El Artículo 4 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* reconoce la igualdad entre el varón y la mujer ante la ley.

intereses privados –los cuales podrían distorsionar o alterar los intereses de los partidos–, favorece la fiscalización de los recursos, contribuye a la transparencia en las finanzas y proporciona equidad en la contienda electoral (Córdova Vianello y Murayama, 2006: 19).

De modo similar, al hablar del costo de la democracia, se ha señalado que el financiamiento político es parte de la normalidad y la salud de la vida democrática. En efecto, como mecanismo, dotar de dinero a los partidos políticos aminora la utilización de financiamiento de origen ilícito, reduce la inequidad entre los participantes y la influencia de intereses privados en la política (Zovatto y Casas-Zamora, 2015: 2).

El financiamiento es entregado a los partidos políticos para cubrir distintas necesidades que van desde el mantenimiento ordinario de las estructuras partidistas, actividades para la promoción y la movilización de los votantes, así como, en algunos casos, actividades específicas para el desarrollo de la cultura democrática y del fortalecimiento de la militancia. De 18 países de la región, 15 otorgan a los partidos políticos financiamiento público de manera permanente y cuatro sólo lo hacen para las actividades relacionadas con los procesos electorales.

La forma como los recursos económicos son utilizados por los partidos políticos obedece al grupo o fracción que ejerce el poder dentro de los mismos. Los partidos han sido integrados y dirigidos, históricamente, por hombres (Llanos y Rozas, 2012). Esto ha limitado el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres y su autonomía en la toma de decisiones intrapartidarias, privilegiando que sean las élites masculinas las que decidan dónde canalizar sus esfuerzos, recursos y estrategias de campaña.

Ahora bien, a pesar de los obstáculos que las mujeres han enfrentado históricamente en América Latina, en las últimas décadas, se ha dado un avance importante con respecto a su representación descriptiva, gracias a la introducción de leyes de cuotas de género y paridad (Došek *et al.*, 2017; Caminotti, 2016; Krook y Norris, 2014). Este cambio normativo ha permitido que un mayor número de mujeres contendán por un cargo de elección popular y que, eventualmente, tengan más oportunidades para conseguir un escaño legislativo.

En los países analizados en este capítulo, la representación de las mujeres en el Poder Legislativo nacional varía desde un porcentaje de 10% para la

Cámara Baja (Brasil) y 37% para la Cámara Alta (México). Los tres países cuentan con normas que incentivan la participación política de las mujeres en la postulación a un cargo de elección popular. Mientras Colombia y Brasil cuentan con cuotas de género que posicionan a 30% como máximo de un mismo sexo, en México, la reforma electoral en 2014 modificó el Artículo 41 constitucional introduciendo la paridad en candidaturas a legisladores federales y locales.

**Tabla 1. Representación política de las mujeres y reglas electorales orientadas a la igualdad de género**

Representación en el legislativo			Igualdad o paridad normativa
	Cámara de Diputados	Cámara de Senadores	Texto de la legislación
Brasil	10%	13.5%	<i>Ley 12.034</i> , 29 de septiembre de 2009: Artículo 10. "Del número de vacantes resultantes de las normas establecidas en el presente artículo, cada partido o coalición completará un mínimo del 30% y un máximo de 70% de candidatos de cada sexo"
Colombia	En la última elección fueron electas 68 diputadas en 25 departamentos, esto es el 16.3% del total de los electos para estas corporaciones públicas		<i>Constitución Política de Colombia</i> . Artículo 43. "La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de éste subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada". <i>Constitución Política de Colombia</i> . Artículo 107. "Los partidos y movimientos políticos se organizarán democráticamente y tendrán como principios rectores la transparencia, objetividad, moralidad, la equidad de género, y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos"
México	42.4% de las 500 curules son ocupadas por mujeres	36.7% de las 128 curules son ocupadas por mujeres	<i>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</i> . Artículo 41. "Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales"

FUENTE: Elaboración propia a partir de la normativa legal.

Si bien los países de la región han construido sistemas específicos para, por un lado, proveer recursos a los partidos políticos y, por otro, fiscalizarlos a través de distintas reformas legales y ajustes provocados por sentencias de órganos jurisdiccionales, la característica común entre los tres países estudiados es que han optado por destinar recursos públicos de manera preponderante frente al financiamiento privado. El cálculo, diferente en cada país, obedece a

una base legal sobre la cual se determina cómo, cuándo y qué montos serán otorgados por cada Estado para que los partidos políticos desarrollen sus actividades de la vida cotidiana o en la contienda electoral.

En las últimas décadas, en los países de América Latina, se ha consolidado el reconocimiento al ejercicio de derechos políticos electorales como el derecho a votar y poder ser electas a cualquier cargo; en la actualidad, las discusiones son aún más complejas y tienen que ver con cómo hacer efectivo el derecho a ser votadas en condiciones de igualdad con los hombres. El reconocimiento a las mujeres como titulares de derechos se encuentra ahora en la necesidad de que, efectivamente, se eliminen barreras estructurales que van desde la falta de oportunidades en la recolección de fondos, la limitación de apoyo al interior de los partidos políticos para lograr una candidatura, los arraigados estereotipos de género, las barreras personales, entre otros.

Brasil, Colombia y México disponen de normas que abordan uno de los problemas más acuciantes que enfrentan las mujeres al querer participar en la política: los *techos de billetes* (Pomares, 2014). Esta es una de las dimensiones donde se encuentra uno de los principales *cuernos de botella* para la inclusión de las mujeres en las candidaturas a los cargos de elección popular (Freidenberg y Estrada, 2013: 15). Los partidos ofrecen poco o nulo financiamiento a las mujeres para el desarrollo de sus campañas. Estos *techos de billetes* condicionan los alcances que cualquier candidato, sea hombre o mujer, puede dar a su campaña. Lo anterior no significa que el éxito esté condicionado al uso de más recursos, pero éste es un factor a tomar en cuenta, pues posibilita el diseño de estrategias con mayores alcances, diversificación en el uso de herramientas tecnológicas y el despliegue de un equipo mejor calificado al momento de movilizar el voto a favor de una candidatura.

Los procesos de selección de candidaturas de los partidos políticos son el primer gran filtro que las mujeres deben superar (Hinojosa y Vázquez Correa, en este volumen). Los precandidatos acostumbran financiarse con recursos propios y no partidarios; las mujeres suelen no contar con éstos dado el rol que juegan en el núcleo familiar y por tener contactos limitados para generar apoyos. En el *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México* (2014) se evidencia que las mujeres son menos proclives a mencionar un contacto a la hora de acceder a un derecho. La encuesta refiere que las mujeres tienen cuatro puntos más de probabilidad de estar aisladas que los hom-

bres. En resumen, las mujeres cuentan con menores recursos para participar en la política, pues, tradicionalmente, su participación se ha visto relacionada a cubrir otro rol en la sociedad.

## Características de los casos analizados

Colombia, en la ley 1475 de 2011, reconoció la necesidad de dar recursos económicos para favorecer la presencia de mujeres; el Artículo 17 de la ley señala que 5% del financiamiento total que reciban los partidos o movimientos políticos se distribuirá en proporción al número de mujeres elegidas en las corporaciones públicas; sin embargo, no se advierten sanciones significativas o pronunciamientos jurisdiccionales que *golpeen* de manera contundente el incumplimiento de los partidos políticos a la norma en este país. En las elecciones de 2014, ésta se puso en marcha por primera vez; sin embargo, los presidentes de los partidos argumentaron que no había el número de mujeres suficientes o que no querían ponerlas de relleno.<sup>4</sup>

Los resultados señalan que el implementar una norma, por sí sola, no genera un cambio cultural y operativo a nivel subnacional, por lo que no se logra una transformación significativa en la representación de los grupos subrepresentados (Puyana, Ruiz y Vargas, 2016). Por el contrario, a nivel nacional, sí se percibieron esfuerzos para fortalecer esa participación. Como lo destaca Battle:

la ley abordó el tema de la participación política de las mujeres en dos sentidos. Por un lado, incentivando la llegada de mujeres a las listas electorales y, por otro, en relación con el apoyo del Estado a los partidos políticos en términos de financiación, con un incentivo económico a las organizaciones que contaran con mujeres electas (2016).

La presencia de recursos económicos es reconocida como una acción afirmativa que incentiva el empoderamiento de las mujeres. En Colombia, sin embargo, la entrega de los recursos a los partidos depende del éxito que las mujeres

<sup>4</sup> Disponible en <[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_457094.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_457094.pdf)>.

tengan en las elecciones. La experiencia muestra que propiciar escenarios favorables a las mujeres, a través de recursos económicos, genera diferencias significativas en el desarrollo de sus capacidades y la generación de escenarios favorables para que logren competir en un plano de igualdad, por lo que resulta poco alentador que los recursos se condicionen de este modo.

Del financiamiento estatal que es entregado a los partidos y movimientos políticos en Colombia, al menos 15% debe emplearse para actividades de los centros de pensamiento, cursos de formación política y electoral, así como para la inclusión efectiva de jóvenes, mujeres y minorías étnicas. La falta de regulación específica acerca de cómo emplear los recursos genera un área de discrecionalidad dentro de cada movimiento y partido, la cual desvanece la posibilidad de que los recursos se empleen eficazmente y se distribuyan de manera equitativa entre las candidaturas. Para cumplir con la rendición de cuentas, los partidos y movimientos presentan, dentro de los primeros cuatro meses del año, la declaración de patrimonio, ingresos y gastos mediante el formato aprobado previamente ante el Consejo Nacional Electoral (CNE).

Los informes de campaña de los partidos se encuentran disponibles en la página del CNE, pero no hay acceso público a los informes de las actividades ordinarias, por lo que el uso de recursos en favor de las mujeres queda oculto en el ámbito de la vida interna, lo cual no permite analizar si se cumplió con la norma desde un punto de vista cuantitativo o, incluso más a fondo, qué actividades realizaron los sujetos obligados para la inclusión efectiva de mujeres. La carencia de información respecto al cumplimiento de la disposición limita la posibilidad de conocer, tan sólo en un nivel primario, si existe voluntad y compromiso de las élites políticas para la efectiva incorporación y fortalecimiento del liderazgo de las mujeres en las instituciones políticas.

Brasil contempla un fondo partidario en favor de los partidos políticos que, de acuerdo a la ley 9.096 de 1995, se integra por multas y sanciones pecuniarias impuestas en virtud del Código Electoral y las leyes relacionadas. En la normativa se establecen los recursos financieros que se asignan por ley, donaciones de personas físicas o jurídicas, y lo asignado por el presupuesto de la Unión. El Artículo 44 de esta ley dispone que el organismo de dirección nacional de los partidos políticos está obligado a destinar un porcentaje de sus recursos tanto para la creación como para el manteni-



miento de programas de promoción y difusión de la participación política de la mujer. Este porcentaje no puede ser inferior al 5% del total de recursos que reciben.

Los partidos políticos en Brasil, para la administración de los recursos encaminados al fortalecimiento de las mujeres, deben abrir cuentas bancarias específicas para la promoción y difusión de programas orientados a ese fin, de acuerdo a lo dispuesto en la ley 23.464 del 17 de diciembre de 2015. Esta misma ley contempla que los partidos políticos no deben simular el uso de recursos, sino que deben garantizar su utilización sin que sea admisible que en la contabilidad se refleje su existencia sin un uso real.

En la legislación de Brasil existe un precepto excepcional respecto a los recursos que se destinan para las mujeres. En la ley 23.424, Artículo 22, se posibilita a la Secretaría de la Mujer<sup>5</sup> para no utilizar los recursos que se encuentran plenamente identificados en una cuenta bancaria, durante varios periodos, y reservarlos para las mujeres candidatas del partido en proceso electoral. Esta visión reorienta la forma en que los recursos pueden emplearse, pues no sólo reconoce la necesidad primaria de generar espacios de capacitación para las mujeres, sino visibiliza la desventaja en la que éstas se encuentran dentro de los partidos políticos con respecto al acceso a recursos.

Ahora, el financiamiento que se otorga a los partidos políticos no se integra únicamente por recursos en dinero, sino que hay otras formas de financiar la política –mecanismos indirectos– como lo es el otorgarles tiempo en radio o televisión para que difundan mensajes. Brasil y México, no así Colombia, utilizan estos mecanismos, pero solamente Brasil cuenta con disposiciones (Artículo 45) que señalan que de los espacios dados a los partidos políticos se debe destinar al menos 10% para la promoción y difusión de la participación política de las mujeres. Contar con acceso a los medios de comunicación masiva para el empoderamiento de la mujeres resulta una herramienta fundamental para hacer política con perspectiva de género, pues aun cuando las redes sociales se han convertido en espacios relevantes para el acceso a información, reflexión y difusión, no puede soslayarse el papel que siguen jugando la radio y televisión (Llanos, 2012).

<sup>5</sup> En ausencia de la Secretaría, será la Fundación de Investigación, Doctrina y Educación Política la encargada de tomar la decisión.

En Brasil no sólo los partidos políticos deben destinar un espacio a mensajes que favorezcan el empoderamiento femenino, sino la propia autoridad electoral, en este caso el Tribunal Superior Electoral, en año electoral, promueve la participación femenina en la política. Así, el Artículo 93-A de la legislación señalada determina que entre el 1 de abril y el 30 de junio se utilicen hasta cinco minutos diarios en emisoras de radio y televisión.

En los tres países analizados, los candidatos pueden aportar recursos económicos a sus campañas, circunstancia que favorece a los hombres, pues son los que de manera habitual se han desarrollado profesionalmente y han generado las redes personales que les permiten obtenerlos. La actividad económica y política han sido campos de acción preponderantemente masculinos, por lo que es factible decir que las mujeres cuentan con un acceso limitado a fondos y relaciones que les permitan contar con capital económico y redes para poder financiar una campaña electoral.

Finalmente, en Brasil la *Ley de Partido Político* contempla que la parte que no cumpla con las disposiciones relativas a destinar financiamiento en favor de la mujer, en años posteriores, atreguará 2.5% de sus ingresos de la caja del partido para ese fin.

En México, la participación política de las mujeres en espacios institucionales—puestos de elección popular— ha tenido un avance paulatino. En la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, de acuerdo con el resultado del proceso electoral federal 2008-2009, hubo una integración de 28% de mujeres en la Cámara de Diputados (la elección de 2006 integró 23% en la de Senadores). La LXIII Legislatura federal tiene una composición de 42.4% de mujeres de las 500 curules que integran la Cámara Baja y de 36.7% correspondientes a la Cámara Alta.<sup>6</sup>

Uno de los factores determinantes para que se aumentara la presencia de mujeres fue la Sentencia emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) identificada con el expediente JDC-12624/2011 y acumulados; por la cual la autoridad jurisdiccional interpretó una norma en el sentido de que los métodos utilizados por los partidos políticos para la selección de candidatos son, en todos los casos, democráticos y, por lo tanto, se debe de observar la regla que impone el propio Código

<sup>6</sup> Instituto Nacional Electoral, disponible en <http://genero.ife.org.mx/legislativo\_sen.html> (fecha de consulta: 2016).

con respecto a que al menos 40% de las candidaturas tienen que ser de un mismo género.

La reforma electoral del año 2014 al Artículo 41 constitucional introdujo la paridad de género en los cargos de elección popular federales y locales. Este principio fue abordado por la Sala Superior del TEPJF en la tesis de jurisprudencia publicada bajo el rubro: “Paridad de género. Dimensiones de su contenido en el orden municipal”.<sup>7</sup>

En materia de financiamiento, la reforma electoral de 2008 introdujo una medida para visibilizar a las mujeres dentro de sus partidos políticos; específicamente, la reforma determinó que debían destinarse recursos públicos para fomentar y fortalecer acciones internas en los partidos orientadas a reducir las desigualdades entre hombres y mujeres.<sup>8</sup> Esta acción afirmativa obligó a los partidos políticos a destinar, inicialmente, 2% del financiamiento público que reciben para actividades específicas para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de la mujer (Artículo 78, inciso a, fracción V del *Código Electoral de Instituciones y Procedimientos Electorales*).<sup>9</sup> Con este paso legal, una parte considerable de los recursos públicos con los que cuentan los partidos políticos ya no puede ejercerse libremente.<sup>10</sup>

En 2014, la reforma constitucional en materia político electoral creó al Instituto Nacional Electoral (INE), lo dotó de nuevas competencias y homologó las disposiciones en materia de financiamiento en todo el país. La fórmula constitucional del cálculo de financiamiento debe observarse a nivel federal y por cada una de las entidades federativas, en tanto que las

<sup>7</sup> La Sala Superior sostuvo que los partidos y las autoridades electorales deben garantizar la paridad de género en la postulación de candidaturas municipales desde una doble dimensión: asegurando tanto la paridad vertical como la paridad en el registro de candidaturas, desde un enfoque horizontal, entre los diferentes ayuntamientos que forman parte de un determinado Estado. Disponible en <<http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=7/2015>>.

<sup>8</sup> “Las diputadas y senadoras estaban conscientes de la barrera *no hay mujeres* por ello se necesitaba propiciar dentro de los partidos políticos el recurso económico, siempre inexistente, para su capacitación, crear espacios para que las militantes pudieran no sólo acceder a las herramientas necesarias del ejercicio político, sino para compartir experiencias y planear estrategias de consolidación en un espacio tan masculino como hasta ahora ha sido la política” (Cárdenas Morales, 2011: 23).

<sup>9</sup> El Artículo sostiene que para la “capacitación, promoción, desarrollo del liderazgo político de las mujeres, cada partido político deberá destinar, anualmente, el 2% del financiamiento público ordinario”.

<sup>10</sup> En el primer ejercicio que se aplicó la norma, se afectó parte del financiamiento público 2008 por \$49 513 242 millones de pesos distribuidos en ocho partidos políticos.

disposiciones y funciones en materia de fiscalización son ejercidas únicamente por la autoridad nacional. De este modo, la regulación contenida en el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (COFIPE) se trasladó a dos nuevas leyes: la *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales* y la *Ley General de Partidos Políticos*; esta última señala, en el Artículo 3, que los partidos políticos deben buscar la participación efectiva de ambos géneros en la integración de sus órganos y en la postulación de sus candidaturas.<sup>11</sup>

El financiamiento y la fiscalización de los recursos de los partidos políticos están regulados en la Ley de Partidos Políticos. Esta nueva norma estableció la obligación de destinar 3% de los recursos para el empoderamiento de las mujeres. La regulación específica de esta norma (Reglamento en materia de Fiscalización) indica que esos recursos sólo pueden ser gastados en: a) tareas editoriales, b) investigación, y c) capacitación.

En 2010, se realizó el primer ejercicio de aplicación de la norma y la autoridad electoral examinó los gastos correspondientes al informe anual de ingresos y gastos de 2009. La revisión evidenció que los partidos no realizaron actividades que contribuyeran al posicionamiento y visibilidad de la mujer, incluso, en algunos casos, se reportaron conceptos como enseres domésticos, estudios clínicos, pagos de nómina, artículos utilitarios, pago de prestaciones de seguridad social, entre otros, bajo el argumento de que eran gastos relacionados con y para las mujeres y, por lo tanto, debían ser considerados para el debido cumplimiento de la norma.

Ese año, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) reportó, en su informe anual, gastos relativos al pago de nómina, reconocimientos por actividades políticas, servicios, viáticos, sueldos de dirigentes, papelería y gasolina. De acuerdo con el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE), esos gastos no significaban actividades orientadas a la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres. Debido a ello, el órgano máximo de dirección del IFE sancionó al partido con 6.9 millones de pesos.<sup>12</sup> El PRD inconforme con la resolución del Consejo

<sup>11</sup> Ese mismo Artículo reconoce que corresponde a cada partido determinar criterios objetivos que garanticen la paridad de género en las candidaturas a legisladores federales y locales, así como la prohibición expresa de no destinar, exclusivamente, a alguno de los géneros a los distritos perdedores.

<sup>12</sup> De \$9 129 411 pesos sólo se destinó \$1 397 719.

General impugnó ante la Sala Superior del TEPJF, donde este órgano resolvió lo siguiente:<sup>13</sup>

- a. Los gastos operativos, servicios personales y generales de las Secretarías de la Mujer de los partidos políticos nacionales u órganos equivalentes únicamente serán válidos cuando se relacionen de manera directa y exclusiva con la realización del evento o la organización de la actividad con la que dichos institutos políticos den cumplimiento a la obligación.
- b. Se debe demostrar documentalmente que el dinero fue utilizado para la realización de actividades en virtud de las cuales de manera exclusiva o, por lo menos principalmente, se promoció, capacite o desarrolle el liderazgo político de las mujeres mediante conferencias, congresos y cualquier otro tipo de actividad que cumpla con la finalidad establecida por la ley.
- c. Las medidas deben aplicarse al mayor número de personas posibles (universalidad) sin discriminación alguna (igualdad) y con programas dirigidos a cumplir con dichos objetivos (planeación previa) a efecto de que el partido cumpla con la misma de la manera más amplia posible y con la posibilidad de evaluar los correspondientes resultados.
- d. La inclusión de sueldos y otro tipo de gastos ordinarios únicamente es válido cuando tales gastos se relacionan de manera directa y exclusiva con la realización del evento o la organización de la actividad con la que el partido pretende dar cumplimiento a la obligación legal de mérito, puesto que de lo contrario se desvirtuaría la finalidad de la norma consistente en cumplir determinadas actividades que promuevan, desarrollen o capaciten a las mujeres en el liderazgo político.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Recurso de apelación identificado como SUP-RAP-175/2010. Disponible en <<http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2010/RAP/SUP-RAP-00175-2010.htm>>.

<sup>14</sup> Estas consideraciones del órgano jurisdiccional se incluyeron en el Artículo 304 del *Reglamento de Fiscalización*, en el que expresamente se dice: “No se considerarán como gastos programados: a) Actividades ordinarias permanentes de los partidos, incluidas las referentes a los gastos operativos y servicios personales y generales de las Secretarías de la Mujer de los partidos u órganos equivalentes, cuando no se relacionen de manera directa y exclusiva con las actividades específicas y el correspondiente a la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres”.

Estas definiciones jurisdiccionales contribuyeron a aclarar algunos de los conceptos en los que los partidos políticos pueden invertir los recursos, pero no solucionaron el dilema de qué actividades sí fortalecen la participación de las mujeres. En 2011, la intervención de activistas por los derechos de las mujeres mexicanas, agrupadas en la llamada red de Mujeres en Plural, motivó una reacción por parte de la autoridad electoral al plantear dudas sobre cómo estaban ejerciendo los recursos los partidos políticos, a qué grupos de la sociedad se dirigían, qué entidades o regiones del país eran las beneficiadas y qué criterios de distinción se realizaban para determinar si un gasto correspondía o no al empoderamiento de las mujeres.

La actitud de las mujeres y el reconocimiento de la autoridad electoral sobre la ambigüedad de las normas motivaron reformas a la reglamentación en materia de fiscalización. En julio de 2011, el Consejo General del IFE aprobó disposiciones reglamentarias que buscaron dar claridad respecto a qué significaba “capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político”. En el acuerdo CG201/2011, la autoridad electoral decidió

que los partidos políticos deberán programar el gasto, estableciendo objetivos, metas e indicadores con el fin de medir la eficacia y la eficiencia del destino de los recursos para el desarrollo de las actividades específicas y el correspondiente a la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

El modelo adoptado por la autoridad electoral se basó en una lógica de *gasto programado*; esto supone que los partidos deben seguir reglas contables basadas en la planeación, presupuestación, evaluación y seguimiento. Los partidos consideraron que, para cumplir la norma, debían diseñar estrategias internas. Sin embargo, la Unidad de Fiscalización del INE ha tenido que intervenir para corregir el rumbo, lo que evidencia las limitaciones que tuvieron las organizaciones partidistas para poner en práctica la nueva normativa.

No obstante, lo positivo es que se involucró a los partidos políticos en una lógica de rendición de cuentas que los obliga a informar, programar y planear el gasto de los recursos públicos a través de lo que se ha denominado como Programas Anuales de Trabajo (PAT), los cuales deben ser entregados dentro de los 30 días siguientes a la aprobación del financiamiento público. Los PAT suponen un sistema de evaluación del desempeño del gasto programado que comprende la revisión de los proyectos, es decir, la evidencia del grado de cumplimiento de objetivos y metas con base en los indicadores registrados. Su

objetivo es “establecer los instrumentos metodológicos a los que deben sujetarse los partidos políticos nacionales, para el registro de los gastos en la aplicación de recursos destinados a los proyectos destinados para este financiamiento”, en términos de lo dispuesto por los lineamientos que emite la Unidad Técnica respecto al Plan Anual de Trabajo.

Después de seis años de vigencia de la norma del 3%, y luego de revisar los informes rendidos por los partidos políticos y los dictámenes de la autoridad electoral, la conclusión es que se ha avanzado en el reporte y ejercicio del gasto respecto de las actividades para el empoderamiento de las mujeres. En efecto, los partidos políticos han adoptado buenas prácticas en el ejercicio del recurso, generalmente, motivadas por las mujeres militantes. Asimismo, la autoridad electoral incentiva la rendición de cuentas al verificar los eventos realizados por los partidos políticos a través de la presencia de auditores, quienes de manera previa reciben asesorías con perspectiva de género. Estos últimos no se limitan a realizar una valoración cuantitativa de los recursos empleados por el partido, sino a calificar la pertinencia del evento para este fin, así como el grado de cumplimiento de metas e indicadores, y el seguimiento a la planeación que los partidos hicieron a través de los PAT.<sup>15</sup>

Respecto a las prácticas que aún subsisten, el 10 de marzo de 2014, el Consejo General del IFE impuso una sanción al Partido Acción Nacional (PAN) por no cumplir con el porcentaje destinado a esta actividad específica, pues con motivo de la revisión del Informe Anual 2012 se generó la duda de si los recursos que aplicó para el liderazgo de las mujeres cumplían con los criterios adoptados en el *Reglamento de Fiscalización*.<sup>16</sup> Concretamente, se cuestionó al partido político acerca de las actividades que desarrolla la Secretaría de Promoción Política de la Mujer, pues en los informes que rindió ante la autoridad electoral, omitió la descripción pormenorizada de las actividades en las que participa la citada Secretaría, dado que en una primera revisión se advertía que no existía un vínculo directo con el Programa Anual de Trabajo presentado por el citado partido.

El partido en su defensa argumentó que debían tomarse en cuenta, dentro del gasto, las actividades realizadas por el personal de la Secretaría de Promo-

<sup>15</sup> En el año 2018, los nueve partidos políticos que cuentan con registro nacional obtendrán como financiamiento público para el empoderamiento de las mujeres \$ 128 889 997.

<sup>16</sup> Resolución CG242/2013, respecto de las irregularidades encontradas en el *Dictamen Consolidado de la Revisión de los Informes Anuales de Ingresos y Egresos de los Partidos Políticos Nacionales correspondientes al ejercicio 2012*. Disponible en <<http://ife.org.mx/portal/site/ifev2/menuitem.110045b65b-20f23517bed910d08600a0/?vgnextoid=d33eb37727e1a310VgnVCM1000000c68000aRCRD>>.



ción, correspondientes a la asistencia a cursos impartidos por el IFE, así como la reproducción de material denominado *Video Promocional de la Equidad de Género*. El Consejo General determinó que “las actividades enunciadas por el partido político si bien refieren a cursos, entregas de reconocimientos, reuniones y concursos en los que participó personal de la Secretaría de Promoción, éstos no implicaron un gasto en beneficio del empoderamiento de las mujeres, sino insumos para el personal con la finalidad de brindarles herramientas replicables al interior del partido.”<sup>17</sup>

Adicionalmente, en la resolución se razonó que la Secretaría no sólo posee funciones relacionadas con las actividades de capacitación, promoción y desarrollo político de la mujer, sino que además llevaba a cabo actividades relacionadas con el cumplimiento de otras obligaciones formales que el partido tiene en materia de fiscalización, o bien de representación ante el IFE. Con respecto al video promocional se argumentó que la reproducción del mismo no podía considerarse como un gasto adicional, pues los recursos que se erogan como nómina a las personas que colaboran en su retransmisión no evidenciaban empoderamiento alguno en favor de las mujeres.

## Conclusiones

Las acciones afirmativas emprendidas por Brasil, Colombia y México deben acompañarse por reformas legislativas que motiven un cambio radical en la manera como se integran precandidaturas y candidaturas en los partidos políticos, aunque sin dejar de lado la facultad de autodeterminación que tienen los partidos políticos. La participación política de hombres y mujeres en igualdad de circunstancias debe contar con mecanismos que les permitan hacer efectiva la participación política en los espacios internos y contribuir a pasar la barrera de aspirantes a candidatas y de ahí a electas.

La experiencia comparada llama la atención sobre la necesidad de la elaboración de un *Manual o Protocolo de Buenas Prácticas* que contribuya a

<sup>17</sup> Acuerdo del Consejo General CG111/2014 respecto al procedimiento oficioso identificado como P-UFRPP 46/13. Disponible en <[http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-resoluciones/2014/Marzo/CGext201403-10/CGex201403-10\\_rp\\_3\\_3.pdf](http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-resoluciones/2014/Marzo/CGext201403-10/CGex201403-10_rp_3_3.pdf)>.



identificar y guiar de qué manera pueden emplearse estos recursos para que logren que tanto hombres como mujeres reconozcan la existencia de brechas y la necesidad de erradicarlas. En este sentido, se deben diversificar esfuerzos para traspasar la barrera de lo nacional y lo regional, orientando buenas prácticas que se repliquen vertical y horizontalmente en los partidos políticos. La suma de esfuerzos internos que integren a todos los sectores que conforman cada partido contribuye a visibilizar las malas prácticas y potenciar las buenas.

La evidencia muestra la obligación de identificar las necesidades de cada partido político a nivel regional para emplear los recursos públicos de manera asertiva, pues el nivel de desarrollo y empoderamiento de las mujeres muestra distintos niveles, dependiendo de la zona, sector y objetivo que se pretenda alcanzar. De esta manera, un diagnóstico sobre las necesidades contribuirá a emplear mejor los recursos públicos que se entregan a los partidos. La evaluación muestra que los recursos para el empoderamiento no tienen que provenir necesaria y exclusivamente del recurso etiquetado para el empoderamiento de las mujeres. En ese sentido, sería un buen gesto de los partidos que los recursos se complementaran con otras de sus fuentes de financiamiento.

Trascender de la apariencia del buen hacer a un hacer efectivo es un trabajo primario en las estructuras partidistas para que las mujeres contienda en condiciones de igualdad y no sólo en aquellos distritos, municipios o estados en los que se considere la batalla pérdida desde un inicio. Para fortalecer la presencia de mujeres en las contiendas electorales, el esfuerzo es significativo en materia de financiamiento, dado que se ha logrado permear en los partidos políticos el reconocimiento y la necesidad de medidas efectivas y eficaces para el empoderamiento de la mujer; sin embargo, es necesario avanzar en el tema a una supervisión efectiva de cómo se gastan los recursos.

La ambigüedad de las normas, al menos en el caso mexicano, no ha permitido obtener resultados visibles o de gran calado, pues el modelo que se utilizó para invertir los recursos fue el mismo que se utilizaba para las actividades específicas que desarrollan de manera cotidiana los partidos políticos para alcanzar uno de sus fines primarios: promover la participación de la ciudadanía en la vida democrática y la difusión de la cultura política.

El incremento del porcentaje de recursos que actualmente se asignan en los tres países analizados para este fin no es la única medida para lograr el empode-

ramiento de la mujer. Mientras no existan acciones internas en los partidos políticos que impidan la simulación y generen competencia en igualdad de circunstancias, no lograremos disminuir y eliminar la violencia institucional y política que se ejerce en contra de las mujeres.

## Bibliografía

- ANSOLABEHERE SESTI, Karina (coord.), *Género y Derechos Políticos. La protección jurisdiccional de los derechos político-electorales de las mujeres en México*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2009.
- CAMINOTTI, Mariana, “Cuotas de género y paridad en América Latina: mujeres, partidos políticos y Estado”, en Flavia Freidenberg y Betilde Muñoz-Pogossian (eds.), *Reformas políticas a las organizaciones de partidos en América Latina (1978-2015)*, Lima, Pontificia Universidad Católica de Perú, Organización de los Estados Americanos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM y Sociedad Argentina de Análisis Político, 2016, pp. 193-202.
- CÁRDENAS MORALES, Natividad, *El financiamiento público de los partidos políticos nacionales para el desarrollo político del liderazgo de la mujeres*, en Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011.
- CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo y Ciro Murayama Rendón, *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*, México, Cal y Arena, 2006.
- DOŠEK, Tomáš, Flavia Freidenberg, Mariana Caminotti y Betilde Muñoz-Pogossian (eds.), *Women, Politics and Democracy in Latin America*, Nueva York, Palgrave MacMillan.
- DWORKIN, Ronald, *Los derechos en serio. Obras Maestras del Pensamiento Contemporáneo*, Buenos Aires, Planeta Agostini, 1993.
- FERREIRA RUBIO, Delia María, *Financiación Política y Género en Iberoamérica*, Estocolmo, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2015.
- FERREIRA RUBIO, Delia María, “Financiamiento Político, Género y Equidad en la Competencia Electoral”, *Revista Andamios*, núm. 7, 2013, pp. 78-86.
- FREIDENBERG, Flavia, “¿Por qué a las mujeres les cuesta tanto hacer política? Diagnóstico, obstáculos y buenas prácticas para mejorar la representación femenina en América Latina”, en Karla Valverde Viesca, Enrique Gutiérrez Márquez, J. Arturo Flores López y Carlos A. González (coords.), *Ciudadanía y calidad de vida: Debates, retos y experiencias en torno al desarrollo social en México y América Latina*, México, UNAM /IEDF/IBERO/La Biblioteca, 2017.
- FREIDENBERG, Flavia y Erika Estrada Reyes, “Paridad+democracia interna=+democracia”. *Revista Voz y Voto*, núm. 260, 2014, pp. 35-38.

- INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, *Informe País sobre la calidad de la ciudadanía en México*, México, IFE, 2013.
- LLANOS, Beatriz, “Ojos que (aún) no ven. Nuevo reporte de 8 países: género, campañas electorales y medios en América Latina”, en Nélida Archenti y María Inés Tula (Coords.), *La representación imperfecta. Logros y desafíos de las mujeres políticas*, Buenos Aires, Eudeba, 2014.
- LLANOS, Beatriz y Vivian Roza, “Más poder, menos mujeres: desigualdades de género en los partidos políticos latinoamericanos”, en Flavia Freidenberg, Mariana Caminotti, Betilde Muñoz-Pogossian y Tomáš Došek (eds.), *Mujeres en la Política: experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*, México, Instituto Electoral de la Ciudad de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2018.
- MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde, Flavia Freidenberg, Mariana Caminotti y Tomáš Došek, “Women, Politics, and Democracy in Latin America: An Introduction”, en Tomáš Došek, Flavia Freidenberg, Mariana Caminotti y Betilde Munoz-Pogossian (eds.), *Women, Politics, and Democracy in Latin America*, Nueva York, Palgrave MacMillan, 2017, pp. 1-11.
- ONU-MUJERES, *Participación Política de las Mujeres en México. A 60 años del reconocimiento al derecho del voto femenino*, México, ONU, 2013.
- POMARES, Julia, “Un ‘techo de billetes’ entre las mujeres y la política,” Buenos Aires, *La Nación*, 8 de junio de 2014, disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1698865-un-techo-de-billetes-entre-lasmujeres-y-la-politica> (consultado el 15 de julio de 2015).
- PUYANA, José Ricardo, Mario Alberto Ruiz y Daniela Lucía Vargas, “Reformas políticas en Colombia (2003-2011): avances y efectos sobre la organización interna de los partidos”, en Flavia Freidenberg y Betilde Muñoz-Pogossian (eds.), *Reformas a las Organizaciones de Partidos en América Latina (1978-2015)*, Lima, Pontificia Universidad Católica de Perú, Organización de los Estados Americanos, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Sociedad Argentina de Análisis Político, 2016, pp. 487-488.
- TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Equidad de Género y Derecho Electoral en México*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2009.
- ZOVATTO, Daniel y Casas-Zamora, Kevin, *El costo de la democracia. Ensayo sobre el financiamiento político en América Latina*, México, IDEA Internacional e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, (Serie Ensayos Jurídicos), 2015

## Medios de comunicación, estereotipos de género y liderazgo femenino en América Latina

Virginia García Beaudoux

### Introducción: simplemente Penny

La teoría del Big Bang (*The Big Bang Theory*, por su denominación en inglés) es una comedia de televisión que trata acerca de la vida de cuatro amigos varones y su interacción cotidiana con una vecina. Todos los protagonistas masculinos ostentan títulos universitarios, nombres y apellidos. Por ejemplo, Sheldon Cooper, Doctor en Física. La vecina y protagonista femenina, en cambio, se llama simplemente Penny. Es la única de los cinco que no tiene estudios ni apellido. Mientras que Sheldon y su amigo y colega Leonard trabajan en el prestigioso *Caltech* (*California Institute of Technology*) y se les asignan, respectivamente, coeficientes intelectuales de 187 y 173, Penny es retratada como una chica rubia y bonita de Nebraska, actriz frustrada que trabaja como camarera, simpática, buena y sociable aunque rudimentaria, incapaz de aprender aun cuando ponga en ello todo su empeño.

Cuando intenta instruirse, su motivación no es hacer algo por sí misma ni mejorar su propia vida, sino sorprender e impresionar al chico que le gusta. Otros personajes femeninos con papeles secundarios son universitarias y brillantes científicas; pero, en marcada contraposición con Penny, son caracterizadas como mujeres que tienen muy pobres o nulas habilidades sociales, no son atractivas físicamente y no se preocupan por el cuidado de su apariencia. Todos los personajes, tanto los femeninos como los masculinos, encarnan marcados estereotipos.

¿Qué son los estereotipos de género y por qué importan? Los estereotipos son imágenes o ideas, socialmente compartidas, que implican genera-

lizaciones acerca de las personas que conforman determinados grupos sociales. Son muy estables y resistentes al cambio. Los estereotipos de género consisten en un conjunto de creencias acerca de las características que se consideran típicas de varones y mujeres. No es que varones y mujeres sean efectivamente de esa manera, sino que así se les percibe. Estos estereotipos tienen dos dimensiones: una descriptiva y otra prescriptiva (Burguess y Borgida, 1999). La primera se refiere a las características que se atribuyen a varones y mujeres. Por ejemplo, el componente descriptivo del estereotipo femenino incluye las características de que las mujeres *son* débiles, afectuosas, comprensivas, maternales, emocionales, sensibles a las necesidades de los otros y están preocupadas por el mantenimiento de la cohesión grupal (Cuadrado Guirado, 2007; Silván Ferrero, Cuadrado Guirado y López Sáez, 2009). Al estereotipo masculino que describe a los varones como racionales, se suele contraponer el femenino, el cual caracteriza a las mujeres como emocionales.

El componente prescriptivo se deriva de la dimensión descriptiva e indica cómo deberían ser y comportarse varones y mujeres, así como qué sería deseable para cada género. Por ejemplo, el estereotipo femenino incluye la prescripción de que las mujeres *deben* tener habilidades interpersonales, ser pasivas y cooperativas, amantes de los niños, sensibles y complacientes (Prentice y Carranza, 2002). Esa expectativa deriva de la creencia descriptiva de que las mujeres son cálidas, afectivas y comprensivas (Cuadrado Guirado, 2007). La mayoría de las personas tienen más o menos definidas cualidades socialmente compartidas para cada género y se espera que varones y mujeres actúen en consecuencia con ellas.

Desde el ángulo de la igualdad social, lo preocupante no es que se señalen diferencias entre los géneros, sino que al género masculino se le suelen adjudicar los rasgos más valorados por la cultura y al femenino los minusvalorados. Es decir, no se marca simplemente una diferencia, sino que, en muchas oportunidades, se pone en juego una lógica binaria con jerarquización de la diferencia, en la cual se reserva para el varón el lugar mejor o más valorado. Adicionalmente, las cualidades que en un género son una virtud, en el otro se valoran como un defecto, sin que medie ningún argumento racional. Por ejemplo, en algunos ámbitos, el poder o la ambición económica se conciben como algo natural en los varones y anti-

natural en las mujeres. Cuando un varón persigue una posición de poder, es visto como alguien motivado por una ambición positiva, un inconformista, alguien que desea progresar. Cuando una mujer lo hace, se lo tiende a percibir como una *desviación* de lo característico del género femenino, y su ambición suele calificarse de manera negativa.

Los estereotipos de género importan porque tienen consecuencias reales y concretas. Son una de las causas por las cuales las mujeres enfrentan más obstáculos que los hombres para ocupar puestos de responsabilidad (Molero, 2004). Existe una marcada desigualdad desfavorable a las mujeres en la ocupación de puestos directivos de alta responsabilidad, por ejemplo, en los ámbitos político o empresarial. En parte, esa desigualdad se justifica en el estereotipo que asocia positivamente el liderazgo con rasgos atribuidos al estereotipo masculino –agresividad, competitividad– y negativamente con cualidades adjudicadas al estereotipo femenino –sumisión, debilidad–. Las investigaciones de Schein *et al.* (2001) revelaron que las características y los comportamientos con los que se describe a personas que ocupan un puesto directivo coinciden con las asignadas a los varones, pero no con las asignadas a mujeres. Ese fenómeno de asociación entre masculinidad y liderazgo exitoso se ha encontrado en países tan diversos como Estados Unidos, Alemania, Reino Unido, Australia, China, España, Japón, India y Turquía, y ha sido descrito con el término “pensar en directivos, pensar en masculino” (*think manager-think male*, por su denominación en inglés).

Como lo muestran diversos estudios, en muchas ocasiones, las mujeres líderes despliegan comportamientos masculinos y hasta las propias mujeres describen y tipifican masculinamente los puestos directivos de éxito (Cuadrado Guirado, 2004). Sin embargo, es una trampa sin salida, dado que los rasgos que se consideran propiamente femeninos guían a la formación de ciertas expectativas en torno a la conducta esperada de las mujeres. Cuando las mujeres transgreden y desafían los aspectos prescriptivos del estereotipo de género que les es asignado, ello suele despertar conductas discriminatorias y hostiles contra ellas (D’Adamo, García Beaudoux, Ferrari y Slavinsky, 2008). Por esta razón, cuando una mujer es competente en una posición de poder o liderazgo, con frecuencia es desaprobada o rechazada personal y socialmente, porque su comportamiento desafía las

creencias prescriptivas de lo que es una conducta deseable en el género femenino (Cuadrado Guirado, 2007).

La Teoría de la congruencia de rol del prejuicio hacia líderes femeninos (Eagly y Karau, 2002) argumenta, centralmente, que la causa de las actitudes menos favorables hacia las mujeres líderes en comparación con los varones líderes, así como de los mayores obstáculos que enfrentan y de su consecuente menor acceso a puestos de liderazgo, se debe a que la dimensión descriptiva del estereotipo de género femenino –creencias acerca de cómo *son* las mujeres– es inconsistente con las creencias mantenidas socialmente acerca de la conducta femenina deseable en la dimensión prescriptiva –cómo *deberían ser* las mujeres–. Cuando existe alguna ambigüedad respecto de la competencia de una mujer en el ejercicio del liderazgo, es muy posible que sea considerada incompetente, mientras que cuando su competencia es incuestionable, es probable que sea rechazada socialmente (Cuadrado Guirado, 2011).

Este trabajo analiza, en primer lugar, el papel de los medios de comunicación de masas en la construcción y mantenimiento de los estereotipos sociales femeninos. En particular, se discute su influencia en la percepción pública predominante de las mujeres. Se observará que, a pesar de los avances y cambios que han tenido lugar a lo largo del tiempo en favor de la situación de las mujeres en la sociedad, aún actualmente, en la segunda década del siglo XXI, sostenidos tanto por los varones como por las propias mujeres, sobreviven muchos de los más clásicos estereotipos de género. Finalmente, en el último apartado, se reflexiona acerca de posibles acciones para producir cambios en un área crítica, tal como lo es la imagen que se transmite de las mujeres a través de los medios masivos de comunicación.

## ¿Qué estereotipos de las mujeres transmiten y refuerzan los medios de comunicación y cuáles son sus consecuencias sociales?

En el marco de la Teoría del Cultivo, George Gerbner y su equipo de colaboradores (Gerbner *et al.* 1990, 1996, 2002) implementaron el proyecto de *indicadores culturales* que se desarrolló durante 25 años en la *Annenberg*



*School for Communication* de la Universidad de Pennsylvania, Estados Unidos. En él, se define a la televisión como un sistema centralizado para narrar historias, cuyos dramas, programas informativos y publicidades forman un sistema coherente de imágenes y mensajes que penetran en los hogares. El proyecto documentó las principales características de los contenidos televisivos y el modo en que ellos afectan las creencias y valores de los televidentes asiduos.

Los supuestos de partida del proyecto *indicadores culturales* son tres. Primero, que la televisión es la fuente de imágenes y mensajes más extensamente compartidos en la sociedad. En el hogar estadounidense promedio se ven siete horas diarias de televisión y los niños, a partir de los dos años de edad, ven al menos tres horas diarias, aun antes de saber hablar. La televisión es “el eje simbólico del ambiente en el que nacen nuestros hijos y en el que todos vivimos nuestra vida” (Gerbner *et al.*, 1996: 35). El segundo supuesto propone que la frecuente exposición a la tv produce, en el largo plazo, asunciones equivocadas sobre las características del mundo social. Un tercer supuesto es que la televisión transmite mensajes uniformes que refuerzan los valores y creencias más convencionales. La rentabilidad del medio depende de la venta de los espacios de publicidad, los cuales son más caros cuando se exponen a una mayor audiencia. Por eso se producen programas con propuestas convencionales y repetición de fórmulas exitosas.

Una de las hipótesis en torno a las cuales se articula el proyecto *indicadores culturales* postula que el mundo que muestra la tv distorsiona los datos de la realidad social. Lo que vemos en televisión no es reflejo de la realidad, sino que ese referente refractado es sustancialmente diferente al referente objetivo de las estadísticas del mundo real. La hipótesis se sometió a prueba mediante una investigación denominada *Análisis del sistema de mensajes*. Entre 1967 y 1991, con frecuencia anual, se registró una muestra semanal de los programas de tv en horario central de máxima audiencia (*prime time*, por su denominación en inglés) de toda la red de canales de Estados Unidos. Los materiales grabados no fueron clasificados por tipo de mensaje, sino que publicidades, noticieros, series, películas, programas deportivos, realidad y ficción, se consideraron un conjunto porque se concibe a la tv como un sistema de mensajes complementarios y coherentes. Lo que arroja un metanálisis de los resultados de los 25 años de investiga-



ción es que la programación de TV presenta, sistemáticamente, una imagen sesgada y distorsionada de la realidad social, con patrones frecuentes y repetitivos (Signorielli, 1986). Por ejemplo, la clase media está sobrerrepresentada y la trabajadora subrepresentada, los menores de 18 años y los mayores de 65 están subrepresentados, y lo mismo sucede con las minorías étnicas.

Específicamente, en cuanto a los roles de género, los hallazgos son muy significativos. Para comenzar, pese a que en el mundo real hay más mujeres que varones, en la demografía de horario de máxima audiencia de la televisión hay tres varones protagonistas por cada mujer. Esta tendencia alcanza hasta a los dibujos animados, incluyendo animales (Morgan, 2002: 355). Además, cuando se trata de roles de género, las mujeres en la televisión son objeto de narraciones llamativamente convencionales, tanto en los papeles que desempeñan como en las características de su personalidad.

La programación televisiva hace énfasis más en la vida privada y en la vida romántica de las mujeres que en su vida pública o profesional. No es el caso de los varones. Por ejemplo, se desconoce el estado civil de más de dos tercios de los varones que vemos en televisión, pero se sabe si están casadas o no más del 50% de las mujeres. Esto resulta en la anomalía de que casi la mitad de todos los personajes casados son mujeres, aunque en horario central las mujeres constituyen sólo un tercio de los elencos. Si bien es cierto que en las últimas décadas ha aumentado la variedad de ocupaciones y los papeles profesionales para las mujeres en la TV, también lo es que las mujeres tienen casi el doble de probabilidad de interpretar el papel de esposas en comparación con las veces que los varones representan el de maridos (Greenberg y Collette, 1997).

Además, con referencia al matrimonio, la televisión es altamente moralizante con el género femenino. En TV se muestra de manera indirecta que el matrimonio daña a los hombres y es beneficioso para las mujeres. Los varones tienen mayor probabilidad de tener éxito —en esta investigación se define al éxito como el logro de los objetivos propuestos y al fracaso como no lograrlos— si son solteros: los hombres solteros fracasan 32 veces y los casados 45 por cada 100 que tienen éxito. En cambio, las mujeres tienen más probabilidades de ser exitosas si están casadas: la proporción de fracasos es 29 si están casadas y 42 si son solteras por cada 100 éxitos (Morgan, 2002: 371-376).

Cuando una mujer logra salir de los roles que la encasillan en la vida privada y consigue interpretar un papel profesional o directivo, son estadísticamente significativos los casos en los que la trama muestra que sufre deterioros éticos o emocionales –mala, trepadora, inescrupulosa, entre otros–. En cuanto a los rasgos de personalidad típicos para cada género, a los hombres se les adjudica el talento, la racionalidad, la estabilidad y el poder; mientras que a las mujeres el atractivo, la ternura y la pasividad. Si la variable es la edad, cuando las mujeres son mayores se las caracteriza como asexuadas. Las mujeres que aparecen en la televisión tienden a concentrarse en los grupos más jóvenes de edad. Pero envejecen más rápido que los varones.

Los personajes maduros femeninos tienen más probabilidades de ser puestos a interpretar roles de personas *más mayores* en comparación con los personajes masculinos que tienen la misma edad. Las mujeres, a partir de la mediana edad, son retratadas como improductivas y pasivas, salvo los casos en que desempeñan papeles asociados con actividades criminales. Las mujeres mayores interpretan personajes malvados más que buenos en una proporción de seis a uno en comparación con las mujeres jóvenes o con los hombres mayores (Morgan, 2002). En síntesis, los varones tienen un mayor espacio en la tv, aparecen con más frecuencia en los papeles protagónicos, exhiben actitudes y comportamientos dominantes, y suelen ser representados fuera del hogar en su lugar de trabajo ejerciendo roles de autoridad que desempeñan exitosamente (Herrett-Skjellum y Allen, 1996). Con las mujeres sucede lo contrario.

Esto no sería problemático si no se hubiera encontrado fuerte evidencia que corrobora que, cuanto más un individuo se expone a la tv, su visión de la realidad social y política se parecerá más al referente refractado que al referente objetivo de las estadísticas. Esa hipótesis dio lugar a que los investigadores desarrollaran la línea de investigación denominada *Análisis de cultivo o aculturación*, la cual explora si los televidentes saben que lo que ven por tv no es un fiel retrato de la realidad o si, por el contrario, creen que el mundo en el que viven es como lo muestra la televisión. Una variable fundamental que incide en el mayor grado de aculturación –esto es, en que las percepciones públicas se aproximen más al mundo proyectado por la televi-

sión que a la realidad objetivada en datos estadísticos— es la cantidad de tiempo que los individuos se exponen a la televisión.

En este sentido, se comparan los resultados de tres clases de televidentes: blandos —esta categoría corresponde a quienes ven TV menos de dos horas diarias—, medios —ven entre dos y cuatro horas diarias de TV— y duros —ven más de cuatro horas diarias de TV—. Se administraron cuestionarios a muestras representativas nacionales, en los que nunca se menciona la TV. Los cuestionarios tienen dos partes. La primera pide a los participantes que estimen frecuencias, tales como porcentajes de mujeres que trabajan fuera del hogar, cantidad de abogados, policías, atletas, médicos, ancianos en la población, probabilidad de ser víctima de un delito, entre otras. La segunda parte evalúa sus actitudes políticas en cuestiones tales como su posición respecto del aborto, inmigración, pena de muerte, homosexualidad, entre otras.

Los resultados indican que si se mantienen constantes todas las variables —edad, género, estatus socioeconómico, etcétera—, salvo la cantidad de horas diarias de exposición a la TV, se observa la contribución independiente que ella realiza en el mantenimiento de ciertas creencias. En ese sentido, se encontró que los televidentes duros sostienen prejuicios y concepciones estereotipadas de los géneros coincidentes con las narraciones televisivas. Por ejemplo, creen que las mujeres son personas con intereses y capacidades mucho más limitados que los varones y sostienen nociones tales como “las mujeres son más felices cuando se quedan en casa cuidando a sus hijos” y “los hombres nacen con más ambición que las mujeres” (Morgan, 2002).

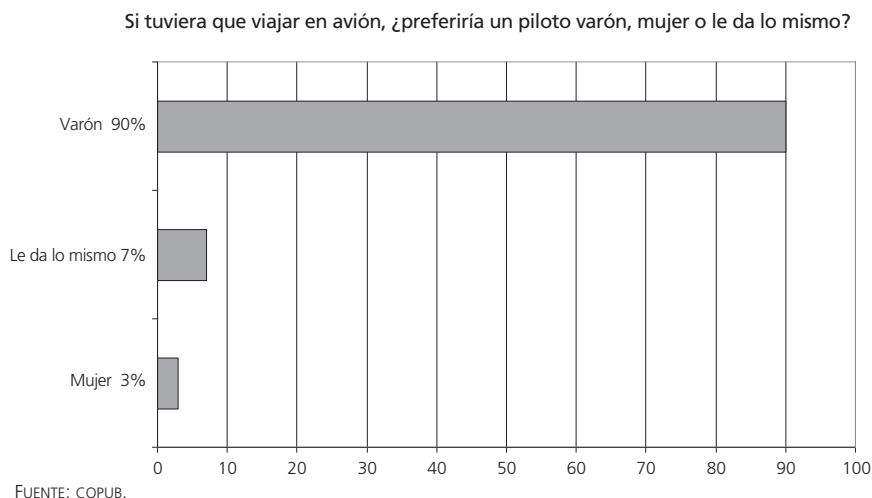
Los estereotipos tradicionales de género, contruidos socialmente y mantenidos por los medios de comunicación, no son cuestión del pasado. En un reciente sondeo realizado por el Centro de Opinión Pública de la Universidad de Belgrano (COPUB), se encontró que continúan vigentes y resistentes al cambio;<sup>1</sup> 90% de los participantes del sondeo declaró que prefiere viajar en un avión piloteado por un varón y no por una mujer (gráfica 1); 96% tendría más confianza en un ingeniero varón antes que en una ingeniera mujer (gráfica 2); 76% prefiere que los policías sean varones (gráfica 3); 98% no duda en

<sup>1</sup> Sondeo realizado por el COPUB, entre el 24 de febrero y el 3 de marzo de 2014, con una muestra de 620 ciudadanos mayores de 18 años de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina), estratificados por cuotas de sexo, edad y estatus socioeconómico. Para la realización del sondeo se utilizó un cuestionario conformado por preguntas abiertas y cerradas.

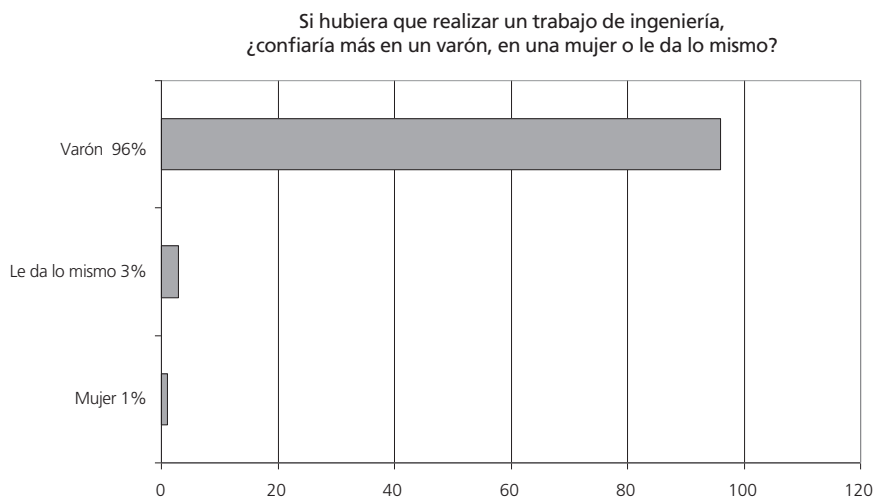
que preferiría contratar a una mujer y no a un varón para que cuidara a sus hijos (gráfica 4). Leídos en conjunto, los resultados indican que cuando las tareas implican cuestiones de cálculo o mecánica, tales como la ingeniería o pilotear un avión, la preferencia para que las realicen los hombres es abrumadora.

Asimismo, las labores relacionadas con la violencia se asocian con el estereotipo masculino –por ejemplo, hacer cumplir la ley y el orden– del mismo modo que el cuidado de niños se considera propio del género femenino. Cabe destacar que esos estereotipos son mantenidos no sólo por los hombres sino también por las mujeres: 83% de las entrevistadas de género femenino respondió que prefiere volar en un avión piloteado por un varón (gráfica 1) y 85% manifestó que prefiere que los policías sean varones, sobrepasando ampliamente a los participantes de la encuesta de género masculino que declararon esa preferencia en 67% de los casos, es decir, también de modo mayoritario tienen preferencia por los policías varones, pero en un porcentaje inferior al de la respuesta femenina (gráfica 3). En los otros ítems comentados no se hallaron diferencias en las respuestas de ambos géneros.

**Gráfica 1. Porcentaje de encuestados que prefiere viajar en avión con un piloto varón**

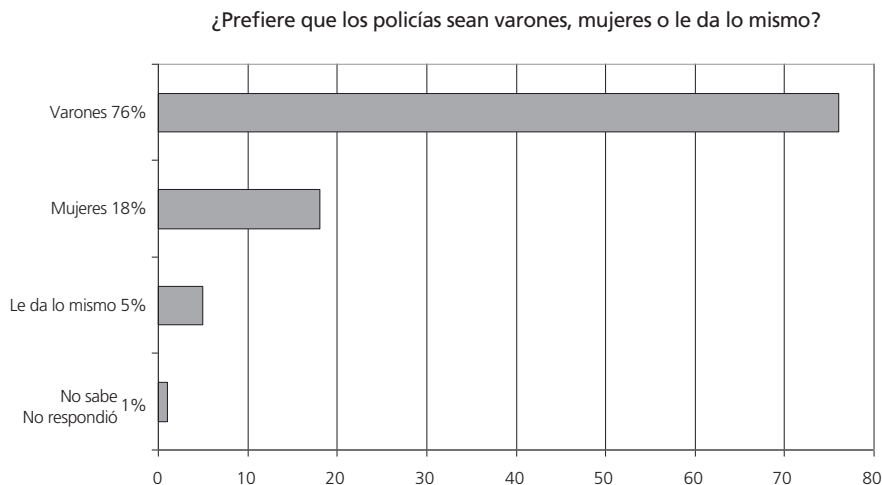


**Gráfica 2. Porcentaje de confianza en ingenieros varones y mujeres. Respuestas del total de la muestra**



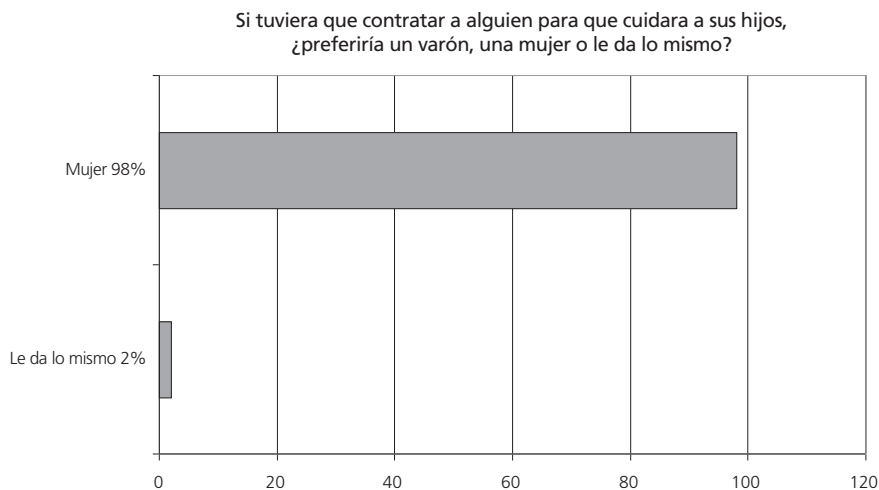
FUENTE: COPUB.

**Gráfica 3. Porcentaje de encuestados que prefiere que los policías sean varones**



FUENTE: COPUB.

**Gráfica 4. Porcentaje que prefiere contratar a una mujer para que cuide a sus hijos.**  
 Respuesta del total de la muestra



FUENTE: COPUB.

Que las percepciones de las mujeres acerca de su propio género se encuentren dominadas por fuertes estereotipos sociales explica, en parte, la existencia del fenómeno denominado “techo de cemento” (*cement ceiling*, por su denominación en inglés). Así como la noción de “techo de cristal” o *glass ceiling*, la cual se utiliza para describir el fenómeno de la barrera invisible que impide el acceso de las mujeres a los altos puestos directivos, con la noción de techo de cemento se alude a que, en ocasiones, las mujeres se autoexcluyen de ciertos puestos, trabajos o posiciones de liderazgo. Se trata de una barrera autoimpuesta por las propias mujeres, por ejemplo, cuando deciden no competir por una promoción previendo las dificultades que encontrarán en el nuevo puesto si lo consiguen, o porque temen no poder conciliar la vida laboral y privada, y creen que si ascienden tendrían que pagar altos costos tanto familiares como personales (Cuadrado Guirado, 2011).

## ¿Cuánto hemos mejorado con el paso del tiempo?

### Heidi, Howard y el problema de la confianza

En las últimas décadas, mucho terreno se ha conquistado en el tema de la igualdad de género en diversos lugares del mundo. Se ha incrementado la cantidad

de mujeres en el Poder Ejecutivo de sus países, y la representación femenina en el Poder Legislativo. Se ha incrementado el acceso de las mujeres al mundo público, su participación en el mercado laboral, su presencia en las aulas universitarias y entre las filas de los graduados universitarios.

El cambio positivo sufrido por el denominado *Síndrome Heidi/Howard* en la última década, también podría considerarse un indicador alentador. El caso plantea la dificultad que enfrentan las mujeres entre el éxito y cuánto agradan y gustan a los demás en términos de aceptación social. En el año 2003, la escuela de negocios de Harvard (*Harvard Business School*, por su denominación en inglés) llevó a cabo un experimento para evaluar cómo son percibidos varones y mujeres en su lugar de trabajo. El caso presentado a los estudiantes participantes del experimento era uno de la vida real, el de la emprendedora Heidi Roizen. Se describía a Heidi como exitosa gracias a su personalidad proactiva y a sus habilidades para vincularse y construir redes interpersonales. La misma historia fue leída por dos grupos diferentes. Un grupo trabajó con el caso de Heidi y a los miembros del otro se les presentó para que leyeran exactamente el mismo caso, con una única diferencia: se cambió el nombre del protagonista de la historia de Heidi por Howard.

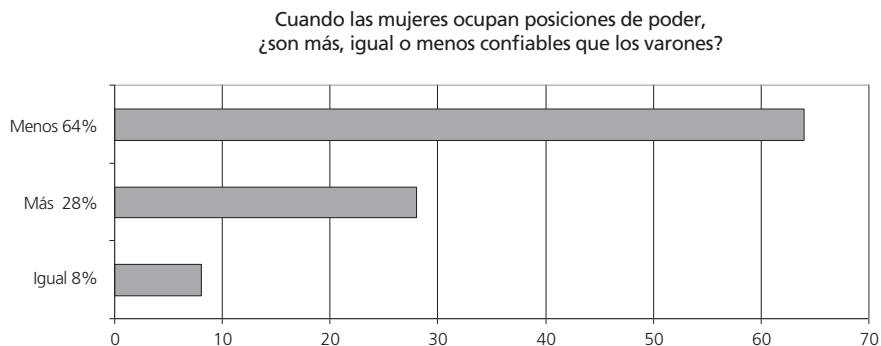
Cuando se pidió a los participantes que evaluaran a los protagonistas, ambos grupos encontraron a Heidi y a Howard igualmente competentes, lo cual tenía sentido porque sus logros eran idénticos. Sin embargo, Howard fue evaluado como un colega más atractivo, mientras que Heidi fue valorada como más egoísta y una persona con la que los participantes del experimento preferían no trabajar. No deseaban tenerla como jefa, lo que no sucedía con Howard. Los mismos datos, con la única diferencia del género, producían impresiones muy distintas. Los resultados del estudio pusieron en evidencia que los hombres exitosos pueden ser percibidos como personas agradables y gozar de aceptación social. En cambio, las mujeres exitosas son percibidas como menos agradables por ambos géneros.

En 2013, se replicó la investigación con la misma consigna y las mismas condiciones experimentales en la escuela de negocios de la Universidad de Nueva York (*New York University's Business School*, por su denominación en inglés), sólo que en esta oportunidad los nombres de los protagonistas fueron Catherine y Martin. Se encontraron algunas diferencias interesantes en los resultados. En esta oportunidad, a diferencia de lo que sucedió en el experimento original, la ejecutiva femenina fue calificada como más agradable.

Asimismo, más participantes prefirieron trabajar para Catherine que para Martin. Sin embargo, cuando lo que se evaluó fue la dimensión de la confianza, la mujer exitosa fue percibida menos confiable que el varón exitoso. Los hombres exitosos se perciben más sinceros y genuinos; las mujeres exitosas como personas que esconden sus verdaderas motivaciones. Los estudiantes confiaban más en el hombre poderoso que en la mujer poderosa. Es decir que, aunque se han producido cambios favorables en la percepción de las mujeres, todavía queda mucho camino por recorrer.

Si bien algunas dimensiones en la percepción de las líderes femeninas parecen haber mejorado, el problema de la confiabilidad de las mujeres exitosas no se resuelve. Y no es un problema menor si se desea romper con el estereotipo negativo. En el mismo sondeo de opinión al que se hizo referencia en el apartado anterior, aunque en comparación con las mujeres, el doble de los varones opina que cuando las mujeres ocupan posiciones de poder son menos confiables que los hombres que las ejercen, no deja de sorprender que esa sea también la opinión de casi la mitad de las mujeres encuestadas (gráfica 5). Curiosamente, la confiabilidad no se relacionaría con una dimensión como la ética, dado que casi la totalidad de las mujeres y 40% de la muestra masculina encuentran que el género femenino se comporta de modo más ético que el masculino al ocupar posiciones de poder (gráfica 6). Finalmente, si bien son muchos más los hombres que prefieren tener un jefe varón, casi la mitad de las propias mujeres mantiene la misma creencia (gráfica 7).

**Gráfica 5. Porcentaje de encuestados que cree que las mujeres en posiciones de poder son menos confiables que los varones**

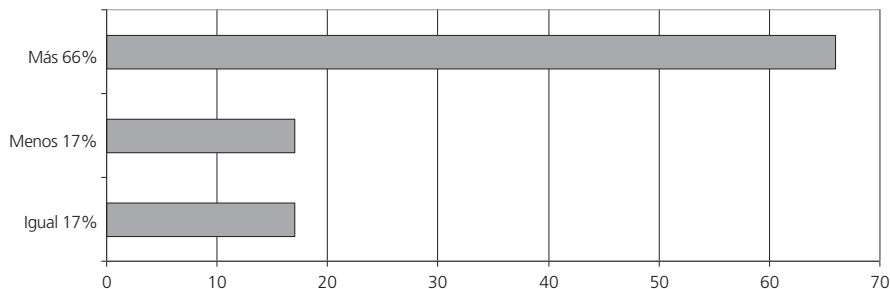


FUENTE: COPUB.



**Gráfica 6. Porcentaje de encuestados que cree que las mujeres en posiciones de poder son más éticas que los varones**

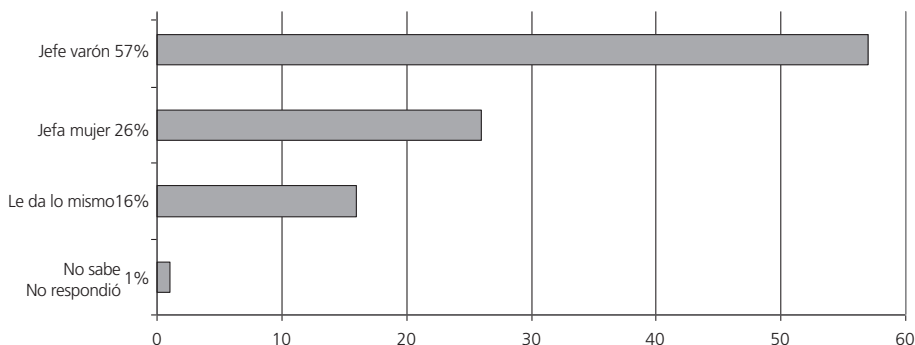
Cuando las mujeres ocupan posiciones de poder, ¿son más, igual o menos éticas que los varones?



FUENTE: COPUB.

**Gráfica 7. Porcentaje de encuestados que prefiere tener un jefe varón a tener una jefa mujer**

¿Prefiere tener una jefa mujer, un jefe varón o le da lo mismo?



FUENTE: COPUB.

Cuando se trata de mujeres en posiciones de poder y liderazgo, los estereotipos negativos relativos a las mujeres –autoritarias, poco confiables, entre otros– son mantenidos por ambos géneros, aunque no en las mismas proporciones. Los resultados de una reciente investigación en la que se evaluaron las actitudes de los trabajadores hacia los jefes varones y las jefas mujeres (Elsesser y Lever, 2011) evidencian la existencia de un importante porcentaje de prejuicio: la mala noticia es que 46% de los participantes manifestó preferencia porque su jefe fuese de un determinado género y, de ellos, 72% dijo preferir un jefe varón.

Sin embargo, los resultados también pusieron de manifiesto un aspecto esperanzador: las personas que, efectivamente, tenían la experiencia real de tener jefes mujeres, no las evaluaron peor que a sus jefes varones. Es decir que aunque en teoría mucha gente dice preferir jefes varones, una vez que se experimenta en la práctica trabajar con líderes mujeres, esos sesgos de género tienden a desaparecer. La buena noticia, entonces, es que la interacción real con el objeto de prejuicio colaboraría con la disminución de la percepción estereotipada y la discriminación.

## Échale la culpa a las princesas de Disney

Los estereotipos de género están vivos y gozan de buena salud. En los últimos años, se ha incrementado la presencia de mujeres en puestos decisorios y de liderazgo en diversos sectores. También cada vez se valora más el papel de facilitador de un líder y su capacidad para motivar, cualidades que no han sido tradicionalmente asociadas con el estereotipo masculino. Sin embargo, a pesar de los avances, al mirar las estadísticas se advierte que siguen conformando una excepcional minoría y que las posiciones de liderazgo continúan siendo ocupadas, mayoritariamente, por hombres. Además del “techo de cristal” (*glass ceiling*, por su denominación en inglés), las investigaciones han puesto en evidencia que se ha sumado una nueva forma de discriminación hacia las mujeres líderes, denominada “precipicio de cristal” (*glass cliff*, por su denominación en inglés) (Ryan y Haslam, 2005).

Este último concepto alude a la sobrerrepresentación de mujeres, en comparación con los varones, en posiciones precarias de liderazgo. Cuando las mujeres atraviesan el techo de cristal y consiguen puestos de liderazgo, las organizaciones les ofrecen más puestos de liderazgo en los momentos en que atraviesan situaciones de crisis; por lo tanto, son cargos “peligrosos y complicados” y conllevan altos riesgos de fracaso (Ryan y Haslam, 2005: 83). Luego de diversas investigaciones que revisaron los datos de más de 100 importantes empresas británicas y también de conducir estudios experimentales (Ryan y Haslam, 2005; Haslam y Ryan, 2008), los autores concluyen que en esos escenarios el *think manager-think male* se convierte en “pensar en crisis, pensar en femenino” (*think crisis-think female*, por su denominación en inglés) porque se considera a las mujeres más aptas para ocupar posiciones de *glass cliff*.

Las razones de dicha creencia se apoyan en las características propias del estereotipo femenino, a partir del cual se considera que las mujeres, en comparación con los varones, tienen mayores habilidades para las relaciones sociales, para la comunicación y para lidiar con los aspectos socioemocionales de una crisis (Ryan y Haslam, 2007). Asimismo, Eagly y Carli (2007) señalan que, aunque sea posible romper el techo de cristal, el camino al liderazgo exitoso para las mujeres es, de todos modos, un laberinto plagado de obstáculos.

Queda mucho por hacer. Buena parte de ello se relaciona con combatir y cambiar los resistentes estereotipos de género. Sobre la base de ellos es que en muchos países se justifican acciones de discriminación que atentan contra los derechos más básicos de las mujeres. En Yemen, en las cortes de justicia, las mujeres necesitan que un varón respalde su testimonio y no pueden testificar en casos de adulterio, robo o difamación. Asimismo, las mujeres no pueden salir de sus casas sin el permiso de su marido. En Arabia Saudita y en el Vaticano las mujeres no pueden votar. En Marruecos y Arabia Saudita las mujeres víctimas de violaciones pueden ser acusadas de un delito, tal como haber abandonado su casa sin un acompañante masculino, o estar a solas con un hombre desconocido. Las mujeres también enfrentan fuertes barreras y exclusiones en el mundo occidental. Por ejemplo, en la ciencia. Desde sus comienzos hasta 2013 inclusive, el Premio Nobel ha sido otorgado a 847 individuos. De ellos, han obtenido el galardón 802 varones y tan sólo 45 mujeres. De los 2 500 líderes financieros, empresariales y políticos de todo el planeta que acudieron al Foro Económico Mundial en Davos en 2014, 85% fueron varones y 15% mujeres.

Como señala Tajfel (1982), cuando las personas pertenecen a un grupo negativamente valorado en la escena social, la principal estrategia para revertir esa situación es reconocer el problema y comprometerse en un curso de acción para cambiar la valoración social del grupo. En este sentido, existen innumerables acciones e iniciativas sociales y legislativas para erradicar las desigualdades; en algunos casos hasta generadas por las propias organizaciones que toman conciencia de que padecen este problema. Sin embargo, la desigualdad de género, sobre todo en la ocupación de posiciones de liderazgo, continúa siendo una realidad palpable. Los mecanismos que subyacen a las dificultades de las mujeres para acceder a puestos de liderazgo son, en buena medida, de naturaleza psicosocial. Por eso mismo es importante cambiar la percepción social de los problemas y el papel de los estereotipos.

Una vía fundamental para hacerlo son los medios de comunicación de masas. Muchos de los estereotipos de género más convencionales son creados, re-creados o reforzados por ellos. Las denominadas *princesas de Disney*, desde Blancanieves, Jasmin, Aurora y Rapunzel –princesas por nacimiento–, pasando por Cenicienta y Tiana –princesas por matrimonio– hasta Ariel, *la sirenita* –princesa por nacimiento y por matrimonio–, son sólo uno de la enorme cantidad de ejemplos de imágenes distorsionadas donde los medios exponen, desde la infancia, lo que significa no sólo ser mujer, sino ser una mujer valorada. En el caso de las princesas, ser valorada es ser linda, joven –nótese que las mujeres mayores, como la reina de Blancanieves, la madrastra de Cenicienta, la bruja de la sirenita o la anciana de Rapunzel, son envidiosas, malas y capaces de todo para tener juventud y belleza– y, la mayoría de las veces, es ser pasiva, rescatada y elegida por el príncipe. Para ellas el amor implica sufrimiento, sacrificio y una actitud pasiva. Por ejemplo, la acción que les permite a Bella y a Rapunzel salvar a sus varones amados es derramar sus lágrimas sobre ellos. La canción de Blancanieves es “mi príncipe vendrá”, la de Aurora es “eres tú la bella ilusión que yo sueño” y la de Cenicienta es “soñar es desear”. Es decir, ni Blancanieves sale al mundo a buscar lo que le gusta, ni Aurora ni Cenicienta emprenden acciones para concretar lo que desean, sino que se limitan a soñarlo.

Esto podría parecer exagerado e inocuo. Sin embargo, la psicología ha acuñado dos conceptos que explican y ayudan a entender por qué no lo es: el *efecto halo* y el *efecto de la simple exposición*. El concepto de *efecto halo* describe un tipo de sesgo cognitivo. En sentido estricto, se refiere a que las personas, habitualmente, somos más benevolentes y tendemos a evaluar con características más positivas y favorables a los individuos que encontramos atractivos físicamente, que a quienes no nos resultan atractivos. Por ejemplo, cuando alguien nos parece bello creemos que es inteligente, simpático, generoso, entre otros. Pero el concepto de *efecto halo* tiene un sentido más general: describe el impacto global que ciertas cualidades, personalidades o modelos que encontramos agradables tienen en la creación de juicios sesgados con relación a una persona en alguna dimensión (Standing 2004). Las historias de las *princesas de Disney* son visualmente muy atractivas y excitantes.

El concepto de *efecto de la simple exposición* (Zajonc, 1968) explica la tendencia de los seres humanos a preferir aquellos estímulos a los que se exponen cotidianamente y repetidas veces, porque se produce una suerte de familiaridad con ellos. Los medios de comunicación de masas propician ambos efectos:

brindan modelos convencionales e idílicos, lo hacen de una manera consistente y altamente repetitiva; la consecuencia de la exposición diaria, sistemática y acumulativa a la programación de televisión es que las personas incorporan y aceptan esos modelos como normales. Eso significa que si desde la niñez las personas se habitúan a ver por televisión determinados modelos y roles de género idealizados, tanto masculinos como femeninos, disfrazados bajo diferentes formatos, pero repetidos una y otra vez hasta el cansancio en los medios masivos, luego juzgarán a las mujeres reales a partir de esos parámetros que se consideran deseables o propios para el género femenino.

Aunque con el paso del tiempo las princesas han adquirido perfiles menos pasivos que los de Blancanieves o Cenicienta, y han aparecido mujeres líderes entre los personajes, el mensaje en cuanto al liderazgo femenino está alineado con el estereotipo más convencional y tradicional. En efecto, el mismo indica que hay que tener atributos masculinos o bien que, a diferencia de los varones, las mujeres líderes no son racionales, sino emocionales, y sufren serios deterioros emocionales que las llevan a un mal desempeño de su función. La guerrera Mulán es un gran adalid, pero para serlo debe vestirse y actuar como un varón. La princesa escocesa Mérida se comporta masculinamente. En *Frozen*, cuando la princesa Elsa asume su reinado y tiene la responsabilidad de gobernar, si se pone nerviosa es incapaz de controlar sus emociones, se aísla, no sabe usar su poder a pesar de sus buenas intenciones.

Esto quiere decir que, aunque entre los nuevos personajes aparecen mujeres en posiciones de liderazgo, se repiten los estereotipos que indican: *i*) que el liderazgo es masculino, *ii*) que las mujeres que son buenas líderes es porque se comportan como varones, y *iii*) que, a diferencia de los varones, las mujeres no tienen inteligencia emocional dado que sus emociones interfieren y les hacen perder toda racionalidad y buena capacidad de liderazgo. En el caso de la valiente y femenina Pocahontas, al igual que en innumerables programas televisivos que reproducen el estereotipo de que las mujeres no pueden tener al mismo tiempo una vida pública exitosa y una vida privada feliz, queda claro que las princesas líderes también deben elegir: los príncipes pueden liderar y comer para siempre perdices junto a sus pincesas; mientras que Pocahontas debe elegir entre su pueblo o su amado. Además, si en el mundo de la ficción abundan las princesas, escasean, en cambio, las superheroínas. Las princesas por lo general son frágiles y están más centradas en su vida privada

que en el servicio público. Los superhéroes, inversamente, son poderosos y utilizan sus extraordinarios talentos con generosidad y sentido de la responsabilidad para hacer el bien público y proteger a la humanidad de las amenazas. Pero son varones de manera abrumadoramente mayoritaria.

## Consideraciones finales

Resulta crucial generar cambios en un área crítica como los medios de comunicación de masas y las imágenes de género que desde ellos se difunden. No es posible evitar que los programas y las publicidades difundan a diario imágenes estereotipadas mediante los personajes y productos que ofrecen; pero sí es posible comunicar y concientizar acerca de ello para hacer ver y remarcar cuán injustas, alejadas de la realidad o absurdas son. En este sentido, utilizar el *reencuadre* puede resultar de gran ayuda. El *reencuadre* es una táctica de comunicación que consiste en alterar el significado de un hecho o situación cambiando el contexto o marco para presentarla e interpretarla.

La mente humana tiene una estructura asociativa. Una vez establecidas en la memoria, aunque no es imposible, las asociaciones son duraderas y muy difíciles de borrar; aun si nos explican o comprobamos que éstas son incorrectas y sesgadas. Por eso es muy importante cambiar su significado mediante el establecimiento de nuevas asociaciones. No poder modificar asociaciones erróneas tales como “musulmán-terrorista” o “mujeres-malas en matemáticas” tiene consecuencias porque afecta los juicios y el modo de interpretar la realidad social (Buonomano, 2011: 61).

De este modo, es fundamental reencuadrar la información. Esto es, frente a cada versión estereotipada, utilizar exactamente la misma información, pero presentarla bajo otra luz y desde otra perspectiva. Por ejemplo, cuando la compañía BIC lanzó al mercado los bolígrafos “BIC para ella” (*BIC for her*, por su denominación en inglés), en un gracioso monólogo en su popular programa de TV, la comediente Ellen Degeneres retomó textualmente las mismas frases que BIC esgrimía como argumentos diferenciales y ventajosos para la venta del producto –afirmaciones tales como: “diseñado para adaptarse a la mano de una mujer”– y las reencuadró apelando al absurdo,

el humor y el sarcasmo: “así cuando estamos tomando dictado del jefe nos sentimos cómodas y olvidamos que no nos pagan tanto”. De ese modo, mediante el *reencuadre* de la información, aun las asociaciones que no pueden desaparecer o borrarse porque ya se han instalado en los laberintos de nuestro pensamiento, al menos pueden adquirir otro significado. Mediante la táctica de *reencuadre* se puede concientizar, dejar en evidencia los estereotipos y contribuir al proceso de cambio.

Es necesario trabajar con los medios. Se requiere hacer talleres y capacitaciones con personal de los medios, periodistas y estudiantes de periodismo con el objetivo de problematizar su modo habitual de cubrir los temas y de presentar las noticias cuando las protagonistas son mujeres. El periodismo es una práctica social y, como tal, no podemos esperar que sea una excepción. Por el contrario, al igual que sucede en todas las demás prácticas sociales cotidianas, éste reproduce los sesgos, prejuicios y estereotipos que atraviesan y marcan como un yerro las sociedades en las que vivimos. Ellos mismos deben comenzar a preguntarse cómo esas coberturas plagadas de dobles estándares, lenguaje sexista y estereotipos afectan a las mujeres negativamente porque hacen que se las juzgue de modo diferente (García Beaudoux, D’Adamo y Gavensky, 2018).

Muchos lectores se preguntarán por qué los estereotipos gozan de buena salud a pesar del incremento que en los últimos años ha habido de la cantidad de mujeres que ocupan posiciones de liderazgo y cargos políticos. Me gustaría responderles con un hecho histórico, el cual servirá a modo de analogía. En Estados Unidos, la Suprema Corte de Justicia en 1967 declaró inconstitucionales las leyes que prohibían el matrimonio interracial. Sin embargo, no fue hasta el año 2000 que, mediante un referendo, el estado de Alabama eliminó de su legislación la norma que prohibía el matrimonio de parejas interraciales. Alabama fue el estado en el que Martin Luther King inició la lucha por los derechos civiles de los afroamericanos. Fue también el estado en el que Rosa Parks con su acto de coraje visibilizó la injusticia. Sin embargo, fue también el último en dar por tierra con una norma racista y, aún en el siglo XXI, casi la mitad de sus ciudadanos manifestó su negativa a derogarla: en el referendo, 40% de los ciudadanos votó en contra de hacerlo. La progresión hacia el cambio social fue lenta. En 2002, los datos de Gallup muestran que 29% de las personas aún se oponía a esa unión y recién en

2013 bajó al 11%.<sup>2</sup> Esto significa que los cambios psicosociales y socioculturales no suceden de manera automática. Que haya más mujeres visibles en situaciones de liderazgo no significa que, automáticamente, se modificarán los valores, prejuicios y significados sociales asociados con ellas. Esos cambios suceden lentamente, de modo intergeneracional. Por eso mismo es que los procesos de socialización son de la mayor importancia para educarnos en el valor de la igualdad, así como para modificar esas construcciones sociales que incluyen sentimientos, ideas y valoraciones acerca de los géneros (García Beaudoux, 2017). Sólo en el largo plazo, los procesos de socialización pueden modificar las construcciones culturales que se realizan de lo masculino y lo femenino.

Marya Sklodowska, más conocida como Madame Curie, no sólo fue la primera mujer que recibió un Premio Nobel y la única que obtuvo dos, uno de Física y otro de Química; también fue la primera mujer con una licenciatura en Ciencias de la Sorbona, la primera que se doctoró en Ciencias en Francia, la primera en tener una cátedra. Por todo ello, fue la primera mujer en ser enterrada en el Panteón de los Hombres Ilustres en París. Por tradición, cada presidente francés tiene el honor y la prerrogativa de elegir trasladar allí a una personalidad fallecida que considere que es una valiosa fuente de inspiración para los ciudadanos de Francia. Los restos de Marie Curie fueron llevados al panteón en 1995, quien la eligió fue el entonces presidente François Mitterrand, el cual, además, le rindió un sentido y elogioso homenaje con un discurso en el que enfatizó que Marie Curie tuvo la desgracia de vivir en una sociedad que reservaba las funciones intelectuales y las responsabilidades públicas a los varones. El panteón se terminó de construir en 1790.

El tiempo ha transcurrido y, dos décadas después de que sus restos fueran trasladados, de las 73 personas que tienen allí su tumba por lo logrado por mérito propio, tales como Voltaire, Rousseau y Victor Hugo; Marie Curie sigue siendo la única mujer. Más aún, el nombre del monumento continúa siendo *Panteón de los Hombres Ilustres*. Esto constituiría una inédita experiencia y un buen mensaje social, aplicar la táctica de *reencuadre* y cambiar su nombre por el de *Panteón de las Personas Ilustres*; sería un inicio de cambio y una de las tantas acciones necesarias para enfrentar el reto diario de modificar los estereotipos de género y colaborar en la construcción de una identidad social positiva e igualitaria para las mujeres.

<sup>2</sup> Gallup, "Marriage", "In Depth Topics", disponible en <<http://www.gallup.com/poll/117328/marriage.aspx>>.



## Bibliografía

- BURGESS, Diana y Eugene Borgida, "Who women are, who women should be. Descriptive and prescriptive gender stereotyping in sex discrimination", *Psychology, Public Policy and Law*, vol. 5, 1999, pp. 665-692.
- BUONOMANO, Dean, *Brain Bugs*. Nueva York, Norton, 2011.
- CUADRADO GUIRADO, Isabel, "Liderazgo y discriminación femenina", en Fernando Molero y José Francisco Morales (coords.), *Liderazgo. Hecho y ficción*, Madrid, Alianza, 2011, pp. 271-292.
- CUADRADO GUIRADO, Isabel, "Estereotipos de género", en José Francisco Morales, Elena Gaviria, Miguel Moya e Isabel Cuadrado Guirado (coords.), *Psicología Social*, Madrid, McGraw-Hill, 2007, pp. 213-241.
- CUADRADO GUIRADO, Isabel, "Valores y rasgos estereotípicos de género de mujeres líderes", *Psicothema*, vol. 16, 2004, pp. 279-284.
- D'ADAMO, Orlando, Virginia García Beaudoux, Gladys Ferrari y Gabriel Slavinsky, "Mujeres candidatas: percepción pública del liderazgo femenino", *Revista de Psicología Social*, vol. 23, núm. 1, 2008, pp. 91-104.
- EAGLY, Alice H. y Linda L. Carli, *Through the labyrinth: The truth about how women become Readers*, Boston, Harvard University Bussiness School Press, 2007.
- EAGLY, Alice H. y Steven J. Karau, "Role congruity theory of prejudice toward female leaders", *Psychological Review*, vol. 109, 2002, pp. 573-598.
- ELSESSER, Kim M. y Janet Lever, "Does Gender Bias Against Female Leaders Persist? Quantitative and Qualitative Data From a Large-Scale Survey", *Human Relations*, vol. 64, núm. 12, 2011, pp. 1556-1578.
- GARCÍA BEAUDOUX, Virginia, *¿Quién teme el poder de las mujeres? Bailar hacia atrás con tacones altos*, Madrid, Grupo 5, 2017.
- GARCÍA BEAUDOUX, Virginia, Orlando D'Adamo y Marina Gavensky, "Una tipología de los sesgos y estereotipos de género en la cobertura periodística de las mujeres candidatas", *Revista Mexicana de Opinión Pública*, año 13, núm. 24, 2018, pp.113-129.
- GERBNER, George, Larry Gross, Michael Morgan, Nancy Signorielli y James Shanahan, "Growing up with television: cultivation processes", en Jennings Bryant y Dolf Zillmann (comps.), *Media Effects. Advances in theory and research*, Nueva Jersey, Lawrence Erlbaum Associates, 2002, pp. 43-68.
- GERBNER, George, Larry Gross, Michael Morgan y Nancy Signorielli, "Crecer con la televisión: perspectiva de aculturación", en Jennings Bryant y Dolf Zillmann (comps.), *Los efectos de los medios de comunicación. Investigaciones y teorías*, Barcelona, Paidós, 1996, pp. 35-66.
- GERBNER, George, Larry Gross, Michael Morgan y Nancy Signorielli, "Trazando la corriente dominante: contribuciones de la televisión a las orientaciones políticas", *Revista de Psicología Social*, vol. 5, núm. 1, 1990, pp. 71-79.

- GREENBERG, Bradley y Larry Collette, "The Changing Faces on TV: A Demographic Analysis of Network Television's New Seasons 1966-1992", *Journal of Broadcasting and Electronic Media*, vol. 41, núm. 1, 1997, pp. 1-13.
- HASLAM, S. Alexander y Michelle K. Ryan, "The Road to the Glass Cliff: Differences in the Perceived Suitability of Men and Women for Leadership Positions in Succeeding and Mailing Organizations", *Leadership Quarterly*, vol. 19, 2008, pp. 530-546.
- HERRETT-SKJELLUM, Jennifer y Mike Allen, "Television Programming and Sex Stereotyping: A Meta-analysis", en Brant Burelson (ed.), *Communication year-book*, Thousand Oaks, CA., Sage, 1996, pp. 157-185
- MOLERO, Fernando, "El liderazgo", en Carmen Huici Casal y José Francisco Morales (dirs.), *Psicología de Grupos I. Estructura y Procesos*, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2004, pp. 141-170.
- MORGAN, Michael, *Against the Mainstream. The Selected Works of George Gerbner*, Nueva York, Peter Lang Publishing, 2002.
- PRENTICE, Deborah y Erica Carranza, "What Women and Men Should Be, Shouldn't Be, Are Allowed to Be, and Don't Have to Be: The Contents of Prescriptive Gender Stereotypes", *Psychology of Women Quarterly*, vol. 26, 2002, pp. 269-281.
- RYAN, Michelle K. y S. Alexander Haslam, "The Glass Cliff: Exploring the Dynamics Surrounding the Appointment of Women to Precarious Leadership Positions", *Academy of Management Review*, vol. 32, 2007, pp. 549-572.
- RYAN, Michelle K. y S. Alexander Haslam, "The Glass Cliff: Evidence That Women Are Over-Represented in Precarious Leadership Positions", *British Journal of Management*, vol. 16, 2005, pp. 81-90.
- SCHEIN, Virginia E, "A Global Look to Psychological Barriers to Women's Progress in Management", *Journal of Social Issues*, vol. 57, 2001, pp. 675-688.
- SIGNORIELLI, Nancy, "Selective Television Viewing: A Limited Possibility", *Journal of Communication*, vol. 36, núm. 3, 1986, pp. 64-75.
- SILVÁN FERRERO, María del Prado, Isabel Cuadrado Guirado y Mercedes López Sáez, "Estereotipos", en Elena Gaviria, Isabel Cuadrado Guirado y Mercedes López Sáez (coords.), *Introducción a la Psicología Social*, Madrid, Sanz y Torres, 2009, pp. 355-385.
- STANDING, Leonard, "Halo Effect", en *The SAGE Encyclopedia of Social Science Research Methods*, Thousand Oaks, vol. 1., Sage, 2004, pp. 451-452.
- TAJFEL, Henri, *Grupos Humanos y Categorías Sociales*, Barcelona, Herder, 1982.
- ZAJONC, Robert B, "Attitudinal Effects of Mere Exposure", *Journal of Personality and Social Psychology*, vol. 9, núm. 2, 1966.

## PARTE II

### ¿La política subnacional es cosa de mujeres? Estudios de caso

---

# La paridad de género y la regla de los distritos perdedores en México

Karolina M. Gilas  
Mikaela J. K. Christiansson

## Introducción<sup>1</sup>

En México, después de un largo recorrido de la cuota de género en sus diversas etapas y modelos de aplicación –con el que se logró una tasa de representación femenina en el Congreso de la Unión de casi 37%–, la reforma electoral de 2014 estableció la obligación de respetar la paridad de género en las candidaturas a los cargos de elección popular. En el desarrollo legal de ese principio constitucional, se incluyeron regulaciones específicas para garantizar su aplicación efectiva. Entre ellas, se destaca la llamada *regla de los distritos perdedores*, la cual busca garantizar la paridad no sólo en los porcentajes de candidaturas, sino también en las oportunidades de acceder a los cargos, mediante la prohibición de postular solamente candidatos de un género en aquellos distritos de mayoría relativa (MR) donde el partido no tiene expectativas de ganar la elección. Esta es la regla más novedosa de las últimas reformas realizadas, pero, al mismo tiempo, es la menos clara en cuanto a cómo debe aplicarse. Asimismo, su impacto sobre la representación política de las mujeres recién está comenzando a ser estudiado (Ordoñez y Flores Ivich, 2017; Flores Ivich y Freidenberg, 2017).

Este capítulo persigue dos propósitos. En primer lugar, busca describir la evolución de la legislación de cuotas y de paridad de género en México, poniendo énfasis en el diseño de reglas específicas para garantizar que el comportamiento estratégico de los partidos en la nominación de las candidaturas no

<sup>1</sup> Las autoras agradecen el apoyo de Gabriela Rojas Martínez en la búsqueda de información para esta investigación.

afecte la igualdad de género en la práctica. En segundo lugar, este trabajo analiza la aplicación de la *regla de los distritos perdedores* en las elecciones federales de 2015 y las locales de 2015 y 2016, con el objetivo de determinar si su aplicación efectiva ha tenido un impacto positivo en la cantidad de escaños que las mujeres ganan por el principio de MR. Resulta relevante observar el desarrollo de las medidas de acción afirmativa de género en México, especialmente las empleadas en las elecciones en los distritos uninominales, ya que, por lo general, los países que aplican la cuota de género eligen sus representantes por la vía de representación proporcional (RP) (Dahlerup *et al.*, 2013: 23). Adicionalmente, la regla específica de distritos perdedores es una creación de la legislación mexicana. Desde su aprobación, la misma ha resultado compleja en su aplicación y es altamente probable que sea aún más compleja en el futuro, en el contexto de la reelección legislativa.<sup>2</sup>

En principio, podría esperarse que, al romper con el esquema de postular a las mujeres en los distritos perdedores, la regla examinada aumente la probabilidad de que ellas ganen escaños en distritos uninominales por el principio de MR. Sin embargo, las hipótesis propuestas en este capítulo van en sentido contrario. Primero, se sostiene que la paridad en los distritos perdedores es más importante en las entidades federativas con alta fragmentación electoral y legislativa y, segundo, que no existe una clara correlación entre el porcentaje de mujeres postuladas en distritos perdedores y el porcentaje de mujeres electas por MR. La primera hipótesis se basa en que si un partido gana todos o casi todos los escaños de MR, automáticamente, por la paridad de la postulación, habrá paridad en el resultado de la elección por ese principio, sin importar en qué distritos fueron nominadas las mujeres. En relación con la segunda hipótesis, se sostiene que la imprecisión de la legislación deja la aplicación de esa regla a la libre interpretación de las autoridades electorales y que, en algunos casos, la implementación específica no resulta tan efectiva como el espíritu de la norma parecería indicar.

El argumento principal que sostiene este capítulo es que la *regla de los distritos perdedores*, tanto por su diseño como por su interpretación, no tiene

<sup>2</sup> En 2014 se reformaron los Artículos 59, 115 y 116 de la Constitución para permitir la reelección consecutiva de las y los senadores y diputados federales, diputados locales e integrantes de ayuntamientos. Considerando que la mayoría de los representantes electos actuales son hombres y que, por definición, fueron postulados en distritos competitivos, podrán surgir tensiones entre su pretensión a reelegirse con la paridad de género y la prohibición de postular candidatos de un solo género en distritos perdedores.

un efecto sustancial en la elección de legisladoras. Adicionalmente, recientes modificaciones en la escena política mexicana y el realineamiento de los votantes, los cuales han sido muy fuertes en algunos estados de la federación, invalidan la lógica implícita en la *regla de los distritos perdedores*. Por último, algunas estrategias de los partidos políticos, como la de formar coaliciones, y su conocimiento profundo de las dinámicas en los distritos, les permite manio-brar para minimizar el efecto de esa regla en la práctica.

## La evolución de las cuotas y la paridad de género en México

Las cuotas de género para la integración de las candidaturas aparecen en la legislación mexicana en 1996. Su antecedente directo fue introducido tres años antes, como una sugerencia a los partidos políticos de incorporar a las mujeres en las postulaciones, ya que la legislación de aquel tiempo señalaba que los partidos debían promover “una mayor participación de las mujeres en la vida política del país” (Vidal, 2008: 64). Inmediatamente después de su introducción, mientras la cuota era solamente indicativa para los partidos políticos (1993-2002), la participación de las mujeres en la Cámara de Diputados oscilaba alrededor de 15%, muy por debajo del umbral recomendado del 30%.

La primera modificación al esquema de las cuotas se dio en 1996, con la inclusión en el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (COFIPE) de una regla que impedía otorgar más del 70% de candidaturas a un solo género. Con ello, se logró solamente un incremento de 4.8%, llegando al 18% la presencia femenina en el Congreso de la Unión. Ante la ausencia de regulaciones específicas y sanciones por incumplimiento, “los partidos ingresaban candidaturas ‘simbólicas’, como las candidaturas suplentes, o ubicaban a las candidatas en los últimos lugares de las listas de representación proporcional” (Cazarín, 2011: 33), lo que no afectaba el cumplimiento formal de la cuota, pero sí su efectividad.

En 2002, con la introducción de la obligatoriedad de la cuota, se inicia una segunda época en el ámbito electoral en México. La reforma al COFIPE mantuvo la proporción de 30/70, pero estableció su aplicación en las candidaturas propietarias, y no en el total de candidaturas –propietarios y suplentes en con-

junto—. En cuanto a las listas de candidaturas por el principio de RP, el Código obligaba a conformarlas en segmentos de tres, y a incluir, en los primeros tres segmentos de cada lista, un candidato de género distinto. Esa configuración, que aseguraba la presencia de, por lo menos, tres mujeres dentro de los primeros nueve lugares de la lista, además del establecimiento de sanciones por incumplimiento—incluyendo una posible negativa de registro—, empezó a rendir frutos en México (Vidal, 2008: 68-69). Con el nuevo esquema, la representación femenina alcanzó 23% de las cámaras en el Congreso federal.

El tercer momento de las cuotas (2007-2012) llegó con el establecimiento de un nuevo umbral 40/60 y de la obligatoriedad de su aplicación a todas las candidaturas. En esa etapa, la actuación de las autoridades electorales se volvió cada vez más firme a favor de la inclusión de las mujeres en la vida política del país, con lo cual se dio un importante desarrollo jurisprudencial en torno a la constitucionalidad de las cuotas y a las reglas específicas relativas a su implementación. Gracias a esas medidas, se logró una tasa de representación de las mujeres del 28% (Medina, 2011: 33-34), lo que significó un aumento de 5% con respecto a la etapa anterior.

El proceso electoral 2011-2012 dio inicio a la cuarta etapa en la evolución de la cuota de género en el ámbito electoral en México. Durante ese proceso, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) dictó la sentencia SUP-JDC-12624/2011, en la que la Sala Superior declaró la inconstitucionalidad de la regla de excepción incluida en el Artículo 219.2 del COFIPE, la cual señalaba que los partidos podían incumplir con la cuota cuando sus candidatos fueran electos mediante un procedimiento democrático, conforme a sus estatutos. Además, estableció que, dentro del 40% de las candidaturas correspondientes al género minoritario, la fórmula completa —propietario y suplente— tendría que ser del mismo género. Al garantizar que, si llegaran a presentarse vacantes en los propietarios, éstos serían sustituidos por personas del mismo género, esta medida permite conservar el equilibrio de género no sólo en las candidaturas, sino también en los cargos.

En la elección de 2012 se logró 37% de representación femenina en la Cámara de Diputados, superando por primera vez el umbral mínimo para que la presencia de un grupo en un cuerpo colegiado alcance los niveles necesarios para influenciar la toma de decisiones, que los estudios ubican en 30% (Rey, 2013). Posteriormente, la reforma electoral de 2014 abrió una nueva etapa: la

de la paridad de género. 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 legisladores federales y locales.

## La reforma electoral de 2014 y la *regla de los distritos perdedores*

El principio constitucional de paridad de género fue desarrollado en dos leyes nuevas: la *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales* (LEGIPE) y la *Ley General de Partidos Políticos* (LGPP), que sustituyen al anterior Código Electoral. La implementación del principio de paridad obliga a los partidos a asegurar la participación efectiva de ambos géneros tanto en la integración de sus órganos como en la postulación de candidatos. Conforme a la ley, los partidos tienen libertad para determinar los criterios y procedimientos que aplicarán para garantizar la paridad en las postulaciones (LGPP, Artículos 3.3, 4 y 5).

La legislación establece también que las candidaturas a los cargos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión, los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán ser integradas por 50% de candidatas mujeres y 50% de hombres (LEGIPE, Artículo 232.3). Además, la legislación electoral incluye tres reglas que buscan garantizar el cumplimiento con el principio de paridad: 1) la facultad de las autoridades electorales de rechazar el registro de candidaturas que no cumplan con el principio de paridad (LEGIPE, Artículo 232.4); 2) la obligación de los partidos de nominar sus candidaturas por fórmulas compuestas por un propietario y un suplente del mismo género (LEGIPE, Artículo 232.2) y 3) la prohibición de postular solamente candidatos de un género en aquellos distritos en los que el partido haya obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior (LGPP, Artículo 3.5).

La última disposición, conocida como la *regla de los distritos perdedores*, busca revertir una tendencia de la élite política mexicana a cumplir la cuota formalmente, pero enviando a las mujeres a los distritos de MR donde su partido es menos competitivo y tiene menor expectativa de obtener cargos (Ordoñez y Flores Ivich, 2017; Langston y Aparicio, 2014). En marzo de 2014, en una intervención en el Senado de la República, la senadora Angélica de la



Peña Gómez señaló que la legislación reglamentaria debía obligar a los partidos políticos a que “establezcan una distribución igualitaria de fórmulas de candidaturas en aquellos distritos denominados ganadores”, definiendo a éstos como los distritos donde el partido obtuvo el triunfo en la elección inmediata anterior o quedó en segundo lugar con una diferencia menor al 5%.<sup>3</sup> En una sesión de las Comisiones Unidas, involucradas en las discusiones sobre los alcances de las reformas secundarias en materia electoral en abril del mismo año, la senadora Dolores Padierna Luna hizo hincapié en la importancia de establecer la paridad de género en los distritos competitivos para corregir la tendencia de las burocracias partidarias a ubicar a las mujeres en los distritos menos competitivos.<sup>4</sup>

Entre las tres disposiciones antes mencionadas, la *regla de los distritos perdedores* es la más novedosa, pero, al mismo tiempo, es la menos clara en cuanto a cómo se debe definir y poner en práctica por parte de los partidos políticos. ¿Cuáles son los distritos en los que el partido ha obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior?, ¿y cómo se debe interpretar la prohibición de postular *solamente* candidatos de un género en estos distritos?

Al aplicar esta disposición en el registro de candidaturas a diputados federales para la elección de 2015, el Instituto Nacional Electoral (INE) consideró que:

el concepto de ‘exclusividad’ no debe ser entendido como la designación de la ‘totalidad’ de distritos de porcentaje de votación más bajo a un solo género [sino que] supone asegurar que, dentro del grupo de las candidaturas para distritos en los que se hubieran obtenido los porcentajes de votación más bajos, no exista un sesgo evidente en contra de un género (INE/CG162/2015).

Además, el INE consideró que los distritos donde el partido hubiera obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior se referían al tercio de los distritos donde el partido obtuvo menos votos en la última elección. De tal manera, el INE elaboró un listado con el porcentaje de votación que cada partido obtuvo en los distritos en el proceso electoral anterior y dividió la lista en tres bloques del mismo número

<sup>3</sup> Senado de la República. Versión estenográfica de la Sesión Ordinaria de la Cámara de Senadores, celebrada el miércoles 19 de marzo de 2014.

<sup>4</sup> Senado de la República. Versión estenográfica de las Comisiones Unidas de Reforma del Estado, de Gobernación, de Justicia, de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias y de Estudios Legislativos, sesión celebrada el 3 de abril de 2014.

de distritos: el primero, con los distritos en los que el partido obtuvo la votación más baja; el segundo, con los distritos en los que obtuvo una votación media, y el tercero, con los distritos en los que obtuvo la votación más alta. Acto seguido, revisó las candidaturas registradas en los distritos del primer bloque, distritos con la “votación más baja”, para identificar si se encontraba una “notoria disparidad en el número de personas de un género comparado con el de otro” (INE/CG162/2015).

Con base en este procedimiento, el INE determinó que todos los partidos políticos cumplieron la *regla de los distritos perdedores*, siendo el PAN el partido que realizó una postulación menos paritaria al registrar 60% de candidatas y 40% de candidatos en sus distritos perdedores. De la revisión queda claro que no hay una definición concreta de los conceptos de *sesgo evidente* y *notoria disparidad*, lo cual deja mucho espacio a la interpretación de los partidos políticos y de las autoridades electorales.

En 2016, el INE emitió un nuevo acuerdo estableciendo el mismo criterio que aplicó a nivel federal en 2015 para la verificación de esta obligación en los procesos electorales estatales de ese año (INE/CG63/2016). Sin embargo, el TEPJF –mediante la sentencia SUP-RAP-103/2016 y acumulados– revocó este acuerdo argumentando que, aunque el INE está facultado para emitir criterios interpretativos tendentes a materializar la paridad de género en el ejercicio de la facultad de atracción, en este caso ejerció esta facultad cuando ya se habían iniciado los procesos electorales de las entidades federativas, por lo que se afectó la certeza del proceso. Por consiguiente, en la actualidad, no existe un criterio unívoco de aplicación de la *regla de los distritos perdedores*, lo cual puede afectar su eficacia en la práctica.<sup>5</sup>

## La regla de los distritos perdedores y la fragmentación electoral y legislativa

La primera hipótesis que se evalúa es si el efecto de la *regla de los distritos perdedores* depende del grado de fragmentación del voto. En un escenario de

<sup>5</sup> Las reglas específicas para el cumplimiento con esta norma respecto de las elecciones de diputados federales y senadores se encuentran en el Reglamento de Elecciones aprobado por el INE. En las entidades federativas, los Organismos Públicos Locales (OPL) tienen la facultad de reglamentar su aplicación.

baja fragmentación, donde un solo partido gana todos –o casi todos– los escaños de MR, este partido no tiene distritos perdedores y, por lo tanto, la regla analizada no tendrá efecto. En este caso, la paridad en las candidaturas se traducirá de manera automática en un resultado electoral paritario, independientemente de si las mujeres fueron nominadas en distritos perdedores en el caso de los demás partidos. En cambio, cuando el triunfo electoral en los distritos uninominales se divide entre varios partidos, la paridad de género en las candidaturas de MR no necesariamente llevará a la paridad en el acceso a los cargos.

En síntesis, en cada distrito, los electores pueden votar por candidatos y candidatas de distintos partidos, por lo que solamente si un solo partido resulta triunfador en cada uno de los distritos, las diputaciones de MR se integrarán por 50% hombres y 50% mujeres –o porcentajes muy cercanos si hay un número de distritos impar–. En cambio, si los triunfos de MR se dividen entre varios partidos, no se puede garantizar que haya paridad en la integración del Congreso, ya que ésta dependerá de si las y los ciudadanos votan por más hombres o mujeres.

Para comprobar esta hipótesis, se comparan la fragmentación y el porcentaje de mujeres que alcanzaron una diputación por MR en 30 elecciones celebradas luego de la promulgación de las leyes reglamentarias en materia electoral en 2014. Esto incluye la renovación de la Cámara de Diputados en 2015 y las elecciones a los Congresos locales en 29 entidades federativas, celebradas en 2015 y 2016.<sup>6</sup> Como medida de la fragmentación del voto se usan los índices del número efectivo de partidos electorales (NEPE) y del número efectivo de partidos parlamentarios (NEPP), los cuales miden el número de los partidos que son relevantes en la contienda electoral y en el Congreso, respectivamente.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Las entidades federativas no incluidas son Puebla, Colima y Nayarit. Puebla no ha celebrado elecciones legislativas después de la reforma electoral y tanto Colima como Nayarit celebraron sus elecciones en 2014, por lo que no se aplicaron las leyes reglamentarias aprobadas en mayo de ese año.

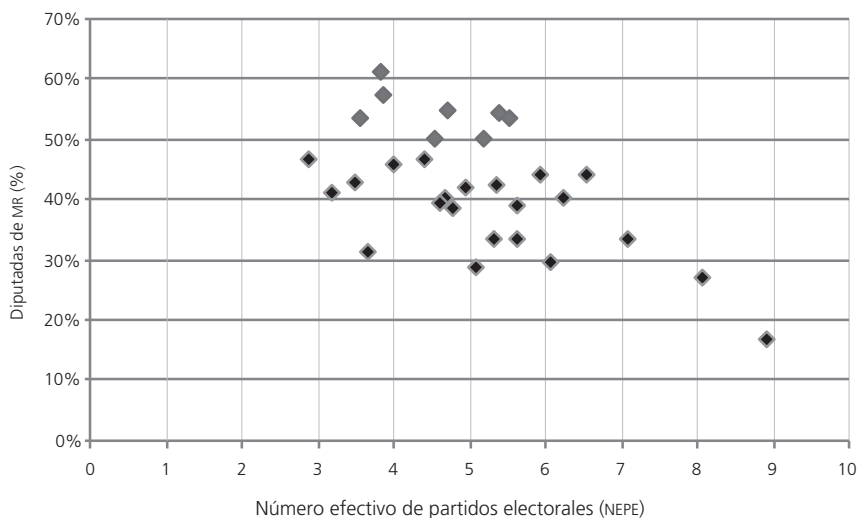
<sup>7</sup> El NEPE se calcula dividiendo 1 entre la sumatoria de los cuadrados de los porcentajes de votos obtenidos por los partidos políticos.  $NEPE = \frac{1}{\sum(\% \text{ de votos})^2}$

El NEPP se calcula dividiendo 1 entre la sumatoria de los cuadrados de los porcentajes de escaños obtenidos por los partidos políticos.  $NEPP = \frac{1}{\sum(\% \text{ de escaños})^2}$

En este caso, el NEPP se calcula, exclusivamente, con base en los escaños de MR, ya que son éstos los que se relacionan con los distritos perdedores.

En un sistema con diversas fuerzas políticas con reconocimiento oficial, estos índices pueden mostrar cuántos partidos realmente son actores políticos relevantes. Un valor del NEPE o NEPP más alto implica que hay varios partidos políticos relevantes –es decir, hay una alta fragmentación electoral o legislativa–, mientras un valor bajo implica que hay pocos partidos políticos con fuerza electoral, en el caso del NEPE, o capacidad de formar gobierno o de chantaje, en el caso del NEPP –baja fragmentación–. A continuación, se ilustra la relación entre el NEPE y la proporción de escaños de MR que fueron asignados a mujeres y, posteriormente, se analiza la relación entre esta proporción y el NEPP.

**Gráfico 1. Fragmentación electoral y porcentaje de mujeres electas en el Congreso de la Unión y Congresos estatales en México, 2015 y 2016**

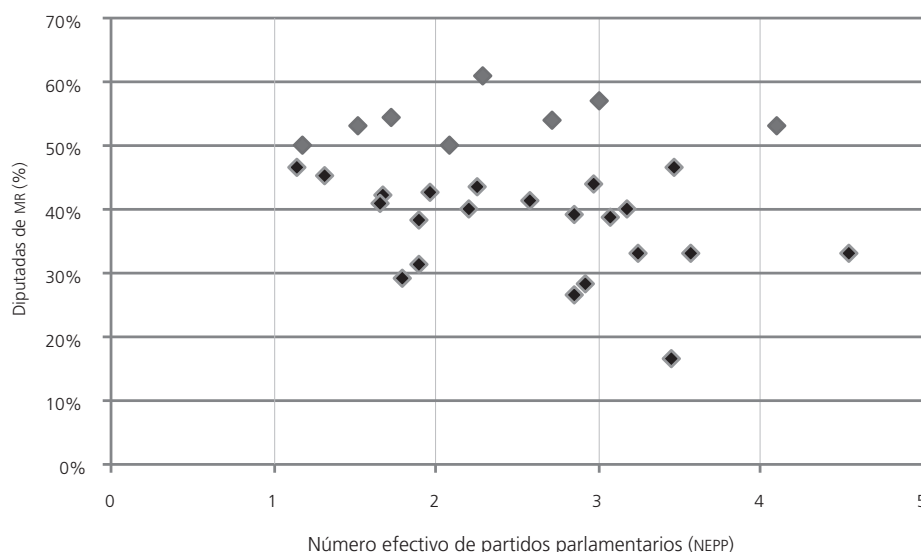


FUENTE: Elaboración propia.

En el gráfico 1 se puede observar la existencia de una correlación negativa entre el NEPE y el porcentaje de candidatas electas. En otras palabras, una mayor fragmentación electoral se relaciona con un porcentaje menor de mujeres triunfadoras y viceversa. Esta relación es más clara en las tres elecciones con más alta fragmentación, en las cuales el NEPE indica que participaron entre siete y nueve actores políticos relevantes. En las demás elecciones hay más disparidad, aunque una explicación parcial podría ser la metodología,

ya que el NEPE fue calculado con base en la votación obtenida por cada partido, sin considerar las coaliciones. Esto es relevante porque, por ejemplo, si una coalición de tres partidos gana la totalidad de los distritos de MR, automáticamente va a haber paridad en la integración, pero el NEPE –calculado sobre la votación obtenida por cada partido– probablemente indicaría la existencia de entre tres y cuatro actores políticos relevantes.

**Gráfico 2. Fragmentación legislativa y porcentaje de mujeres electas en el Congreso de la Unión y Congresos estatales en México, 2015 y 2016**



FUENTE: Elaboración propia.

La relación entre la fragmentación legislativa y el porcentaje de mujeres electas por MR es evidente, dado que en las elecciones donde el NEPP es bajo –lo cual implica que un partido gana casi la totalidad de los escaños– la proporción de mujeres electas siempre se acerca al 50%. También se desprende que hay más disparidad en el porcentaje de diputadas donde el NEPP es más alto.

Entonces, con base en el análisis teórico y empírico de la relación entre la fragmentación y el porcentaje de diputadas electas, se puede concluir que la postulación paritaria en los distritos perdedores únicamente cobraría importancia en estados con alta fragmentación. Por lo tanto, el análisis de los efectos de la *regla de distritos perdedores* sólo incluirá elecciones con alta fragmentación,

como se explicará más adelante. Sin embargo, antes de avanzar, cabe mencionar que solamente en ocho de las 30 elecciones estudiadas, 50% o más de las y los candidatos triunfadores fueron mujeres. Es decir, a pesar de la postulación paritaria, los hombres resultan electos en mayor medida que las mujeres, lo cual implica que hay otras variables que afectan la probabilidad de triunfo de las mujeres.<sup>8</sup> A continuación, se estudiará la factibilidad de que la postulación de mujeres en distritos perdedores sea una de ellas.

### **La regla de los distritos perdedores y la tasa de mujeres electas**

Si bien se ha establecido que la *regla de los distritos perdedores* no tiene un impacto importante en las elecciones con baja fragmentación electoral y legislativa, a continuación se evalúa su efecto en aquellas elecciones con alta fragmentación legislativa. Es importante precisar que las “elecciones con alta fragmentación legislativa” se definen como aquellas en las cuales por lo menos tres partidos ganaron escaños de MR y en las que el partido ganador obtuvo el triunfo en un máximo de dos terceras partes de los distritos. Este límite se eligió con base en el criterio del INE que considera distritos perdedores el tercio de los distritos donde el partido obtuvo la votación más baja en la última elección legislativa (INE/CG162/2015), por lo que, si un partido gana más de dos terceras de los distritos, los perdedores pueden considerarse competitivos.

En 2016, considerando la redistribución realizada por el INE, fue necesario excluir cinco estados, debido a la extensión de los cambios que sufrieron sus distritos, aunque se decidió incluir otros tres donde algunos distritos uninominales sufrieron ajustes menores.<sup>9</sup> De tal manera, se analizaron las trece elecciones siguientes: las elecciones federales de la Cámara de Diputados de 2015, las elecciones de diputados locales de 2015 en Campeche, Chiapas, Ciudad de México, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, San

<sup>8</sup> Entre los 926 legisladores electos en las elecciones estudiadas, 546 fueron hombres, es decir, el 59%.

<sup>9</sup> Las entidades federativas que fueron excluidas son Durango, Hidalgo, Oaxaca, Tlaxcala y Zacatecas. Las entidades federativas con redistribución menor que se incluyeron son Aguascalientes, Quintana Roo y Veracruz.

Luis Potosí y Tabasco, así como las elecciones de diputados locales de 2016 en Aguascalientes, Quintana Roo y Veracruz.

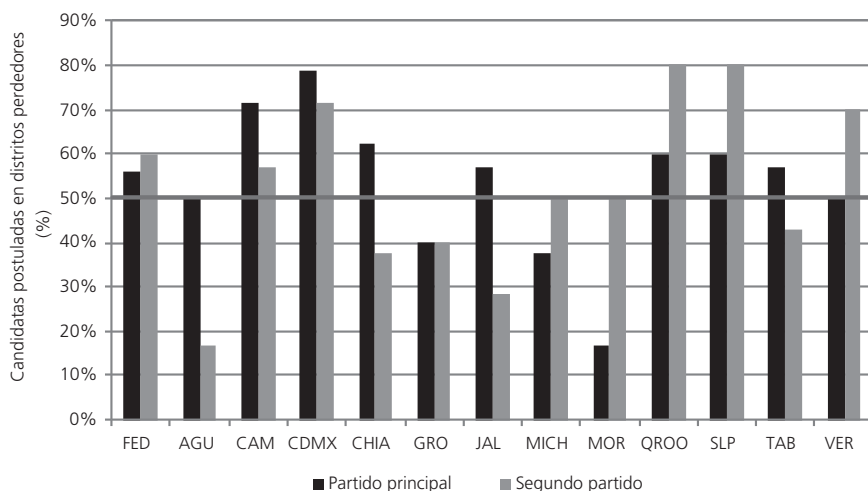
Para cada una de estas elecciones, se examina el porcentaje de candidatas nominadas en los distritos perdedores de los dos partidos que ganaron más distritos de MR.<sup>10</sup> Aunque los institutos electorales de las entidades federativas pueden determinar cómo aplicar la *regla de los distritos perdedores* y, con ello, contar con diversas reglas de aplicación en cada uno, para tener resultados comparables se aplicó a todas las elecciones estudiadas el criterio establecido por el INE para las elecciones federales de 2015, lo cual implica verificar que no haya *sesgo evidente* en la postulación de candidatos y candidatas en el tercio de los distritos donde el partido alcanzó la menor votación en las elecciones anteriores (INE/CG162/2015). En los casos donde los partidos estudiados participaron en coalición en la última elección o en la elección inmediata anterior, esta votación fue dividida según la *regla de división paritaria* de 2014, en virtud de la cual los votos emitidos a favor de partidos coaligados se distribuyen igualitariamente entre ellos y, en caso de fracción, los votos correspondientes se asignan a los partidos de más alta votación (LEGIPE, Artículo 311.1, inciso c).<sup>11</sup>

Ahora bien, la hipótesis de este análisis es que no hay una relación clara entre el porcentaje de candidatas postuladas en distritos perdedores y el porcentaje de mujeres ganadoras por el principio de MR. Esta hipótesis se basa en dos argumentos principales. Primero, la regla de los distritos perdedores prohíbe la postulación de *solamente* candidatos de un género en estos distritos, lo cual no constituye una obligación de una postulación paritaria y deja un margen amplio de interpretación. Por lo tanto, es de esperar que la falta de claridad de la regla resulte en una gran diversidad de situaciones en la aplicación de la misma. Esto se puede desprender del siguiente gráfico, el cual muestra el porcentaje de mujeres compitiendo en los distritos perdedores de los partidos en primero y segundo lugar en las trece elecciones estudiadas.

<sup>10</sup> Cabe mencionar que en el caso de la Ciudad de México se estudian los partidos en segundo y tercer lugar, ya que el partido en primer lugar (Morena) fue de nuevo registro, por lo que no es posible determinar sus distritos perdedores. En Quintana Roo hubo dos partidos en segundo lugar (PAN y PVEM), cada uno con tres escaños de MR, pero solamente se incluye al PVEM en la investigación, ya que el PAN no postuló candidatos en la totalidad de los distritos uninominales.

<sup>11</sup> Cabe mencionar que esto es una simplificación del procedimiento que usa el INE, según el cual, en caso de coaliciones flexibles o parciales –que postulan candidatos compartidos en algunos distritos y candidatos propios de cada partido en otros–, se revisan por separado los distritos perdedores de la coalición y de los partidos políticos integrantes de la misma.

**Gráfico 3. Porcentaje de mujeres postuladas como candidatas a diputadas en distritos perdedores por los dos partidos más exitosos de México, elecciones federales de 2015 y locales de 2016**



FUENTE: Elaboración propia.

El gráfico 3 evidencia la gran diversidad existente en el porcentaje de mujeres postuladas en los distritos perdedores, cifra que varía entre 16.67 y 80%. El hecho de que la autoridad electoral competente registró estas candidaturas implica que consideró que los partidos o coaliciones postulantes habían cumplido con la paridad de género, en general, y con las reglas aplicables para los distritos perdedores en particular, lo cual permite concluir que la obligación de evitar la *notoria disparidad* fue interpretada de manera altamente flexible. El segundo punto es que, en 12 de los 26 casos observados –prácticamente la mitad– las mujeres representan 50% o menos de las candidaturas. Este es el caso más deseable para permitir la elección de mujeres, ya que implica que son 50% o más de las candidaturas en los demás distritos, los cuales son considerados intermedios y competitivos.

Además, como se desprende de la siguiente tabla, la diversidad en el porcentaje de mujeres postuladas en distritos perdedores varía significativamente en todos los partidos principales. El partido que presenta la menor variación en la postulación de candidatas mujeres es el PAN, que en las seis elecciones observadas postuló 50% o más de mujeres en sus distritos perdedores. Cabe destacar que el número de observaciones de cada partido en la tabla 1 corresponde al número de veces que estos tres partidos alcanzaron



el primero o el segundo lugar en las trece elecciones estudiadas: el PRI fue uno de los dos partidos con más triunfos de MR en 12 de las 13 elecciones, el PAN en seis y el PRD en cinco. No se incluye en la tabla el PVEM y el MC, ya que solamente alcanzaron estas posiciones en dos y una elección, respectivamente.

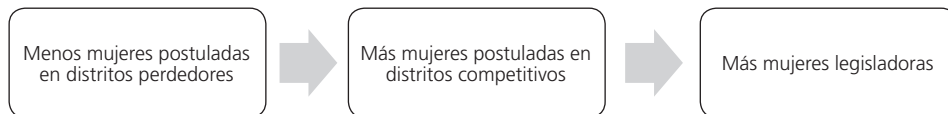
**Tabla 1. Rango del porcentaje de mujeres postuladas como candidatas a diputada en distritos perdedores por los tres partidos principales de México, elecciones federales de 2015 y locales de 2016**

<i>Partido</i>	<i>Porcentaje mínimo</i>	<i>Porcentaje máximo</i>	<i>Observaciones</i>
PRI	16.67%	71.43%	12
PAN	50.00%	80.00%	6
PRD	16.67%	78.57%	5

FUENTE: Elaboración propia.

El hecho de que no sólo se postulen mujeres en los distritos perdedores no conlleva necesariamente a que ellas sean postuladas en distritos competitivos, ya que también es posible su postulación en distritos intermedios –sobre todo, considerando que el número de distritos realmente competitivos depende de la fuerza electoral de cada partido e, incluso, de la coyuntura política en el momento de la elección–. De esta manera, como se sintetiza en la figura 1, la relación entre la postulación de mujeres en distritos perdedores y el número de candidatas electas no es directa, por lo cual se diluye el efecto posible de la regla.

**Figura 1. Relación indirecta entre distritos perdedores y mujeres legisladoras**



FUENTE: Elaboración propia.

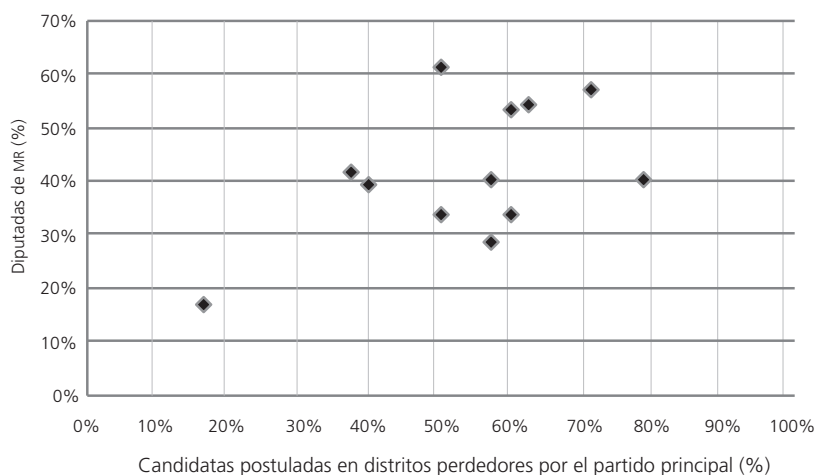
De acuerdo con la participación de la senadora Dolores Padierna Luna, en las discusiones anteriores a la promulgación de la LGPP, parece ser que las legisladoras preocupadas por la tendencia de los partidos políticos a ubicar a las mujeres en los distritos poco competitivos promovían una regla que les exigiría a los partidos políticos aplicar el principio de paridad en los distritos que

son competitivos.<sup>12</sup> Ahora bien, como lo sugiere el presente análisis, la regla al fin aprobada que prohíbe que se postulen únicamente mujeres en distritos perdedores es sólo un *proxy* de aquella meta y no tiene efectos tan directos como podría tener una regla aplicada a los distritos competitivos.

Considerando estas debilidades de la *regla de los distritos perdedores*, además de la gran variedad de factores adicionales que pueden afectar el resultado de una elección, se espera que tenga poco efecto sobre el porcentaje de mujeres electas en distritos uninominales. Para comprobarlo, se estudió la relación entre el porcentaje de mujeres postuladas en los distritos perdedores y el porcentaje de candidatas electas en las 13 elecciones, realizando un análisis separado del partido principal y del partido que obtuvo el segundo lugar.

A continuación, el gráfico 4 evidencia que no existe una clara relación entre la postulación de candidatas en los distritos perdedores del partido principal y el porcentaje de mujeres electas. Parece existir una débil correlación positiva, pero en el sentido opuesto al esperado por las y los promotores de la regla, cuya expectativa era que, al limitar el número de candidatas postuladas en distritos perdedores, llegaran más mujeres a desempeñarse como diputadas.

**Gráfico 4. Relación entre candidatas postuladas en distritos perdedores y diputadas electas, Congreso de la Unión (2015) y Congresos estatales de México (2015 y 2016), por partido principal**

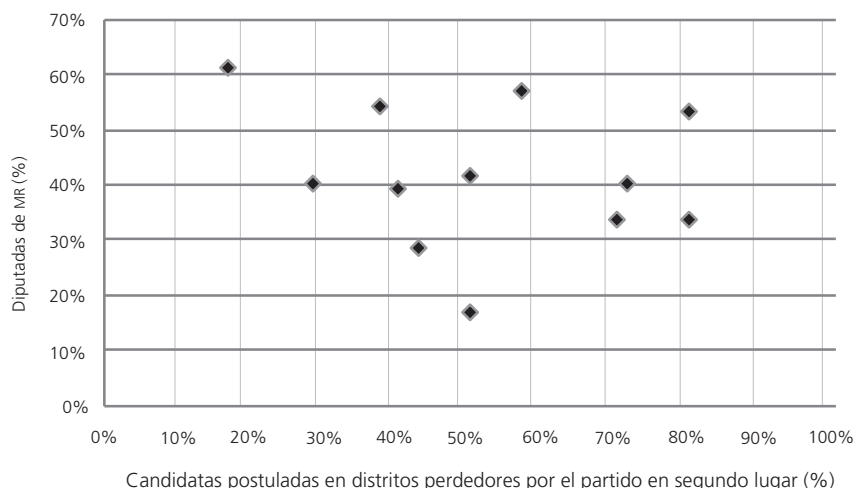


FUENTE: Elaboración propia.

<sup>12</sup> Senado de la República. Versión estenográfica de las Comisiones Unidas de Reforma del Estado, de Gobernación, de Justicia, de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias y de Estudios Legislativos, sesión celebrada el 3 de abril de 2014.

En el caso de la postulación de mujeres en los distritos perdedores del partido que obtuvo el segundo lugar, no se desprende correlación ninguna con la proporción de candidatas electas (gráfico 5). De tal manera, se puede considerar que la hipótesis de que la nueva regla no tendría un impacto importante sobre la elección de mujeres ha sido comprobada, aunque con el debido reconocimiento del número limitado de observaciones incluidas en esta investigación.

**Gráfico 5. Relación entre candidatas postuladas en distritos perdedores y diputadas electas, Congreso de la Unión (2015) y Congresos estatales de México (2015 y 2016), partido en segundo lugar**



FUENTE: Elaboración propia.

## Conclusiones

Esta investigación ha mostrado que la *regla de los distritos perdedores* no tiene un efecto significativo sobre el porcentaje de mujeres electas para el Congreso de la Unión y los Congresos estatales en México. El análisis de los datos relativos a los procesos electorales posteriores a la reforma de 2014 confirma las hipótesis planteadas: la regla examinada podría tener un impacto en el caso de elecciones con alto grado de fragmentación del voto; sin embargo, las debilidades de diseño y el contexto político impiden que se materialice. Revisemos las posibles causas de esta dinámica.

En primer lugar, la interpretación de la regla, por parte de la autoridad electoral, ha sido altamente flexible, aceptando casi cualquier proporción de mujeres postuladas en los distritos perdedores. Los datos analizados demuestran que, bajo estas reglas, los partidos postularon entre 17 y 80% de mujeres en sus distritos perdedores, lo que no refleja un equilibrio de género en los registros de candidaturas. Esa flexibilidad, especialmente cuando va en contra de las mujeres –con un alto número de postulaciones femeninas en los distritos perdedores–, no puede tener un efecto favorable para la igualdad de género en la integración de los órganos legislativos.

En segundo lugar, en pocas ocasiones, la *regla de distritos perdedores* se ha aplicado de manera efectiva. La lógica de la regla que prohíbe que “a alguno de los géneros le sean asignados exclusivamente aquellos distritos en los que el partido haya obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior” (LGPP, Artículo 3.5), hace esperar que los partidos distribuyan candidaturas tanto femeninas como masculinas en sus distritos perdedores y, automáticamente, en los competidos y en los ganadores. Sin embargo, como se ha demostrado, el hecho de que los partidos no postulen a las mujeres en los distritos perdedores no significa que las postulen en aquellos donde ganan escaños.

En muchos contextos locales, hay partidos que técnicamente no tienen distritos ganadores, ya que en esquemas de partido dominante o de bipartidismo incluso los distritos de mayor votación no se convierten en distritos ganadores. Por otro lado, los partidos políticos suelen tener un mejor pulso de las tendencias políticas en las entidades federativas y saben en cuáles de sus distritos de alta votación tienen posibilidades reales o mayores de ganar. Por ello, pueden, formalmente, cumplir las reglas e incluso postular a un número importante de mujeres en distritos competitivos, pero sin posibilidad de victoria real. En este sentido, queda claro que evitar que las candidatas mujeres estén sobrerrepresentadas en los distritos perdedores no lleva a su inclusión en los distritos ganadores, lo cual hace pensar que la redacción específica de la regla no refleja la intención de fomentar de manera efectiva las posibilidades de que las mujeres resulten elegidas. Para lograrlo tal vez habría que establecer la obligación de una postulación equilibrada en los distritos competitivos, efectivamente.

En este sentido, los hallazgos de esta investigación coinciden con lo reportado en otros estudios que apuntan a que la norma actual permite a los partidos políticos realizar postulaciones sesgadas en cuanto al nivel de competitividad

de los distritos (Palma, 2017). Ello refleja que la redacción e interpretación imperfectas de la norma introducida por la reforma de 2014 no permiten romper con la tendencia presente en las elecciones anteriores –y bajo otro diseño legislativo– de incluir a un mayor número de candidatos varones en los distritos ganadores –bastiones–, postulando a las mujeres, predominantemente, en los distritos perdedores o competitivos (Palma y Cerva, 2014).

Tercero, es complicado determinar cuáles son los distritos perdedores de los partidos políticos. Esto en parte se debe a los recientes procesos de redistribución por los que están pasando todas las entidades federativas mexicanas. Los cambios profundos en la geografía electoral del país dificultan la identificación de las tendencias en el voto y exigen cómputos complejos para identificar la votación que un partido dado recibiría en el nuevo distrito. Adicionalmente, ese cómputo –realizado a partir de las votaciones obtenidas a nivel de casilla– no necesariamente refleja de manera correcta las tendencias en la votación y puede que no sea efectivo para predecir las tendencias futuras.

Por otro lado, en las entidades federativas existe una alta volatilidad electoral. Con frecuencia, entre una y otra elección, los cambios en las preferencias de los votantes son importantes. Por ejemplo, puede variar no solamente el número de distritos ganados por un partido político, sino también en qué distritos gana el partido (véanse, por ejemplo, las diferencias en los resultados electorales en Coahuila entre la elección federal de 2012 y la local de 2014). En los últimos años, también se dieron fenómenos de reconfiguración de la escena política en varias entidades federativas, los cuales implicaron una muy marcada fragmentación del voto. Por ejemplo, el estado de Morelos sufrió una importante reconfiguración en términos de preferencias electorales y ese fue también el caso de Tabasco y del Distrito Federal, ahora Ciudad de México. De esta manera, la configuración de los distritos perdedores/competitivos de una elección no tiene mucho que ver con las tendencias de la siguiente elección.

A pesar del número limitado de elecciones analizadas, se puede concluir que la *regla de los distritos perdedores* no tiene mayor impacto sobre el número de mujeres electas en cargos legislativos nacionales y estatales en México. Es más, la frecuencia con que la concentración de los votos a favor de uno o dos partidos políticos les permite ganar todos los escaños de MR en juego,<sup>13</sup> indica que, en el contexto político mexicano –donde el sistema

<sup>13</sup> En las elecciones de 2015, ese fue el caso de Jalisco, Colima, Sonora, Guanajuato, Yucatán y Nuevo León; en las de 2016 en Chihuahua, Aguascalientes, Sinaloa, Tamaulipas y Quintana Roo.

electoral mixto convierte a una importante parte de las entidades en sistemas de partido dominante o bipartidismo—, la aplicación de la *regla de los distritos perdedores* pierde sentido. Esta situación se ve agravada por la ambigüedad de las reglas aplicables que no establecen criterios claros sobre la proporción de mujeres permitidas y porque no señalan cómo determinar cuáles son los distritos perdedores. Finalmente, existe la posibilidad de que otros factores, como la distribución de recursos para las campañas, la experiencia política de los y las candidatas o la cultura política afecten las posibilidades reales de que las mujeres resulten electas. Por lo tanto, su análisis requiere de futuras investigaciones.

## Bibliografía

- CAZARÍN MARTÍNEZ, Angélica, *Democracia, género y justicia electoral en México*. México, TEPJF, 2011.
- CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES (COFIPE), México: Instituto Federal Electoral, 1996.
- CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES (COFIPE), México: Instituto Federal Electoral, 2002.
- CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES (COFIPE), México: Instituto Federal Electoral, 2008.
- DAHLERUP, Drude, Zeina Hilal, Nana Kalandadze y Rumbidzai Kandawasvika-Nhundu, *Atlas of Electoral Gender Quotas*, Estocolmo, IDEA International, Unión Inter-Parlamentaria, Universidad de Estocolmo, 2013.
- FLORES-IVICH, Georgina y Flavia Freidenberg, “¿Por qué las mujeres ganan en unas legislaturas y en otras no? Una evaluación de los factores que inciden en la representación de las mujeres en las entidades federativas mexicana”, en Flavia Freidenberg (ed.), *La representación política de las mujeres en México*, México, Instituto Nacional Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2017, pp. 81-130.
- GILAS, Karolina M., *Con las cuotas no basta. De las cuotas de género y otras acciones afirmativas*, México, Serie Cuadernos de Divulgación, TEPJF, 2014.
- INE/CG162/2015, 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 2014-2015, disponible en [http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2015/04\\_Abril/CGesp201504-04/CG\\_esp\\_201504-4\\_ap\\_1.pdf](http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2015/04_Abril/CGesp201504-04/CG_esp_201504-4_ap_1.pdf) (consultado el 17 de agosto de 2017).
- INE/CG63/2016, Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que, en ejercicio de la facultad de atracción, se emiten criterios generales a efecto de garantizar el cumplimiento al principio de paridad de género en la postulación de candidaturas para todos los cargos de elección popular a nivel local, disponible en [http://ieez.org.mx/MJ/acuerdos/AR\\_OI/INE-CG63-2016.pdf](http://ieez.org.mx/MJ/acuerdos/AR_OI/INE-CG63-2016.pdf) (consultado el 17 de agosto de 2017).
- LANGSTON, Joy y Francisco Javier Aparicio Castillo, “Why More Women Do Not Win Single-Member District Seats”, ponencia presentada en el foro internacional “Mujeres, política, democracia. Rompiendo los techos de cristal en América Latina”, Salamanca, Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca, 2014.
- LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES (LEGIPE), México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014.
- LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS (LGPP), México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014.
- MEDINA TORRES, Luis Eduardo, “Cuotas electorales de género e integración de congresos”, en *Estudios comparados en materia electoral*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2011.
- ORDOÑEZ, Valeria y Georgina Flores Ivich, “Representación política de las mujeres en las entidades federativas: del principio de paridad a los lineamientos de competitividad en los distritos”, en Flavia Freidenberg (ed.), *La representación política de las mujeres en México*, México, Instituto Nacional Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2017.
- PALMA CABRERA, Esperanza, “Tensiones en torno a la interpretación y aplicación de las cuotas de género y la paridad”, en Teresa González Luna et. al., *Para discutir la acción afirmativa. Democracia, procesos y circunstancias*, vol. 2, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 2017, pp.15-34.
- PALMA CABRERA, Esperanza y Daniela Cerva Cerna, “La importancia de las instituciones y la organización de las mujeres: El cumplimiento de la cuota de género en las elecciones federales mexicanas de 2012”, *Política y gobierno*, vol. XXI, núm. 2, 2014, pp. 289-323.
- REY MARTÍNEZ, Fernando, *Cuotas 2.0. Un nuevo enfoque de las cuotas electorales de género*, México: TEPJF, 2013.
- SENADO DE LA REPÚBLICA, Versión stenográfica de la Sesión Ordinaria de la H. Cámara de Senadores, celebrada el miércoles 19 de marzo de 2014, disponible en <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=4&sm=1&str=1494> (consultada el 21 de septiembre de 2017).
- SENADO DE LA REPÚBLICA, Versión stenográfica de las Comisiones Unidas de Reforma del Estado, de Gobernación, de Justicia, de Reglamentos y Prácticas

Parlamentarias y de Estudios Legislativos, sesión celebrada el 3 de abril de 2014, disponible en [http://www.senado.gob.mx/comisiones/reforma\\_estado/reu/docs/version\\_130514.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/reforma_estado/reu/docs/version_130514.pdf) (consultada el 21 de septiembre de 2017).

Sentencia SUP-RAP-103/2016 y acumulados. Recurrentes: Partido Revolucionario Institucional y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral, disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2016/RAP/SUP-RAP-00103-2016.htm> (consultada el 23 de septiembre de 2017).

Sentencia SUP-JDC-12624/2011. Actor: María Elena Chapa Hernández y otras. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral, disponible en <http://portal.te.gob.mx/turnos-sentencias/sistema-consulta> (consultada el 22 de septiembre de 2017).

VIDAL CORREA, Fernanda, “El papel de la mujer en la conformación del aparato gubernamental: una mirada a partir de las reformas electorales en materia de equidad de género”, en María Luisa González Marín y Patricia Rodríguez López (coords.), *Límites y desigualdades en el empoderamiento de las mujeres en el PAN, PRI y PRD*, México, UNAM-IIE, CONACYT, UAM-Iztapalapa, INMUJERES-Miguel Ángel Porrúa, 2008, pp. 63-76.

## Lista de abreviaturas

COFIPE	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
INE	Instituto Nacional Electoral
LEGIPE	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
LGPP	Ley General de Partidos Políticos
MC	Movimiento Ciudadano
MR	Mayoría relativa
NEPE	Número efectivo de partidos electorales
NEPP	Número efectivo de partidos parlamentarios
OPLE	Organismos Públicos Locales Electorales
PAN	Partido Acción Nacional
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PVEM	Partido Verde Ecologista de México
RP	Representación proporcional
TEPJF	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación



# Equilibrar el terreno: instituciones electorales e incorporación de mujeres en las legislaturas provinciales en Argentina

*Santiago Alles*

## Introducción

Tras décadas de lucha de movimientos feministas (Molyneux, 2001; Paxton *et al.*, 2006; Paxton y Hughes, 2007) y muchos años después del reconocimiento de sus derechos electorales (Smith, 2012), las mujeres en América Latina están aún lejos de lograr la paridad política. El acceso de mujeres a posiciones legislativas en América Latina ha sido visible en las últimas dos o tres décadas (Schwindt-Bayer, 2018), pero, aun así, en la actualidad, sólo uno de cada cuatro cargos legislativos nacionales en el continente está ocupado por una mujer (IPU, 2017) y las disparidades de un país a otro son considerables. Aun cuando las legislaturas distan de ser espacios paritarios, la situación en cargos ejecutivos es todavía más desfavorable: tras el final del gobierno de Michelle Bachelet en marzo de 2018, todos los ejecutivos latinoamericanos están, una vez más, ocupados por hombres.

La irrupción de las mujeres en la política provincial argentina ha seguido una trayectoria similar a la observada en la arena nacional, donde la introducción de cuotas de género (Jones, 1996; Lubertino, 2003; Alles, 2007) marcó un punto de inflexión. Mientras en 1990 un promedio de 6.1% de las bancas estaban ocupadas por mujeres, dos décadas y media más tarde, ocupan un promedio de 28.9% de los escaños en las legislaturas provinciales (Barnes y Jones, 2018). No obstante, la incorporación no se detuvo en las legislaturas: las mujeres ocupaban cinco de 24 gobernaciones al finalizar el

ciclo de elecciones de 2015. Aún lejos de la paridad, las mujeres ocupan hoy un mayor espacio político.

Esta mayor presencia de mujeres en cargos electivos no es meramente descriptiva, sino que tiene efectos sustantivos sobre el contenido de la representación política. La evidencia indica que las legisladoras muestran diferentes prioridades que sus pares hombres (Barnes, 2012; Schwindt-Bayer, 2010, 2006; Berkman y O'Connor, 1993; Bratton y Haynie, 1999; Swers, 1998; Taylor-Robinson y Heath, 2003) y su mayor presencia está asociada con un mayor número de iniciativas legislativas sobre derechos de género (Htun *et al.*, 2013; Childs y Krook, 2009; Jones, 1997; Kittilson, 2008). Tales iniciativas, sin embargo, no se traducen automáticamente en más legislación. Dado el predominio de hombres en la presidencia de los comités legislativos (Heath *et al.*, 2005; Kittilson, 2006) y la marginalización de las mujeres en las discusiones de las autoridades partidarias (Barnes, 2014; Schwindt-Bayer, 2006), el éxito de sus iniciativas está condicionado a las instituciones formales e informales dentro de la legislatura (Franceschet y Piscopo, 2008). La presencia es un factor tan necesario como insuficiente.

El efecto de la presencia de mujeres no se limita a un cambio en las iniciativas legislativas. Las legisladoras también muestran una relación diferente con los votantes (Piscopo, 2011), en tanto que la mayor presencia de mujeres legisladoras está asociada además con cambios de actitudes favorables a las cuestiones de género entre sus pares hombres (Htun, 2014) y con la emergencia de nuevos roles de género (Wolbrecht y Campbell, 2007). Más aún, en contextos institucionales que favorecen el control democrático, las legisladoras son menos proclives a involucrarse en casos de corrupción (Esarey y Schwindt-Bayer, 2017). Una y otra vez, la evidencia indica que las mujeres han transformado la representación política de manera sustantiva.

Aun cuando la incorporación de la mujer es un fenómeno global, la trayectoria seguida en diferentes países ha sido muy variada (Paxton y Hughes, 2007). ¿Qué explica esas diferencias? La literatura sobre la elección de mujeres en cargos legislativos ha sido con frecuencia dividida en dos grupos de explicaciones, unas centradas en la oferta y otras centradas en la demanda (Krook, 2010). Por un lado, el primer grupo señala que algunas características sociales y culturales, tales como un mayor predominio de actitudes igualitarias en temas de género (Norris e Inglehart, 2005; Paxton y Kuno-

vich, 2003), un mayor número de mujeres con altos niveles educativos, y una mayor participación de las mujeres en el mercado laboral (Kenworthy y Malami, 1999; Rule, 1987, 1981), generan un ambiente más propicio para la aparición de mujeres con carreras políticas. Estas características refuerzan el número de mujeres en el *pool* del cual, típicamente, provienen los candidatos, lo cual redundaría en un mayor número de mujeres en cargos legislativos. Las barreras están, según esta perspectiva, en la puerta de entrada a la política.

El segundo grupo, por otro lado, señala que ciertas instituciones electorales, tales como la competencia bajo reglas proporcionales (Matland, 1998; Reynolds, 1999; Rule, 1987; Kenworthy y Malami, 1999; Norris, 2004, 1985) en distritos grandes (Matland, 1993; Matland y Taylor-Robinson, 1997; Rule, 1987), el uso de acciones afirmativas como las cuotas de género (Htun y Jones, 2002; Schwindt-Bayer, 2010; Jones, 2004, 1998; Dahlerup y Freidenvall, 2005) y el uso de listas cerradas (Jones 2009; Htun y Jones, 2002; Jones *et al.*, 2012; Schwindt-Bayer, 2010; Norris, 2004), producen un ambiente más favorable para la elección de legisladoras. Estas reglas reducen tanto los juegos de suma cero en los procesos de nominación como la competencia intrapartidaria en la elección general, lo cual incrementa las oportunidades de candidatos con menos recursos políticos. La literatura propone, en resumen, dos explicaciones: la mayor elección de mujeres puede deberse a un mayor número de mujeres elegibles y a un escenario más favorable a su selección.

El estudio de las elecciones legislativas en las provincias argentinas brinda la oportunidad de discutir, separadamente, estas alternativas teóricas: los legisladores provinciales son electos por medio de diferentes reglas electorales, en diferentes contextos sociales. El análisis principal del presente capítulo utiliza datos por partido a nivel del distrito electoral, para las elecciones legislativas provinciales entre enero de 2005 y diciembre de 2017. El set de datos incluye, así, renovaciones de legisladores en las 24 provincias argentinas: 3 286 diputados y 595 senadores provinciales fueron electos en 1 513 listas de candidatos, en 165 renovaciones legislativas.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Algunas de las elecciones en este periodo no han sido incluidas por limitaciones en la disponibilidad de datos. El análisis suplementario utiliza, adicionalmente, datos de elecciones del periodo 1983-2005 para un conjunto más limitado de provincias. El listado de elecciones analizadas aparece reportado en la tabla Ap-1.

Los resultados sugieren que las oportunidades de las mujeres no están asociadas con los factores que facilitarían su ingreso en la arena política, como el predominio de valores más igualitarios, mayores niveles de educación y mayor incorporación al mercado de trabajo; sino con los factores que equilibran la arena partidaria y dejan más espacio a la emergencia de nuevos dirigentes. Las mujeres tienen mejores oportunidades de ser electas en magnitudes partidarias grandes y en distritos electorales grandes, donde la elite del partido con control sobre el proceso de nominación puede incorporar a nuevos actores sin necesidad de excluir a los actores ya establecidos. Por el contrario, las mujeres tienen sustantivamente menos oportunidades donde el ingreso a la competencia partidaria es más restrictivo, como consecuencia de la elección de partidos con pocos escaños.

## ¿Qué ocurre en el piso de abajo? La inserción de las mujeres en Argentina, entre la arena federal y provincial

Los derechos electorales de las mujeres fueron reconocidos en América Latina entre las décadas de 1930 y 1950 (Smith, 2012; Schwindt-Bayer, 2010: 43). Mientras la incorporación de mujeres en cargos electivos no fue inmediata en casi ningún país de la región; en Argentina, el reconocimiento del derecho a votar fue acompañado por la introducción de un sistema *sui-generis* de cuotas partidarias en el –entonces dominante– Partido Justicialista. Los resultados fueron sustantivos: 15% de la Cámara de Diputados en 1952 estaba integrada por mujeres, un porcentaje mayor al observado en cualquier otro régimen competitivo de la época (Jones, 2009). Un golpe militar depuso al peronismo en 1955 y, desde entonces hasta el inicio de la ola democratizadora de la década de 1980, ni el Congreso argentino ni la legislatura de ningún otro país latinoamericano observó registros comparables. Más aún, la restauración democrática en 1983 no se tradujo en un inmediato retorno de las mujeres: a lo largo de toda la década, el porcentaje de escaños ocupados por mujeres en el Congreso argentino se mantuvo en niveles mínimos (Alles, 2007).

El punto de ruptura fue la sanción de un régimen de cuotas para las elecciones de diputados nacionales: la *Ley de Cupo Femenino* de 1991. El con-

texto regional, donde las nuevas elites políticas intentaban consolidar las transiciones democráticas, era propicio para la promoción activa de la incorporación de grupos históricamente relegados, tanto minorías étnicas (en especial indígenas; véase: Htun 2016; Yashar 2005; Van Cott 2005) como mujeres. De este modo, las cuotas de género argentinas, inspiradas por las cuotas partidarias entonces aplicadas en países nórdicos, se transformaron en un modelo de referencia que con rapidez fue replicado por otros países latinoamericanos (Schwindt-Bayer, 2010: 50; Campo y Ricardo, 2005: 1708), y también extendido en Argentina a las elecciones provinciales (Caminotti, 2014, 2009). Las cuotas no fueron una mera declaración de intenciones, sino que se tradujeron en un crecimiento sustantivo de la presencia de mujeres en cargos legislativos.

La experiencia argentina, desde entonces, ha tenido una atención considerable en la literatura (Barnes y Jones, 2018). La arena legislativa ha sido el terreno donde las mujeres iniciaron la disputa por lugares de representación política, y también el espacio más estudiado. El establecimiento de cuotas de género en elecciones nacionales (Lubertino, 2003) y provinciales (Caminotti, 2014, 2009) facilitó la elección de mujeres tanto en el Congreso nacional (Jones, 1996; Alles, 2008, 2007) como en las legislaturas provinciales (Jones, 1998). La literatura posterior ha estudiado el número y éxito de las iniciativas de legislación de las legisladoras (Htun, *et al.*, 2013), así como sus preferencias (Barnes, 2012), perfiles y trayectorias (Franceschet y Piscopo, 2012), y los patrones de cooperación en el trabajo legislativo (Barnes 2016). Más recientemente, la literatura también comenzó a observar con más atención la presencia de mujeres en cargos no electivos. El número de mujeres en los gabinetes nacionales también ha crecido a lo largo del mismo período (Barnes y Jones, 2011), a la vez que ocupan carteras cada vez más importantes (Escobar-Lemmon y Taylor-Robinson, 2009). Sin embargo, la política provincial ha sido más resistente: el número de mujeres en los gabinetes provinciales –si bien en aumento– ha crecido a un ritmo más lento (Barnes y Jones, 2018).

El estudio de la política provincial es interesante por motivos sustantivos. Las instituciones federales, al dar mayor espacio a los intereses locales, permiten que la presencia de enclaves conservadores obstaculice la implementación local de políticas nacionales y, al mismo tiempo, dado el mayor

número de políticas decididas por autoridades locales, dan lugar a una mayor heterogeneidad entre unidades en la protección de derechos. La evidencia indica que el diseño de las instituciones federales y la organización de los partidos políticos tienen efectos significativos sobre el avance de derechos de género y reproductivos (Franceschet y Piscopo, 2013), entre otras áreas de política pública. No obstante, a pesar de la importancia que la literatura asigna a los actores provinciales en la formulación de las políticas públicas (Spiller y Tommasi, 2007; Falletti, 2010; Gibson, 1997; Gibson y Calvo, 2000; Eaton, 2002; Remmer y Wibbels, 2000), la elección de mujeres en las provincias ha merecido relativamente poca atención de la literatura.<sup>2</sup> Las unidades subnacionales son arenas importantes para el avance de los derechos de las mujeres.

Las provincias argentinas ofrecen una muy rica oportunidad para analizar la elección de mujeres por varios motivos. Primero, el federalismo argentino ofrece considerable libertad a las unidades subnacionales para decidir el diseño de sus instituciones de gobierno y las provincias presentan una enorme variedad de reglas electorales en la elección de sus legislaturas (Calvo y Escolar, 2005), lo cual permite observar el efecto de numerosos componentes del diseño de las instituciones electorales. Segundo, la elección de la amplia mayoría de los órganos legislativos ha incorporado cuotas de género (Caminotti, 2014, 2009) y, en muchos casos, éstas han estado vigentes a lo largo de numerosos procesos electorales.

Mientras una porción importante de la literatura estudia el efecto directo de las cuotas, las elecciones provinciales argentinas permiten, además, observar el efecto de otros elementos, una vez que la implementación de las cuotas se encuentra consolidada. Tercero, la diversidad de las unidades electorales ofrece una variedad considerable de contextos sociales, en términos de educación, participación de las mujeres en la fuerza laboral y actitudes. Esta diversidad permite observar el efecto de las actitudes y estructuras sociales predominantes sobre las oportunidades de las mujeres. Ahora bien, ¿qué explica el dispar acceso de mujeres a las legislaturas provinciales argentinas? En las próximas dos secciones se revisan las dos explicaciones predo-

<sup>2</sup> Algunas importantes excepciones son los mencionados trabajos de Jones (1998) sobre la elección de legisladoras provinciales hace casi dos décadas; más recientemente, Caminotti (2014, 2009) sobre el establecimiento de leyes de cuotas y Barnes (2012b, 2016) sobre el trabajo legislativo.

minantes en este debate, a partir de evidencia proveniente de las elecciones provinciales.<sup>3</sup>

## Ambición y carreras políticas: ¿el contexto social afecta el número de mujeres en la carrera?

Las mujeres constituyen aproximadamente la mitad de la población representada en todas las provincias, pero sólo son una porción minoritaria de los representantes en todas las legislaturas. Todo legislador debió atravesar un largo proceso para ocupar su banca: inicia con su reclutamiento político, continúa a través de la competencia por la nominación y culmina en la elección general. Este proceso, sin embargo, transforma cantidades equivalentes de hombres y mujeres en la población general, en cantidades muy dispares de hombres y mujeres en los cargos electivos. Estas diferencias de acceso, no obstante, pueden ser resultado de sesgos en uno o varios puntos de dicho proceso y el desafío teórico consiste en determinar qué efecto tiene cada uno de estos pasos sobre el resultado final.

Las mujeres pueden encontrar obstáculos significativos aun antes del inicio del proceso de nominación partidaria. El contexto social y cultural puede limitar el número de mujeres que se lanzan a la arena política, lo cual resulta en una presencia femenina menor en cargos políticos. Tres factores en particular ocupan un lugar relevante en estas explicaciones: *a)* las actitudes predominantes sobre los roles de género, junto con *b)* la participación femenina en el mercado laboral, y *c)* los niveles de educación de las mujeres. La tabla 1 reporta los resultados de los modelos de regresión utilizados a lo largo del capítulo; el primero, estimado a partir de todas las renovaciones legislativas entre 2005 y 2017, en las 24 provincias, incluye los factores contextuales analizados en esta sección.

<sup>3</sup> Los resultados del análisis estadístico aparecen reportados en la tabla 1. Adicionalmente, se proveen resultados complementarios en el apéndice electrónico, junto a una breve descripción de los datos y del diseño de investigación. El apéndice y los datos para replicar los resultados están disponibles en <<http://santiago-alles.net/research>>

**Tabla 1. Elección de mujeres legisladoras en las provincias argentinas.  
 Regresión binomial con errores *standard* agrupados por provincia**

	<i>Modelo 1</i> <i>2007-2017</i>	<i>Modelo 2</i> <i>2007-2017</i>	<i>Modelo 3</i> <i>1983-2017</i>
	<i>Coef.</i> <i>(cse)</i>	<i>Coef.</i> <i>(cse)</i>	<i>Coef.</i> <i>(cse)</i>
Cuotas de género (%)	0.0288*** (0.0048)	0.0229*** (0.0047)	
Cuotas de género (dummy)			2.7831*** (0.3569)
Magnitud de distrito (log)	0.2067 (0.1361)	0.0862 (0.1439)	1.0016*** (0.2027)
Magnitud de partido (log)	1.1830*** (0.1437)	1.0544*** (0.1336)	1.4669*** (0.4032)
ENP (votos)	-0.0298 (0.0316)	-0.0210 (0.0316)	0.0686 (0.0536)
ENP (escaños)	0.0693 (0.0863)	0.0791 (0.0731)	-0.0478 (0.0961)
Senado provincial	0.1472 (0.1405)	0.1007 (0.1458)	0.1447 (0.1021)
PI/FPV (dummy)	0.0864 (0.0604)	0.0092 (0.0554)	0.1253† (0.0688)
Diputadas nacionales (%)	-0.0025 (0.0036)	0.0011 (0.0043)	0.0385*** (0.0066)
Participación laboral (%, fem)	-0.0108 (0.0137)		
Educación secundaria o más (%, fem)	0.0121 (0.0091)		
Actitudes de género (%)	0.0015 (0.0023)		
Magnitud de distrito x Mag. de partido	-0.2622*** (0.0447)	-0.2165*** (0.0410)	-0.4019** (0.1355)
Cuotas x magnitud de partido			0.1342 (0.1696)
Cuotas x magnitud de distrito			-0.4596** (0.1622)
Cuotas x diputadas nacionales			-0.0360*** (0.0062)
Constante	-3.0017*** (0.3000)	-2.6001*** (0.2748)	-6.2149*** (0.6470)
Observaciones	1 045	1 317	706
Grupos: provincias	24	24	10

Errores *standard* agrupados por provincia entre paréntesis.

\*\*\* p<.001 \*\* p<.01 \* p<.05 † p<.01

Muchas veces, las sociedades latinoamericanas se han caracterizado por una cultura machista y la idea de que este tipo de valores representa una barrera es teóricamente atractiva. En esa dirección, la literatura comparada ha indicado que un mayor predominio de actitudes igualitarias, respecto a los roles de género en la arena pública, está asociado con mayores tasas de elección de mujeres en órganos legislativos (Norris e Inglehart, 2005; Paxton y Kunovich, 2003). Los roles de género tradicionales relegan a la mujer a la esfera privada,



por lo cual la participación de mujeres en partidos, sindicatos u otros movimientos es menos aceptada y esto dificulta el acceso a los ámbitos donde los políticos usualmente inician sus carreras. Más aún, los votantes aceptan con más naturalidad que la política es un territorio masculino y podrían ser menos proclives a votar por mujeres cuando compiten para cargos electivos. El predominio de actitudes de este tipo representaría, entonces, un contexto poco propicio para que las mujeres inicien una carrera política.

¿Qué relación tienen las actitudes de género predominantes con el éxito de las mujeres en las elecciones provinciales? Las actitudes hacia la participación de las mujeres en política, de acuerdo con las encuestas de *Latin American Public Opinion Project* (LAPOP), difieren de una provincia a otra. Así, LAPOP pregunta por el grado en 14 provincias argentinas<sup>4</sup> mediante la frase siguiente: “los hombres son mejores líderes políticos que las mujeres”, y mientras en provincias como Salta, Neuquén y San Juan al menos 18% de los entrevistados manifiesta estar “muy de acuerdo”, en distritos como Capital Federal y Río Negro ese acuerdo no alcanza ni 3%. Sin embargo, la evidencia, a pesar de las expectativas teóricas, sugiere que el porcentaje de entrevistados que está “de acuerdo” o “muy de acuerdo” no tiene ningún efecto sustantivo sobre la elección de legisladoras: aun cuando el coeficiente presenta la dirección esperada (negativo), el efecto es, estadísticamente, indistinguible de cero.<sup>5</sup> Las actitudes de género predominantes son independientes de la probabilidad de elegir una diputada o una senadora provincial.

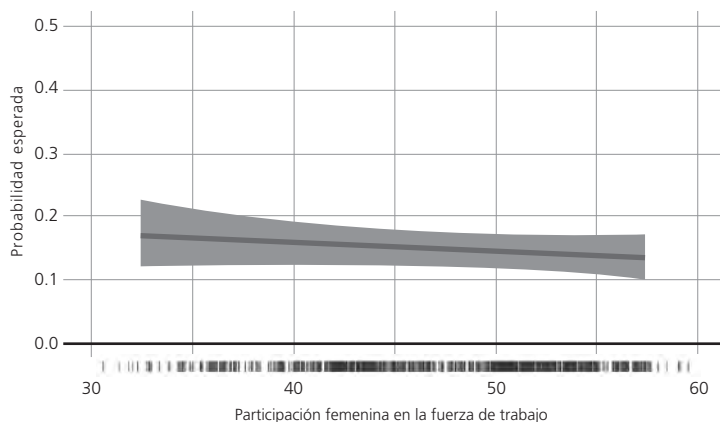
La mayor participación de las mujeres en el mercado laboral, en segundo lugar, ha sido con frecuencia asociada con la participación de la mujer en la esfera pública (Kenworthy y Malami, 1999; Rule, 1987, 1981). Las mujeres que trabajan fuera de su hogar –según este argumento– tienden a participar más activamente en política, al tiempo que tienen mayor independencia económica para impulsar su carrera. La participación laboral permite establecer redes de contactos políticos y, por ejemplo, vincularse a organizaciones que con frecuencia sirven de base para las carreras políticas, tales como sindicatos y uniones empresariales. Más aún, la participación laboral de las mujeres

<sup>4</sup> Los datos de LAPOP –disponibles a la fecha– reúnen, aproximadamente, 7 500 entrevistados, distribuidos en cinco olas entre 2008 y 2016. La pregunta sobre las actitudes de género sólo fue incluida en la muestra recolectada en 2012.

<sup>5</sup> Los resultados no presentan ninguna diferencia si se limita al porcentaje que está “muy de acuerdo.”

difunde roles de género más modernos entre las generaciones más jóvenes, lo cual fortalece la aceptación social de las carreras políticas de las mujeres y las expectativas de resultar electas.

**Gráfica 1. Probabilidad esperada de elección de una mujer, e intervalo de confianza según participación femenina en la fuerza de trabajo (legislaturas provinciales, Argentina 2005-2017)**



NOTA: Las marcas verticales al pie de la gráfica indican el número de observaciones en la estimación.

¿Qué influencia tiene la participación laboral sobre la competencia electoral provincial? Los niveles de participación femenina en la fuerza de trabajo, de acuerdo con datos censales, presentan una diversidad considerable a través de los distritos electorales: en 75% de los distritos observados, el porcentaje de mujeres en edad activa que forman parte de la fuerza laboral oscila entre 38.4 y 56.2%. La evidencia indica, no obstante, que la participación laboral no tiene efectos positivos sobre las oportunidades electorales de las mujeres en las provincias. Por el contrario, tal como puede observarse en la gráfica 1, conservando las demás variables en sus valores promedio, la probabilidad esperada de elegir una diputada provincial declina –levemente– a medida que aumenta el nivel de participación femenina en la fuerza laboral. La dirección de la relación es la contraria a la expectativa teórica, aun cuando la relación no sea estadísticamente significativa.

Los legisladores provienen con frecuencia de un grupo social privilegiado respecto a sus votantes tanto en términos de ingreso como educativos (Norris y Lovenduski, 1995). La participación laboral, no obstante, implica diferentes tipos de trabajo y quizá sean sólo los más calificados y mejor remunerados los

que faciliten la carrera política de las mujeres. La tasa de participación laboral, en ese caso, sería un mal indicador y, más aún, podría explicar la falta de resultados; sin embargo, cabría esperar que el nivel educativo de las mujeres tuviera un impacto significativo. A medida que aumenta el número de mujeres con altos niveles educativos, se refuerza la presencia de mujeres en el *pool* del cual, típicamente, provienen los candidatos, lo cual cabe esperar que fortalezca la posición de las mujeres frente al proceso de nominación y resulte en un aumento del número de mujeres en cargos legislativos.

¿Qué influencia tiene la educación de las mujeres sobre sus oportunidades electorales en las provincias? Los datos censales permiten caracterizar la composición educativa de los diferentes distritos electorales provinciales. En el distrito mediano, 35.6% de las mujeres en edad activa –15 años o más– tiene educación secundaria completa o un nivel educativo más alto y en 75% de los distritos observados ese porcentaje oscila entre 24.3 y 44%. Sin embargo, estas diferencias entre distritos no están asociadas con ningún efecto sustantivo sobre la elección de legisladoras. Las probabilidades esperadas de elegir una mujer en un distrito en el cuarto inferior, con 25% de mujeres con alta educación, son apenas menores a las oportunidades de escoger otro distrito en el cuarto superior, con 45% de mujeres en ese grupo: manteniendo las demás variables en sus valores promedio, las probabilidades de elegir una diputada pasan de 12.5 a 15.3%, pero esas diferencias no son estadísticamente significativas.

En suma, ninguno de estos factores tiene un efecto estadísticamente distinguible sobre las oportunidades electorales de las mujeres. Ni las actitudes predominantes entre los votantes, ni los mayores niveles educativos alcanzados por las mujeres, ni la participación de las mujeres en el mercado laboral parecen estar asociados con mejores oportunidades para la elección de legisladoras provinciales. Las oportunidades de elección de las mujeres no mejoran cuando cambia el contexto social y cultural, a pesar de la frecuencia con la que se señalan estos factores. Estos hallazgos, no obstante, de ningún modo implican que las mujeres se encuentren en paridad al inicio del proceso, sino que, por el contrario, llaman la atención sobre el peso de factores individuales, por sobre otros contextuales.

La ambición política difiere entre sexos: las mujeres son menos proclives a considerar competir por un cargo político (Lawless y Fox, 2010) o incluso a aspirar a cargos más altos (Fulton *et al.*, 2006). Esas diferencias parecen ser

resultado de un mayor rechazo a la naturaleza competitiva de la política. La evidencia experimental sugiere que cuando ésta se presenta en términos de conflicto y de ejercicio de poder, las mujeres son más proclives que los hombres a perder interés (Preece y Stoddard, 2015; Schneider *et al.*, 2016; Holman y Schneider 2016), y eso redunda en la mencionada brecha de ambición.

Más aún, no sólo se diferencian en su ambición, sino también en su auto-percepción. Las mujeres tienden a considerarse a sí mismas subcalificadas para ocupar posiciones políticas (Lawless y Fox, 2010) y, por esa razón, cuando finalmente compiten, están en promedio más capacitadas que sus pares hombres (Anzia y Berry, 2011). Una vez en la arena electoral, las mujeres no son competidoras menos eficaces, pero las diferencias de ambición y autopercepción afectan su disposición inicial. Mientras los factores contextuales agregados tienen escasa influencia para explicar la decisión de participar en la política, las explicaciones centradas en la oferta necesitan incorporar el rol de los factores individuales, así como desarrollar una teoría más precisa sobre el lugar que ocupan las instituciones sociales y educativas, necesaria para explicar cómo adolescentes con similares niveles de interés (Hooghe y Stolle, 2004) se convierten en adultos con diferentes niveles de participación pública.

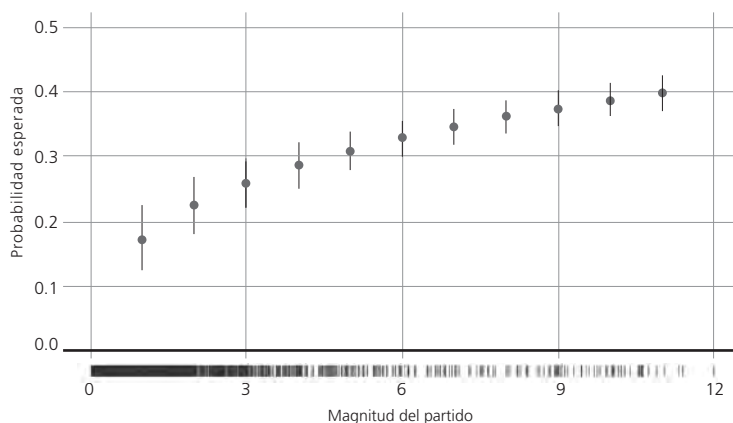
## Equilibrar el terreno: instituciones electorales y las condiciones de la competencia

La dispar presencia de hombres y mujeres en cargos electivos puede ser resultado de las condiciones desiguales en las que las mujeres enfrentan la competencia. Las mujeres son actores con relativamente menos recursos políticos, por lo cual una competencia intrapartidaria más intensa las coloca en desventaja frente a actores establecidos, los cuales son predominantemente hombres. Las reglas electorales y las características de la competencia partidaria tienen, así, efectos sustantivos sobre la elección de legisladoras. En particular, las elecciones legislativas en las provincias indican que las oportunidades electorales de las mujeres están condicionadas por factores tales como 1) la magnitud partidaria, 2) la magnitud de distrito y 3) las cuotas de género. Los modelos 2 y 3 en la tabla 1 exponen el efecto de los

factores políticos e institucionales sobre las oportunidades electorales de las mujeres.<sup>6</sup>

La literatura comparada ha señalado que el número de legisladoras aumenta cuando los partidos eligen más bancas (Schwindt-Bayer, 2010; Jones, 2009; Jones *et al.*, 2012). El núcleo teórico del argumento descansa sobre las características adoptadas por el proceso de nominación partidaria en diferentes contextos electorales. Al momento de nominar candidatos, los partidos capaces de ganar numerosos escaños tienen la oportunidad de balancear la composición de su oferta, como una forma de apelar a diferentes grupos de votantes; en este contexto, las mujeres encuentran mejores oportunidades de ser nominadas y tienen mejores oportunidades de ocupar posiciones “con posibilidades de resultar electas”. Por el contrario, cuantos menos escaños un partido espera lograr, el proceso de nominación deviene en un juego de suma cero más intenso, donde las mujeres enfrentan mayores barreras para conseguir un lugar entre los candidatos.

**Gráfica 2. Probabilidad esperada de elección de una mujer, e intervalo de confianza según cantidad de bancas ganadas (legislaturas provinciales, Argentina 2005-2017)**



NOTA: Las marcas verticales al pie de la gráfica indican el número de observaciones en la estimación.

Las probabilidades de elección de legisladoras provinciales, representadas en la gráfica 2, están asociadas, efectivamente, a la cantidad de bancas ganadas por el partido en un distrito. Conservando las demás variables en sus valores promedio, en una elección con cuotas de género en un distrito con 15 bancas en juego, la probabilidad esperada de que una mujer resulte electa

<sup>6</sup> Las probabilidades reportadas en las gráficas 2 a 4, incluidas en esta sección, fueron estimadas a partir del modelo 2 en la tabla 1.

cuando un partido obtiene una sola banca es apenas 17.3%. Es decir, una mujer resultará electa en una de cada seis ocasiones.<sup>7</sup> Sin embargo, cuando un partido obtiene cuatro bancas, la probabilidad esperada de elegir una mujer trepa a casi el doble: 28.8%; así, uno de cada cuatro lugares será ocupado por una mujer. Y, cuando un partido obtiene 10 bancas, la probabilidad esperada de elegir una legisladora llega al 38.7%, lo cual significa que cuatro de los 10 representantes serán mujeres. Este efecto es estadísticamente significativo e independiente de las especificaciones del modelo.

La magnitud de distrito también ha sido asociada con las oportunidades electorales de las mujeres: los distritos electorales grandes, al facilitar la emergencia de magnitudes partidarias más grandes, presentan menores barreras a la elección de mujeres (Schwindt-Bayer, 2010; Matland, 1993; Matland y Taylor-Robinson, 1997; Rule, 1987). Más aún, la mayor diversidad en la oferta electoral facilita la presión de las mujeres para reclamar espacios políticos y, en definitiva, el contagio entre partidos (Matland y Studlar, 1996): la exclusión de las mujeres es más evidente cuando ya han sido incluidas por algún partido pionero, de manera que los partidos más resistentes a su inclusión se exponen a castigos electorales. Sin embargo, evidencia más reciente, usando datos desagregados, ha comenzado a poner esto en duda: los efectos de la magnitud serían condicionales al tipo de lista empleada y al uso de sistemas de cuotas adecuadamente diseñados (Jones, 2009; Schmidt, 2009; Jones *et al.*, 2012). En última instancia, el efecto de la magnitud de distrito sería indirecto, resultado de su influencia sobre el tamaño de las delegaciones partidarias.

La evidencia aquí presentada sugiere que la magnitud de distrito puede tener un efecto independiente, aunque menor al observado para la magnitud partidaria, y condicional al tamaño de la delegación: las oportunidades de las mujeres en partidos pequeños parecen mejorar a medida que aumenta el tamaño del distrito, pero no así en las delegaciones medianas y grandes. Sin embargo, los resultados no son suficientemente sólidos para hacer afirmaciones concluyentes.

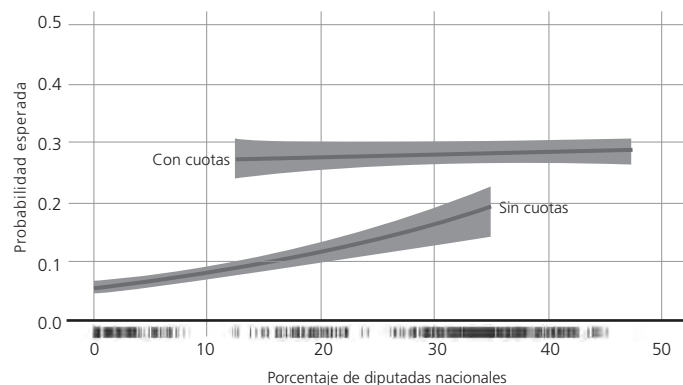
Las cuotas han sido repetidas veces señaladas como un instrumento crucial para la inclusión de mujeres en legislaturas (Jones, 1998; Dahlerup y Frei-

<sup>7</sup> La interpretación de la probabilidad es individual. Por ejemplo, cuando la probabilidad esperada es 20%, ese porcentaje indica que se espera encontrar una mujer por cada cinco legisladores y no un 20% de probabilidades de que una sea mujer.

denvall, 2005; Dahlerup, 1998; Norris, 2004; Tripp y Kang, 2008; Alles, 2007); sin embargo, el diseño de las cuotas (Araújo y García, 2006; Htun y Jones, 2002; Schwindt-Bayer, 2010) tiene una importancia mayor: tanto los mandatos de posición (Jones, 2004) como su aplicación mediante sanciones efectivas (Dahlerup, 2005) tiene un efecto significativo sobre la eficacia de las cuotas. Más aún, trabajos anteriores han mostrado que las cuotas tienen efectos a largo plazo: su uso regular fortalece los efectos iniciales (Schwindt-Bayer, 2010; Matland, 1993; Matland y Studlar, 1998; Alles, 2007) y, tras cierto período de tiempo, aun cuando las cuotas son removidas, las mujeres disponen de oportunidades políticas más favorables (Bhavnani, 2009). El consenso en este punto es dominante: las cuotas mejoran las oportunidades de las mujeres.

Las cuotas en las provincias argentinas fueron mayormente introducidas durante la década de 1990 (Caminotti, 2014, 2009; Barnes, 2016), por lo cual, dado el periodo observado en este capítulo, sus efectos deberían ser menores: por un lado, la amplia mayoría de las observaciones en el análisis principal –modelos 1 y 2– han sido elecciones bajo leyes de cuotas; por otro, los partidos compitiendo en provincias que introdujeron cuotas en elecciones recientes (Entre Ríos, Jujuy) tuvieron incentivos para aumentar el número de mujeres nominadas aun en elecciones previas a las cuotas, por la presión que supone la comparación con provincias vecinas donde las cuotas estaban en vigor. Aun así, todos los modelos muestran un efecto positivo de las cuotas sobre las probabilidades de elegir una mujer legisladora.

**Gráfica 3. Probabilidad esperada de elección de una mujer, e intervalo de confianza según uso de cuotas y porcentaje de diputadas nacionales en 10 legislaturas provinciales (Argentina 2005-2017)**



NOTA: Las marcas verticales al pie de la gráfica indican el número de observaciones en la estimación.

El efecto de las cuotas se ve con más claridad cuando se extiende el espectro de tiempo analizado. Tal como resume la gráfica 3, al observar un set más chico de provincias, sólo 10, para un periodo considerablemente más largo de tiempo, 34 años, los resultados presentan dos hallazgos principales. Por un lado, la evidencia confirma la contribución sustantiva hecha por las leyes de cuotas: manteniendo todas las demás variables en sus promedios, la probabilidad esperada de elegir una mujer en una elección con cuotas ronda 28%, mientras que las oportunidades se mantienen significativamente por debajo de ese umbral en una elección sin cuotas. Estos resultados son consistentes con la literatura precedente: leyes de cuotas bien diseñadas incrementan de manera sustantiva el acceso de mujeres a cargos legislativos.

Por otro lado, y teóricamente más interesante, los resultados muestran cómo las cuotas nacionales influyeron indirectamente sobre la composición de las legislaturas provinciales. La sanción de la *Ley de Cupo Femenino* incrementó de manera dramática la elección de mujeres en la Cámara de Diputados nacional (Jones, 1996; Lubertino, 2003; Barnes y Jones, 2018; Alles 2008, 2007), pero no regía sobre elecciones provinciales. Sin embargo, ésta no sólo influyó en la adopción de cuotas de género similares en las provincias (Caminotti, 2014, 2009), sino que la mayor presencia de legisladoras nacionales alteró la competencia electoral provincial. La cantidad de diputadas nacionales electas en una provincia, mientras no fueron introducidas cuotas, tuvo un efecto significativo sobre las oportunidades de las mujeres en la competencia provincial: la probabilidad esperada de elegir una mujer pasó de 5.7%, cuando ninguna mujer había sido electa, a 9.8%, cuando un 15% de la delegación provincial estuvo integrada por mujeres, a 16.5%, cuando habían sido electas 30% de mujeres como diputadas nacionales. La elección de legisladoras en la arena nacional influyó en las oportunidades de otras mujeres en una arena institucionalmente independiente.

Finalmente, el tipo de asiento legislativo y la pertenencia al peronismo parecen tener escasa o ninguna influencia sobre la elección de legisladoras. Por un lado, más allá de su paridad formal, el Senado es reputado como una cámara de mayor prestigio, con frecuencia dominada por la presencia de dirigentes más experimentados. Dadas estas características, cabría esperar que las mujeres tuvieran menor presencia en los senados provinciales, pero, una vez controlado el efecto de reglas electorales, por lo general más restrictivas,



la evidencia sugiere que la participación de mujeres no difiere entre cámaras. Por otro lado, las características del partido pueden influir en la elección de legisladoras. El peronismo ha desarrollado una larga tradición de inclusión de mujeres, la cual se remonta al rol desempeñado por Eva Perón en los años fundacionales, a la sanción del voto femenino bajo el primer peronismo en la segunda mitad de la década de 1940, y a la institución de una cuota partidaria *sui-generis* que aseguraba un tercio de las candidaturas a la rama femenina del partido. Sin embargo, la evidencia no permite afirmar que las mujeres tengan oportunidades sustantivamente diferentes en el peronismo que en otros partidos políticos.

Las oportunidades electorales de las mujeres son mayores cuando los partidos ganan más escaños, en distritos más grandes y en elecciones con cuotas de género. Los partidos pequeños presentan un escenario muy poco propicio para las mujeres: cuando un partido gana una sola banca, ese lugar, casi con seguridad, va a ser ocupado por un hombre. Si los distritos chicos refuerzan los procesos de exclusión de las mujeres, los distritos grandes no sólo permiten la aparición de delegaciones partidarias más nutridas, sino que también parecen empujar la elección de mujeres en partidos pequeños. Las cuotas de género han impulsado sólidamente la elección de legisladoras en la arena provincial, aunque las diferencias entre provincias en la actualidad se deben más a otros factores, tales como el tamaño de los distritos y de los partidos, que reducen los juegos de suma cero en la nominación de candidatos. Las instituciones políticas adecuadamente diseñadas pueden reducir el impacto de las desigualdades iniciales sobre la competencia política y, así, favorecer la incorporación política de las mujeres.

## Conclusiones

El marco general para analizar las oportunidades de las mujeres implica observar la elección como un proceso que se extiende desde las condiciones en las cuales las mujeres se lanzan a la política, que va a través del reclutamiento y la nominación dentro de los partidos, y culmina en la competencia electoral (Norris y Lovenduski, 1995). La estrategia es fructífera porque, al des-

montar el proceso electoral en sus componentes, permite determinar en qué puntos del recorrido las mujeres encuentran mayores obstáculos. En esa dirección, la evidencia presentada a lo largo de este capítulo sugiere que las diferencias en las oportunidades electorales de las mujeres en las provincias argentinas no están fundamentalmente vinculadas al contexto social o cultural, sino a las características de la competencia que deben enfrentar: las oportunidades son significativamente menores cuando las instituciones electorales o las características partidarias de la arena electoral estimulan una competencia intrapartidaria más intensa, donde la incorporación de mujeres exige desplazar a actores establecidos.

Las cuotas de género, tal como ha dado cuenta la literatura comparada en repetidas ocasiones (Htun y Jones, 2002; Schwindt-Bayer, 2010, 2018; Jones, 2009), han sido un mecanismo decisivo para romper esta inercia, al obligar –cuando son apropiadamente diseñadas– a incluir mujeres en las listas de candidatos. La magnitud del partido se volvió entonces un mecanismo clave: a medida que los partidos lograron un mayor número de escaños, las mujeres encontraron más espacios y mejoraron sus oportunidades de ser electas. Estos hallazgos están en línea con trabajos recientes (Jones, 2009; Schmidt, 2009) que sugieren que los efectos de la magnitud del distrito serían condicionales a otros factores. Los distritos grandes permiten magnitudes partidarias también más grandes y, por esta razón, las leyes de cuotas sólo fueron eficaces cuando se aplicaron en elecciones con varios escaños en juego. Sin embargo, la evidencia presentada sugiere que la influencia de la magnitud de distrito podría no estar limitada a un efecto indirecto, al permitir delegaciones más grandes; sino que puede también tener un efecto directo, al favorecer una oferta electoral más diversa: las oportunidades de elegir una mujer en partidos chicos mejoran –aunque levemente– cuando compiten en distritos más grandes.

Allí donde las leyes de cuotas no fueron introducidas, las mujeres, en ocasiones, encontraron aliadas en otras arenas: a medida que aumentaba el número de diputadas nacionales, las mujeres encontraron mejores oportunidades para competir en elecciones provinciales. ¿Las mujeres que ahora ocupan posiciones de poder en el Congreso nacional presionaron sobre el proceso de nominación de legisladores provinciales?, ¿las autoridades partidarias descubrieron que era electoralmente costoso excluirlas, porque se exponían

a ser señalados ante los votantes por las diferencias entre listas nacionales y provinciales? El mecanismo causal requiere mayor análisis, pero el *contagio* (Matland y Studlar, 1996) sugiere que la conexión entre niveles ha jugado un papel importante, más allá del diseño de las instituciones electorales.

El presente capítulo, no obstante, omitió el proceso de nominación partidaria de manera deliberada. Los efectos del proceso interno de los partidos sobre las oportunidades de las mujeres son aún el punto ciego de esta literatura, no como resultado de una afirmación teórica, sino más bien de las dificultades para obtener datos comparables. El papel de los partidos ha comenzado a ocupar más espacio en la literatura reciente (Kittilson, 2013) y algunos elementos han sido señalados: la ideología partidaria (Kittilson, 2006; Caul, 1999; Matland y Studlar, 1996; Matland, 1993; Alles, 2014; Funk *et al.*, 2017), las características de las reglas de nominación (Kittilson, 2006; Caul, 1999) o la composición de las élites partidarias (Kunovich y Paxton, 2005). Todos estos elementos parecen influir en las oportunidades de las mujeres. La próxima generación de investigaciones sobre la elección de las mujeres tiene el desafío de abrir la puerta del jardín secreto de la política tanto en lo que se refiere a la nominación de partidos nacionales como subnacionales.

## Bibliografía

- ARAÚJO, Clara y Ana Isabel García, “Latin America: The Experience and the Impact of Quotas in Latin America”, en Drude Dahlerup (ed.), *Women, Quotas and Politics*, Nueva York, Routledge, 2006, pp. 83-111.
- ALLES, Santiago M., “Ideología partidaria, competencia electoral y elección de legisladoras en cinco democracias latinoamericanas: Argentina, Brasil, Chile, Perú y Uruguay, 1980-2013”, *América Latina Hoy. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 66, 2014, pp. 69-94.
- ALLES, Santiago M., “Efectos del sistema electoral sobre la representación de mujeres. Argumentos y evidencia a partir del caso argentino (1983-2005)”, *Revista SAAP*, vol. 3, núm. 2, 2008, pp. 313-352.
- ALLES, Santiago M., “¿Hacia la consolidación política? Cambios en la ‘estructura de oportunidades electorales’ de las mujeres en Argentina”, *América Latina Hoy. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 47, 2007, pp. 123-154.

- ANZIA, Sarah F. y Christopher R. Berry, “The Jackie (and Jill) Robinson Effect: Why Do Congresswomen Outperform Congressmen?”, *American Journal of Political Science*, vol. 55, núm. 3, 2011, pp. 478–493.
- BARNES, Tiffany D., *Engendering Politics: Institutional Constraints and Collaboration in Argentina*, Nueva York, Cambridge University Press, 2016.
- BARNES, Tiffany D., “Women’s Representation and Legislative Committee Appointments: The Case of the Argentine Provinces”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 23, núm. 2, 2014, pp. 135–163.
- BARNES, Tiffany D., “Gender and Legislative Preferences: Evidence from the Argentine Provinces”, *Politics & Gender*, vol. 8, núm. 4, 2012, pp. 483–507.
- BARNES, Tiffany D., y Mark P. Jones, “Women’s Representation in Argentine National and Subnational Governments”, en Leslie A. Schwindt-Bayer (ed.), *Gender and Representation in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, 2018.
- BARNES, Tiffany D., y Mark P. Jones, “Women in Executives: Latin America”, en Gretchen Bauer y Manon Tremblay (eds.), *Women in Executives: a Global Overview*, Nueva York, Routledge, 2011, pp. 105–121.
- BERKMAN, Michael B. y Robert E. O’Connor, “Do Women Legislators Matter? Female Legislators and State Abortion Policy”, *American Politics Quarterly*, vol. 21, 1993, pp. 102–124.
- BHAVNANI, Rikhil R., “Do Electoral Quotas Work after They Are Withdrawn? Evidence from a Natural Experiment in India”, *American Political Science Review*, vol. 103, núm. 1, 2009, pp. 23–35.
- BLEVINS, Cameron y Lincoln Mullen, “Jane, John... Leslie? A Historical Method for Algorithmic Gender Prediction”, *Digital Humanities Quarterly*, vol. 9, núm. 3, 2015, p. 2.
- BRATTON, Kathleen A. y Kerry L. Haynie, “Agenda Setting and Legislative Success in State Legislatures: The Effect of Gender and Race”, *Journal of Politics*, vol. 61, 1999, pp. 658–679.
- CALVO, Ernesto y Marcelo Escolar, *La nueva política de partidos en la Argentina: Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electora*, Buenos Aires, PENT-Prometeo, 2005.
- CAMERON, A. Colin, Jonah B. Gelbach y Douglas L. Miller, “Bootstrap-Based Improvements for Inference with Clustered Errors”, *The Review of Economics and Statistics*, vol. 90, núm. 3, 2008, pp. 414–427.
- CAMINOTTI, Mariana, “No todos los caminos van a Roma. Cuotas de género y federalismo electoral en Argentina”, en Marcelo Escolar y Juan Manuel Abal Medina (eds.), *Modus vivendi. Política multinivel y estado federal en Argentina*, Buenos Aires, Prometeo, 2014, pp. 255–280.
- CAMINOTTI, Mariana, “En el nombre de la democracia. La invención del cupo femenino y la difusión de cuotas electorales en la Argentina”, tesis doctoral, Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de General San Martín, 2009.
- CAUL, Miki, “Women’s Representation in Parliament: The Role of Political Parties”, *Party Politics*, vol. 5, núm. 1, 1999, pp. 79–98.

- CHILDS, Sarah y Mona Lena KROOK, "Analyzing Women's Substantive Representation: From Critical Mass to Critical Actors", *Government & Opposition*, vol. 44, núm. 2, 2009, pp. 125-145.
- DAHLERUP, Drude, "Increasing Women's Political Representation: New Trends in Gender Quotas", en Jullie Ballington y Azza Karam (eds.), *Women in Parliament: Beyond Numbers*, Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2005, pp. 141-153.
- DAHLERUP, Drude, "From a Small to a Large Minority: Women in Scandinavian Politics", *Scandinavian Political Studies*, vol. 11, núm. 4, 1988, pp. 275-298.
- DAHLERUP, Drude y Lenita Freidenvall, "Quotas as 'Fast Track' to Equal Representation for Women", *International Feminist Journal of Politics*, vol. 7, núm. 1, 2005, pp. 26-48.
- EATON, Kent, *Politicians and Economic Reform in New Democracies. Argentina and the Philippines in the 1990s*, Pennsylvania, Penn State University Press, 2002.
- ESAREY, Justin y Andrew Menger, "Practical and Effective Approaches to Dealing with Clustered Data", *Political Science Research and Methods*, 2017, (en prensa).
- ESAREY, Justin y Leslie A. Schwindt-Bayer, "Women's Representation, Accountability and Corruption in Democracies", *British Journal of Political Science*, 2017, (en prensa).
- ESCOBAR-LEMMON, Maria C. y Michelle M. Taylor-Robinson, "Getting to the Top: Career Paths of Latin American Female Cabinet Ministers", *Political Research Quarterly*, vol. 62, núm. 4, 2009, pp. 685-699.
- FALLETI, Tulia, *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.
- FRANCESCHET, Susan y Jennifer M. Piscopo, "Federalism, Decentralization, and Reproductive Rights in Argentina and Chile", *Publius*, vol. 43, núm. 1, 2013, pp. 129-150.
- FRANCESCHET, Susan y Jennifer M. Piscopo, "Gender and Political Backgrounds in Argentina", en Susan Franceschet, Mona Lena Krook y Jennifer M. Piscopo (eds.), *The Impact of Gender Quotas*, Nueva York, Oxford University Press, 2012, pp. 43-56.
- FRANCESCHET, Susan y Jennifer M. Piscopo, "Gender Quotas and Women's Substantive Representation: Lessons from Argentina", *Politics and Gender*, vol. 4, núm. 3, 2008, pp. 393-425.
- FUNK, Kendall D., Magda Hinojosa y Jennifer Piscopo, "Still Left Behind: Gender, Political Parties, and Latin America's Pink Tide", *Social Politics*, vol. 24, núm. 4, 2017, pp. 399-424.
- FULTON, Sarah A., Cherie D. Maestas, L. Sandy Maisel y Walter J. Stone, "The Sense of a Woman: Gender, Ambition, and the Decision to Run for Congress", *Political Research Quarterly*, vol. 59, núm. 2, 2006, pp. 235-248.
- GIBSON, Edward, "The Populist Road to Market Reform: Policy and Electoral Coalitions in Mexico and Argentina", *World Politics*, vol. 49, 1997, pp. 339-370.

- GIBSON, Edward y Ernesto Calvo, “Federalism and Low-Maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reform in Argentina”, *Studies in Comparative International Development*, vol. 35, núm. 3, 2000, pp. 32-55.
- HEATH, Roseanna Michelle, Leslie A. Schwindt-Bayer y Michelle M. Taylor-Robinson, “Women on the Sidelines: Women’s Representation on Committees in Latin American Legislatures”, *American Journal of Political Science*, vol. 49, núm. 2, 2000, pp. 420-436.
- HOLMAN, Mirya R. y Monica C. SCHNEIDER, “Gender, Race, and Political Ambition: How intersectionality and frames influence interest in political office”, *Politics, Groups and Identities*, 2016, (en prensa).
- HOOGHE, Marc y Dietlind STOLLE, “Good Girls Go to the Polling Booth, Bad Boys Go Everywhere. Gender Differences in Anticipated Political Participation among American Fourteen-Year-Olds”, *Women & Politics*, vol. 26, núm. 3-4, 2004, pp. 1-23.
- HTUN, Mala, *Inclusion without Representation in Latin America: Gender Quotas and Ethnic Reservations*, Nueva York, Cambridge University Press, 2016.
- HTUN, Mala, “Political Inclusion and Representation of Afrodescendent Women in Latin America”, en María C. Escobar-Lemmon y Michelle M. Taylor-Robinson (eds.), *Representation: The Case of Women*, Nueva York, Oxford University Press, 2014, pp. 118-134.
- HTUN, Mala, Marina Lacalle y Juan Pablo Micozzi, “Does Women’s Presence Change Legislative Behavior? Evidence from Argentina, 1983-2007”, *Journal of Politics in Latin America*, vol. 5, núm. 1, 2013, pp. 95-125.
- HTUN, Mala y Mark P. JONES, “Engendering the Right to Participate in Decision-Making: Electoral Quotas and Women’s Leadership in Latin America”, en Nikki Craske y Maxine Molyneux (eds.), *Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America*, Nueva York, Palgrave, 2002, pp. 32-56.
- INTER-PARLIAMENTARY UNION, *Women in National Parliaments*, disponible en <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm> (consultado el 15 de diciembre de 2017).
- JONES, Mark P., “Gender Quotas, Electoral Laws and the Election of Women. Evidence from the Latin American Vanguard”, *Comparative Political Studies*, vol. 42, núm. 1, 2009, pp. 56-81.
- JONES, Mark P., “Quota Legislation and the Election of Women: Learning from the Costa Rican Experience”, *Journal of Politics*, vol. 66, núm. 4, 2004, pp. 1203-1223.
- JONES, Mark P., “Gender Quotas, Electoral Laws, and the Election of Women. Lessons from the Argentine Provinces”, *Comparative Political Studies*, vol. 31, núm. 1, 1998, pp. 3-21.
- JONES, Mark P., “Legislator Gender and Legislator Policy Priorities in the Argentine Chamber of Deputies and the United States House of Representatives”, *Policy Studies Journal*, vol. 25, 1997, pp. 613-629.
- JONES, Mark P., “Increasing Women’s Representation Via Gender Quotas: The Argentine Ley de Cupos”, *Women & Politics*, vol. 6, núm. 4, 1996, pp. 75-98.



- JONES, Mark P., Santiago Alles y Carolina Tchantian, “Cuotas de género, leyes electorales y elección de legisladoras en América Latina”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 32, núm. 2, 2012, pp. 331-357.
- KENWORTHY, Lane y Melissa Malami, “Gender Inequality in Political Representation: A Worldwide Comparative Analysis”, *Social Forces*, vol. 78, núm. 1, 1999, pp. 235-269.
- KITTILSON, Miki Caul, “Party Politics”, en Georgina Waylen, Karen Celis, Johanna Kantola y S. Laurel Weldon (eds.), *The Oxford Handbook of Gender and Politics*, Oxford University Press, 2013, pp. 536-553.
- KITTILSON, Miki Caul, “Representing Women: The Adoption of Family Leave in Comparative Perspective”, *Journal of Public Economics*, vol. 70, núm. 2, 2008, pp. 323-334.
- KITTILSON, Miki Caul, *Challenging Parties, Changing Parliaments: Women and Elected Office in Contemporary Western Europe*, Columbus, Ohio State University Press, 2006.
- KROOK, Mona Lena, “Beyond Supply and Demand: A Feminist-Institutionalist Theory of Candidate Selection”, *Political Research Quarterly*, vol. 63, núm. 4, 2010, pp. 707-720.
- KUNOVICH, Sheri y Pamela Paxton, “Pathways to Power: The Role of Political Parties in Women’s National Political Representation”, *American Journal of Sociology*, vol. 111, núm. 2, 2005, pp. 505-552.
- LAWLESS, Jennifer L. y Richard L. Fox, *It Still Takes A Candidate: Why Women Don’t Run for Office*, Nueva York, Cambridge University Press, 2010.
- LUBERTINO, María José, “Pioneering Quotas: The Argentine Experience and Beyond”, en IDEA Internacional, *The Implementation of Quotas: Latin American Experiences*, Estocolmo, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2003, pp. 32-40.
- MATLAND, Richard, “Women’s Representation in National Legislatures: Developed and Developing Countries”, *Legislative Studies Quarterly*, vol. 23, núm. 1, 1998, pp. 109-125.
- MATLAND, Richard, “Institutional Variables Affecting Female Representation in National Legislatures: The Case of Norway”, *Journal of Politics*, vol. 55, núm. 3, 1993, pp. 737-755.
- MATLAND, Richard y Donley Studlar, “Gender and Electoral Opportunity Structure in the Canadian Provinces”, *Political Research Quarterly*, vol. 51, núm. 1, 1998, pp. 117-140.
- MATLAND, Richard y Donley Studlar, “The Contagion of Women Candidates in Single-Member District and Proportional Representation Electoral Systems: Canada and Norway”, *Journal of Politics*, vol. 58, núm. 3, 1996, pp. 707-733.
- MATLAND, Richard y Michelle Taylor-Robinson, “Electoral System Effects on Women’s Representation. Theoretical Arguments and Evidence from Costa Rica”, *Comparative Political Studies*, vol. 30, núm. 2, 1997, pp. 186-210.

- MOLYNEUX, Maxime, *Women's Movement in International Perspective. Latin America and Beyond*, Nueva York, Palgrave, 2001.
- NORRIS, Pippa, *Electoral Engineering. Voting Rules and Political Behavior*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.
- NORRIS, Pippa, "Women in European Legislative Elites", *West European Politics*, vol. 8, núm. 4, 1985, pp. 90-101.
- NORRIS, Pippa y Ronald Inglehart, "Women as Political Leaders Worldwide: Cultural Barriers and Opportunities", en Sue Thomas y Clyde Wilcox (eds.), *Women and Elective Office. Past, Present, and Future*, Nueva York, Oxford University Press, 2005, pp. 244-263.
- NORRIS, Pippa y Joni Lovenduski, *Political Recruitment. Gender, Race and Class in the British Parliament*, Nueva York, Cambridge University Press, 1995.
- PAXTON, Pamela y Melanie M. Hughes, *Women, Politics and Power. A Global Perspective*. Thousand Oaks, Pine Forge Press, 2007.
- PAXTON, Pamela, Melanie M. Hughes y Jennifer L. Green, "The International Women's Movement and Women's Political Representation, 1893-2003", *American Sociological Review*, vol. 71 núm. 6, pp. 2006, 898-920.
- PAXTON, Pamela y Sheri Kunovich, "Women's Political Representation: The Importance of Ideology", *Social Forces*, vol. 82, núm. 1, 2003, pp. 87-113.
- PISCOPO, Jennifer M., "Rethinking Descriptive Representation: Rendering Women in Legislative Debates", *Parliamentary Affairs*, vol. 64, núm. 3, 2011, pp. 448-472.
- PREECEA, Jessica y Olga Stoddard, "Why Women Don't Run: Experimental Evidence on Gender Differences in Political Competition Aversion", *Journal of Economic Behavior & Organization*, vol. 117, 2015, pp. 296-308.
- REMMER, Karen y Erik Wibbels, "The Subnational Politics of Economic Adjustment: Provincial Politics and Fiscal Performance in Argentina", *Comparative Political Studies*, vol. 33, 2000, pp. 419-445.
- REYNOLDS, Andrew, "Women in the Legislatures and Executives of the World: Knocking at the Highest Glass Ceiling", *World Politics*, vol. 51, núm. 4, 1999, pp. 547-572.
- RULE, Wilma, "Electoral Systems, Contextual Factors and Women's Opportunity for Election to Parliament in Twenty-Three Democracies", *Western Political Quarterly*, vol. 40, núm. 3, 1987, pp. 477-498.
- RULE, Wilma, "Why Women Don't Run: The Critical Contextual Factors in Women's Legislative Recruitment", *Political Research Quarterly*, vol. 34, núm. 1, 1981, pp. 60-77.
- SCHNEIDER, Monica C., Mirya R. Holman, Amanda B. Diekman y Thomas McAndrew, "Power, Conflict, and Community: How Gendered Views of Political Power Influence Women's Political Ambition", *Political Psychology*, vol. 37, núm. 4, 2016, pp. 515-531.
- SCHWINDT-BAYER, Leslie A. (ed.), *Gender and Representation in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, 2018.
- SCHWINDT-BAYER, *Political Power and Women's Representation in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, 2010.



- SCHWINDT-BAYER, “Still Supermadres? Gender and the Policy Priorities of Latin American Legislators”, *American Journal of Political Science*, vol. 50, núm. 3, 2006, pp. 570–85.
- SCHMIDT, Gregory, “The Election of Women in List PR Systems: Testing the Conventional Wisdom”, *Electoral Studies*, vol. 28, núm. 2, 2009, pp. 190–203.
- SMITH, Peter H., *Democracy in Latin America: Political Change in Comparative Perspective*, Oxford, Oxford University Press, 2012.
- SWERS, Michele L., “Are Women More Likely to Vote for Women’s Issue Bills Than Their Male Colleagues?”, *Legislative Studies Quarterly*, vol. 23, 1998, pp. 435–448.
- TAYLOR-ROBINSON, Michelle M. y Roseanna Michelle Heath, “Do Women Legislators Have Different Policy Priorities Than Their Male Colleagues? A Critical Case Test”, *Women and Politics*, vol. 24, 2003, pp. 77–101.
- TRIPP, Aili Mari y Alice Kang, “The Global Impact of Quotas. On the Fast Track to Increased Female Legislative Representation”, *Comparative Political Studies*, vol. 41, núm. 3, 2008, pp. 338–361.
- VAN COTT, Donna Lee, *From Movements to Parties in Latin America. The Evolution of Ethnic Politics*, Nueva York, Cambridge University Press, 2005.
- WOLBRECHT, Christina y David E. Campbell, “Leading by Example: Female Members of Parliament as Political Role Models”, *American Journal of Political Science*, vol. 51, núm. 4, 2007, pp. 921–939.
- YASHAR, Deborah J., *Contesting Citizenship in Latin America. The Rise of Indigenous Movements and the Postliberal Challenge*, Nueva York, Cambridge University Press, 2005.

## Apéndice

**Tabla Ap-1. Listado de elecciones por provincia, incluidas en el análisis**

Provincia	Cámara de Diputados (o única)	Senado
Buenos Aires	1983, 1985, 1987, 1989, 1991, 1993, 1995, 1997, 1999, 2001, 2003, 2005, 2007, 2009, 2011, 2013, 2015, 2017	1983, 1985, 1987, 1989, 1991, 1993, 1995, 1997, 1999, 2001, 2003, 2005, 2007, 2009, 2011, 2013, 2015, 2017
Capital Federal	2005, 2007, 2009, 2011, 2013, 2015, 2017	
Catamarca	2007, 2009, 2011	2007, 2009, 2011
Chaco	1983, 1985, 1987, 1989, 1991, 1993, 1995, 1997, 1999, 2001, 2003, 2005, 2007, 2009, 2011, 2013, 2015, 2017	
Chubut	1983, 1987, 1991, 1995, 1999, 2003, 2007, 2011, 2015	

**Tabla Ap-1.** (concluye)

<i>Provincia</i>	<i>Cámara de Diputados (o única)</i>	<i>Senado</i>
Córdoba	2007, 2011, 2015	
<i>Corrientes</i>	<i>1985, 1987, 1991, 1993, 1995, 1997, 1999, 2001, 2003, 2005, 2007, 2009, 2011, 2013, 2015, 2017</i>	2005, 2007, 2009, 2011, 2013, 2015, 2017
<i>Entre Ríos</i>	<i>1983, 1987, 1991, 1995, 1999, 2003, 2007, 2011, 2015</i>	2007, 2011, 2015
<i>Formosa</i>	<i>1983, 1985, 1987, 1989, 1991, 1993, 1995, 1997, 1999, 2001, 2003, 2005, 2007, 2009, 2011, 2013, 2015, 2017</i>	
Jujuy	1983, 1985, 1987, 1989, 1991, 1993, 1995, 1997, 1999, 2001, 2003, 2005, 2007, 2009, 2011, 2013, 2015, 2017	
La Pampa	1983, 1987, 1991, 1995, 1999, 2003, 2007, 2011, 2015	
La Rioja	2009, 2011, 2013	
Mendoza	2005, 2007, 2009, 2011, 2013, 2015, 2017	2005, 2007, 2009, 2011, 2013, 2015, 2017
Misiones	2007, 2009, 2011, 2013, 2015, 2017	
Neuquén	1983, 1987, 1991, 1995, 1999, 2003, 2007, 2011, 2015	
Río Negro	2007, 2011, 2015	
Salta	2007, 2009, 2011, 2013, 2015, 2017	2007, 2009, 2011, 2013, 2015, 2017
San Juan	2007, 2011, 2015	
San Luis	2005, 2007, 2009, 2011, 2013, 2015, 2017	2007, 2009, 2011, 2013, 2015, 2017
Santa Cruz	2007, 2011, 2015	
Santa Fe	2007, 2011, 2015	2007, 2011, 2015
Santiago del Estero	2005, 2013	
Tierra del Fuego	1983, 1987, 1989, 1991, 1995, 1999, 2003, 2007, 2011, 2015	
Tucumán	2007, 2011, 2015	

Nota: las provincias y renovaciones incluidas en el análisis complementario se marcan en cursiva (modelo 3, tabla 1).

# Mujeres y elecciones en Colombia: una mirada a la competencia en el nivel subnacional (2002-2015)

Margarita Batlle

## Introducción<sup>1</sup>

El 25 de octubre de 2015 en Colombia se celebraron elecciones para escoger autoridades subnacionales, las décimas desde la aprobación de la elección popular para Alcaldías en 1988. En estos comicios se eligen gobernadores y alcaldes, así como los cuerpos colegiados de cada nivel de representación (Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Juntas Administradoras Locales). Si bien la proporción de mujeres que ocupan cargos de elección popular en el país ha ido en aumento en la última década, las cifras son considerablemente más altas en los cargos legislativos nacionales que en los de nivel subnacional.<sup>2</sup> En muchos departamentos todavía queda un largo camino por recorrer en este sentido, teniendo en cuenta que, en varios, la representación femenina es especialmente baja, con una exclusión histórica de las mujeres del ámbito político y electoral.

En 2015 fue la tercera vez que se aplicó la *Ley de Cuota de Género* en elecciones, consagrada en la ley 1475 de 2011. Las primeras elecciones con esta legislación –las subnacionales de 2011– no evidenciaron el crecimiento esperado en el número de mujeres electas. En cambio, en las elecciones nacio-

<sup>1</sup> El presente capítulo forma parte del proyecto “*Women’s representation in National Congresses in Latin America: Institutional design, Political Parties and Multilevel Political careers*” (CONICYT-FONDECYT Postdoctorado 3160447). La autora agradece los comentarios de los editores a una versión previa de este capítulo.

<sup>2</sup> En 2014, en el Congreso fueron electas 21% de mujeres en el Senado y 18% en la Cámara de representantes, mientras que para los cargos subnacionales, en la última elección, celebrada en 2015, los valores se ubican alrededor del 16% para Asambleas Departamentales y Concejos Municipales. Al momento de escribirse este capítulo las elecciones legislativas de 2018 todavía no se habían celebrado.

nales al Congreso en 2014, la cantidad de mujeres que logró una curul en el Senado y en la Cámara de representantes aumentó en 4% para la Cámara Baja y en 6% para el Senado, lo que significó un aceleramiento en el crecimiento respecto de elecciones anteriores.<sup>3</sup>

Este capítulo analiza la llegada de mujeres a cargos de elección popular en el nivel local entre 2003 y 2015 en Colombia, así como los efectos de la cuota de género en los últimos procesos electorales.<sup>4</sup> En particular, describe el modo como ha evolucionado la representación descriptiva (Pitkin, 1985), esto es, los cambios y las continuidades en la cantidad de mujeres que alcanzan cargos de elección popular en los comicios en los que se ha implementado la *Ley de Cuota de Género* y en los que no.

Teniendo en cuenta los históricos bajos niveles de inclusión de las mujeres en política en Colombia (Córdoba Ruiz, 2002; Wills y Cardozo, 2005; Batlle, 2016; Puyana, 2017; entre otros), conocer la composición de los espacios de gobierno y deliberación políticos, desde una perspectiva que distinga por género y enfatice estas desigualdades, constituye un paso adelante en la caracterización y comprensión de este fenómeno. De este modo, se puede no sólo identificar cómo se ha desarrollado la participación de las mujeres en la política, sino también establecer el papel que juegan diferentes factores institucionales y estructurales en este proceso.

Asimismo, este capítulo examina lo sucedido en los diferentes departamentos y municipios del país. Para ello, se utilizan los datos electorales provistos por la Registraduría Nacional del Estado Civil.<sup>5</sup> Al profundizar en el estudio de la representación de las mujeres en los diferentes niveles de competencia electoral a lo largo del territorio colombiano se busca contar también con mayores elementos que contribuyan a la evaluación de los efectos de la cuota y su combinación con el sistema electoral y las estrategias de los actores envueltos en el proceso electoral colombiano.

<sup>3</sup> El aumento registrado entre 2006 y 2010 fue del 2% para la Cámara Baja y del 5% para el Senado.

<sup>4</sup> Sumándose a trabajos que se han centrado en la representación de las mujeres en el ámbito subnacional en América Latina, tales como Reynoso y D'Angelo, 2006; Caminotti, Rotman y Varetto, 2014; Martín, 2014; Caminotti y Freidenberg, 2016; entre otros.

<sup>5</sup> La *Ley de Cuota de Género* rige para los cargos plurinominales. A modo ilustrativo se incluirá también información general sobre los resultados obtenidos por las mujeres en los cargos uninominales –alcaldías y gobernaciones– a pesar de no ser el foco central de este trabajo. Al momento de escribir este capítulo los datos oficiales de las elecciones de 2015 provistos por la Registraduría Nacional del Estado Civil eran aún provisionales.

Uno de los hallazgos principales de este capítulo es que el aumento sostenido en la proporción de mujeres que alcanzan un escaño en el Congreso de la República desde 2002 no se ha reflejado con las mismas características en el nivel subnacional. Teniendo en cuenta que Colombia ya celebró elecciones tanto nacionales como subnacionales con cuota de género, esta situación evidencia que la cuota –combinada con determinados factores contextuales– puede generar resultados diferentes. En ese mismo sentido, el capítulo busca aportar a la reflexión sobre la necesidad de tomar a la política nacional y subnacional como dos esferas donde la competencia no es, necesariamente, similar, configurando espacios donde actores y estrategias difieren de manera considerable.

El capítulo se divide en cuatro partes. Primero, se realiza una descripción del contexto institucional en el que se desarrolla la competencia electoral en Colombia. Se tienen en cuenta, por un lado, las normas y el diseño de esas normas para incentivar la participación de las mujeres en los cargos de representación popular y, por otro, la configuración de un nuevo nivel de competencia para partidos y candidatos a nivel subnacional desde finales de la década de 1980. Segundo, se analizan los resultados de la presencia de mujeres en cargos de elección popular en ese nivel. Tercero, se presentan los resultados de las elecciones para Asambleas Departamentales y Concejos Municipales de 2015, a la luz de una reflexión sobre los alcances de la cuota de género y con una mirada más de cerca a las diferencias y similitudes departamentales. Finalmente, se analiza el papel de los cargos subnacionales en las trayectorias de las senadoras de los dos últimos periodos legislativos con el objetivo de reflexionar sobre los obstáculos que se les presentan a la hora de construir una carrera política.

## El diseño institucional colombiano: cuota de género y sistema electoral en los múltiples niveles de competencia

### *La normativa en favor de la participación de las mujeres en el ámbito público*

En la actualidad, existe consenso en la literatura comparada sobre cómo el acceso de las mujeres a los cargos de elección popular está condicionado por variables de diferente índole. En este sentido, se destacan: i) el diseño del

sistema electoral (Jones *et al.*, 2012); *ii*) la cultura política; *iii*) las características específicas de las leyes de cuota de género, en el caso de haberlas (Archenti y Tula, 2008: 14); *iv*) los estereotipos de género y el papel de los medios de comunicación de masas (Llanos, 2014; García Beaudoux, 2018), y *v*) el acceso a recursos financieros para desarrollar campañas electorales competitivas (Herrick y Morehouse Méndez, 2014; Došek *et al.*, 2017), entre otros.

La inclusión de cuotas de género en la normativa electoral ha demostrado ser una de las estrategias más comunes y exitosas para el aumento en el número de mujeres en los Congresos nacionales. Como estrategia de acción afirmativa, la cuota busca remover los obstáculos que limitan las posibilidades de las mujeres de alcanzar espacios en las listas que presentan los partidos políticos (Larserud y Taphorn, 2007: 9). Como la cuota no funciona en el vacío, sus efectos deben ser analizados teniendo en cuenta, por un lado, las características de la legislación electoral (Caminotti y Freidenberg, 2016) y, por otro, las características del sistema electoral en el que se encuentra inmersa (Jones *et al.*, 2012).

Como sostienen Caminotti y Freidenberg (2016), el diseño electoral puede generar distintos incentivos y estructuras de oportunidad para la elección de mujeres. Las cuotas o la paridad constitucional que se consideran más efectivas, en términos de su diseño, son aquellas en las que el porcentaje es alto –paritario–, se establece un mandato de posición (Jones *et al.* 2012; Archenti y Tula, 2008), existen sanciones frente al no cumplimiento (Schwindt-Bayer, 2011), y no hay válvulas de escape –excepciones al cumplimiento de la cuota– (Caminotti y Freidenberg, 2016). A partir de estos elementos del diseño, se configuran cuotas más o menos fuertes, con mayor o menor potencial de efectividad.

En lo que respecta al sistema electoral, en términos generales, la literatura comparada sostiene que los sistemas de representación proporcional, con distritos electorales medianos o grandes, así como la utilización de listas cerradas y bloqueadas producen efectos positivos sobre la elección de mujeres (Htun y Jones, 2002; Matland, 2002; Meier, 2003). En este sentido, las cuotas de género que cuentan con mandatos de posición, combinadas con listas cerradas, configuran escenarios más favorables para la llegada de mujeres a cargos legislativos que cuando éstas no establecen un mandato de

posición o se usan listas abiertas (Htun y Jones, 2002; Krook, 2009; Larserud y Taphorn, 2007; Norris, 2004; Schwindt-Bayer, 2011).

Además, se deben tener en cuenta factores como la posibilidad y la tasa de reelección, pues se ha demostrado que la existencia de reelección puede tener efectos negativos para las elecciones de mujeres (Palmer y Simon, 2008). Todos estos elementos interactúan con la cuota de género dando lugar a escenarios más o menos proclives –desde la mirada institucional– para la participación y el éxito de las mujeres en política.

Al tratarse de un país unitario, el sistema electoral es el mismo para todo el territorio –en el nivel nacional y subnacional–, sin especificidades por departamento. En este sentido, cuenta con una fórmula de representación proporcional *D'Hondt*, acompañada de distritos electorales de diferente tamaño.<sup>6</sup> La cuota de género solamente se aplica a aquellas circunscripciones en las que se encuentran en juego al menos cinco asientos –tanto en el nivel nacional como subnacional–.<sup>7</sup> Además, el sistema electoral permite la utilización de listas cerradas o abiertas –voto preferente–. La reelección inmediata está permitida para los cargos plurinominales nacionales –tanto senadores como representantes en la Cámara– y subnacionales –diputados, concejales– y prohibida para presidente, alcaldes y gobernadores.<sup>8</sup>

La cuota de género se aplica en todos los cargos plurinominales del nivel nacional y subnacional –Asambleas Departamentales y Concejos Municipales–; no cuenta con un mandato de posición y es obligatoria para la inscripción de la lista ante la autoridad electoral. La ausencia de mandato de posición, sumada a la utilización del voto preferente en la mayoría de las listas electorales y a la posibilidad de reelección inmediata, confluyen en un diseño institucional que no parece ser el más proclive para que cada vez más mujeres alcancen cargos de elección popular (Tula, 2015: 24-25).

<sup>6</sup> Para el Senado el distrito es uno solo, con más de 100 escaños en juego. En el caso de la Cámara de representantes en el Congreso de la República, más de la mitad de las circunscripciones cuentan con menos de cinco escaños, situación que lleva a que la cuota de género sólo sea obligatoria en menos de la mitad del territorio nacional. En cuanto a los cargos plurinominales del nivel subnacional, todos los distritos cuentan con al menos cinco escaños en juego en Asambleas Departamentales y Concejos Municipales.

<sup>7</sup> En el caso de las Asambleas y Concejos es irrelevante la condición de los cinco escaños para la implementación de la cuota, ya que en todas las Asambleas y Concejos del país se encuentra en juego una cantidad mayor. En el caso del Senado, al tratarse de una única circunscripción nacional, esta cuestión también es irrelevante.

<sup>8</sup> La reforma constitucional aprobada por el Congreso en 2015 prohíbe la reelección presidencial inmediata.

Esto se traduce en efectos diferenciados a lo largo del territorio, dependiendo, en gran medida, del modo en que las reglas del sistema electoral interactúan con el contexto y las estrategias de los actores. En este sentido, mientras en el Congreso de la República se ha registrado un aumento en la cantidad de mujeres electas en la primera elección con cuota de género, en los Concejos y Asambleas los cambios han sido marginales.

A pesar de los históricamente bajos niveles de participación de las mujeres en política en Colombia (Córdoba Ruiz, 2002; Batlle, 2016; Vargas, 2016; Puyana, 2017), muy pocas investigaciones se han propuesto analizar las diferentes aristas del fenómeno. Entre las que lo han hecho, se ha dado cuenta de la presencia de mujeres en el Congreso (Córdoba Ruiz, 2002; Batlle 2017), se ha observado el papel de los partidos políticos en la promoción y el apoyo a la llegada de mujeres a cargos de elección popular (Batlle, 2016; Bernal Olarte, 2011; Wills y Cardozo, 2010; Bernal Olarte, 2006), así como el efecto del diseño institucional –antes de que se aprobara la cuota de género– sobre el éxito electoral de las mujeres (Wills, 2005).

Teniendo en cuenta el poco tiempo transcurrido desde la implementación de la cuota, por primera vez en 2011, con sólo tres elecciones bajo esta normativa –dos subnacionales y una legislativa–, los análisis de su efecto sobre la representación femenina son escasos, con algunas excepciones (Ortega y Camargo, 2011, 2014; Cardozo García y Quintero Benavides, 2014; Vargas, 2016; Batlle 2017). En ese sentido, este trabajo busca sumarse a investigaciones previas y continuar avanzando con análisis que den cuenta de la representación política de las mujeres y sus carreras, así como la incidencia del entramado institucional y el contexto en la configuración de escenarios más o menos proclives tanto para la competencia como el éxito de las mujeres en la política colombiana.

### *La historia de la cuota de género en el diseño institucional colombiano*

Después de la aprobación constitucional del voto para las mujeres en 1954, pasaron varias décadas hasta la sanción de la primera *Ley de Cuotas* de 2000.<sup>9</sup> Esta ley estableció una cuota de 30% para cargos de designación en niveles

<sup>9</sup> Para una descripción detallada sobre el complejo proceso de aprobación de la cuota de género electoral en el país véanse Cardozo García y Quintero Benavides (2014).



de toma de decisión altos y medios (Guzmán y Molano, 2012: 10).<sup>10</sup> Si bien esta ley incluía también cuotas electorales, las mismas fueron declaradas inexecutable por la Corte Constitucional, a partir de la sentencia C-371 de 2000 (Cardozo García y Quintero Benavides, 2014: 160).

En este sentido, quedó aprobada la *Ley de Cuota de Género* para cargos de designación, pero no para las listas electorales. En 2009, en el marco de una reforma constitucional que buscaba realizar modificaciones en la situación de los partidos políticos y la competencia electoral, se planteó que las organizaciones políticas debían estructurarse respetando el principio de equidad de género, entre otros.<sup>11</sup> La Ley 1475 de 2011, encargada de reglamentar la citada reforma, incluyó una cuota de género para las elecciones en distritos plurinominales de más de cuatro escaños. Dicha norma estableció que:

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.

Así, se planteó la necesidad de que las cartas orgánicas y los estatutos de los partidos reflejaran este principio. Concretamente, la ley abordó el tema de la participación política de las mujeres en dos sentidos. Por un lado, incentivó la llegada de mujeres a las listas electorales y, por otro, en relación con el apoyo del Estado a los partidos mediante la financiación, se otorgaría un monto de dinero específico a las organizaciones que contaran con mujeres entre sus electos. En el mismo sentido, con respecto a los recursos que el Estado otorga a los partidos políticos para su funcionamiento, una porción de los mismos debería invertirse en la creación y el mantenimiento de espacios dedicados a la inclusión de la población subrepresentada, como las mujeres.

En esta oportunidad, la Corte Constitucional dio vía libre a la aplicación de la cuota mediante la Sentencia C-490 (2011) y respetó el porcentaje míni-

<sup>10</sup> En el primer caso se trata, por ejemplo, de ministros, embajadores, magistrados y, en el segundo, de viceministros, entre otros cargos. Se trata de la ley estatutaria 581 de 2000: “Por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Nacional y se dictan otras disposiciones”.

<sup>11</sup> Hasta el momento, las medidas que se habían aprobado desde la sanción de la Constitución de 1991 –principalmente la reforma política de 2003–, no habían abordado decididamente cuestiones relacionadas con la vida interna de los partidos políticos.

mo de 30% establecido para la formación de listas.<sup>12</sup> A diferencia de lo sucedido con la *Ley de Cuotas* de 2000, cuya aplicación a las listas electorales no fue admitida por la corte, esta vez se argumentó que la medida promovía la igualdad de manera *remedial*, favoreciendo a un grupo en *situación sistémica de discriminación*. Además, se estableció que la limitación de la autonomía partidista –esgrimida como una de las razones para rechazar la cuota electoral en 2000– se justificaba frente a una *finalidad importante*, haciendo referencia a la situación de discriminación nombrada anteriormente. También en 2011 se creó, mediante la ley 1434, la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer en el Congreso de la República y la Alta Consejería para la Equidad de la Mujer –hoy Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer– cuya función es desarrollar una política de equidad de género.

A pesar de los avances normativos, la participación de las mujeres en política y su éxito electoral continúan siendo menores en comparación con los hombres. Estas diferencias se acentúan en el nivel subnacional, aunque, por supuesto, con diferencias departamentales y municipales.

### *La conformación de un espacio de competencia subnacional*

Desde 1992, Colombia, aunque es un país formalmente unitario, ha elegido a todas sus autoridades subnacionales popularmente, atravesando diferentes reformas descentralizadoras. En este sentido, a finales de la década de 1990, se realizaron elecciones para la conformación de una Asamblea Constituyente que contó con una composición partidista variada y el ascenso de nuevas fuerzas y organizaciones de izquierda.<sup>13</sup>

Se elaboró una nueva Constitución que sumó la elección popular de gobernadores a la de alcaldes y otorgó tanto nuevas competencias como mayor manejo presupuestal a municipios y departamentos.<sup>14</sup> Así, el nivel subnacio-

<sup>12</sup> La Ley 1475 de 2011, en el Artículo 28 estableció que “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”.

<sup>13</sup> Así, de los 70 miembros electos, cerca del 35% no provenía de los partidos tradicionales (Batlle, 2014: 94).

<sup>14</sup> Como sostienen Hoyos y Ceballos (2004: 2), la reforma descentralizadora buscaba contribuir a la creación y consolidación de nuevas fuerzas políticas, más allá de los dos partidos tradicionales,

nal fue adquiriendo mayor importancia en las dinámicas de construcción y distribución del poder, configurando un sistema político con diferentes niveles, en el cual los actores se fueron diversificando y surgieron nuevos movimientos y grupos ciudadanos, así como candidaturas independientes.

Colombia había comenzado a celebrar elecciones municipales para elegir alcaldes en 1988.<sup>15</sup> Las elecciones subnacionales se celebraban separadas de las elecciones legislativas y de las presidenciales. En la actualidad, el país se encuentra dividido en 32 departamentos –más el distrito capital– y 1 103 municipios. En el caso de los departamentos, el Poder Ejecutivo está en manos del gobernador y el legislativo reside en la Asamblea Departamental, mientras que en el ámbito municipal el Poder Ejecutivo lo tiene el alcalde y el Legislativo, el Concejo Municipal.<sup>16</sup>

El nivel de competencia subnacional ha cobrado una relevancia especial al configurarse como la arena a la que probablemente le apostarán las nuevas organizaciones políticas que surjan como resultado del acuerdo de paz entre la guerrilla y el gobierno para comenzar a construir sus bases electorales y, así, pensar en obtener una representación en los órganos del nivel nacional. Las proyecciones sobre la posibilidad del escenario de posconflicto han puesto sobre la mesa la discusión sobre nuevas reformas electorales que contribuyan a generar escenarios más incluyentes.<sup>17</sup>

---

permitiéndoles participar, a través de los canales formales, a distintos grupos y sectores de la población antes excluidos, enfrentando, así, los problemas de legitimidad que padecía el Estado.

<sup>15</sup> La Constitución de 1886 introdujo la figura de los Concejos municipales a la normatividad colombiana. Estos órganos se conservaron en el acto legislativo 03 de 1910 y en reformas posteriores. Mediante la Ley 136 de 1994 se estableció que la Registraduría Nacional del Estado Civil establecería el número de concejales a elegir por cada municipio con base en su número de habitantes, a excepción de Bogotá que elige a 45. Por su parte, la Ley 78 de 1986 instauró la elección popular de alcaldes cada dos años. Así, tuvieron lugar los comicios de 1988, 1990, 1992 y 1994, cuando una nueva reforma estableció que habría comicios cada tres años. Se llevaron a cabo, entonces, elecciones en 1997, 2000 y 2003. Luego, el periodo se modificó nuevamente y, en la actualidad, se celebran elecciones cada cuatro años.

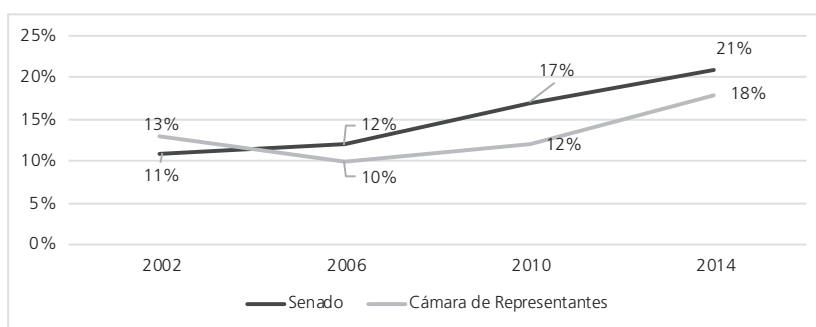
<sup>16</sup> Bogotá D.C. no cuenta con un gobernador electo. En el nivel nacional, el Congreso de la República se encuentra compuesto por una Cámara Alta, el Senado, cuyos integrantes se eligen en un único distrito nacional, y una Cámara Baja, la Cámara de Representantes, cuyos distritos electorales están determinados por la división política y administrativa del país en 32 departamentos más el distrito capital. En ambas Cámaras existen, además, circunscripciones especiales.

<sup>17</sup> Al momento de escribir este capítulo, antes de la refrendación popular de los Acuerdos de Paz firmados en La Habana, se discute, por ejemplo, la posibilidad de constituir partidos estrictamente subnacionales con características y exigencias de formación y permanencia diferentes a las de los partidos nacionales.

## Mujeres y competencia electoral en los diferentes cargos del nivel subnacional

Desde 2006, como se puede observar en el gráfico 1, la proporción de mujeres que ha conseguido un escaño en el Congreso ha ido en aumento: en el Senado, pasó de 12% en 2006 al 21% en 2014, mientras que en la Cámara de Representantes, esta tasa subió de 10 a 18% entre 2006 y 2014.

**Gráfico 1. Porcentaje de mujeres electas al Congreso (2002-2014)**



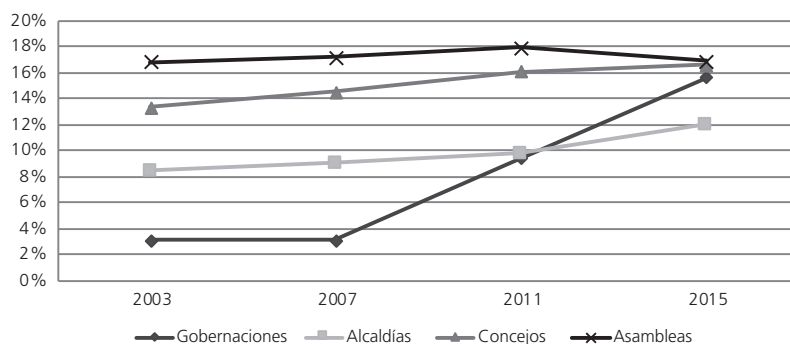
FUENTE: Registraduría Nacional del Estado Civil.

Comparativamente, el panorama en el nivel subnacional es distinto al del Congreso. El aumento en el número de mujeres electas entre 2003 y 2011, tanto en el caso de elecciones de tipo uninominal como plurinominal, no se ha dado en la misma proporción ni intensidad que en las legislativas nacionales y los valores continúan ubicándose por debajo del 20% (ver gráfico 2).

La elección de 2011, la primera elección en la que se utilizó la cuota de género, evidenció un incremento considerable en el número de candidatas con respecto a otras contiendas subnacionales. En 2007, se presentaron 16 972 candidatas en las distintas listas –20%, aproximadamente, de 85 000 candidatos–. En 2011, dicha proporción aumentó 16%, con un total de 36 206 candidatas –36% de poco más de 100 000 candidatos–. Ese año, la cuota se cumplió en todos los departamentos del país, mientras que en 2007, es decir, antes de las cuotas, ninguno había alcanzado 30% para el caso de las Asambleas (Puyana, 2012: 43). En cuanto al número de candidatas electas, la cuota no parece

haber tenido un efecto determinante sobre la representación femenina en el nivel subnacional, teniendo en cuenta que el crecimiento de los porcentajes de electas en cuerpos plurinominales continuó en la misma tendencia que traía desde antes de su sanción (gráfico 2).

**Gráfico 2. Evolución de la proporción de mujeres electas en el nivel subnacional (2003-2015)**



FUENTE: Puyana (2017) y Registraduría Nacional del Estado Civil.

La *Ley de Partidos y Organizaciones Políticas*, aprobada en 2011, incluyó la cuota de género para todas las elecciones plurinominales. Dicha norma se sancionó poco tiempo antes de las elecciones de ese año y, como consecuencia, significó una remisión para los partidos y todo el complejo proceso de confección de listas para los cuerpos colegiados –Concejos Municipales, Asambleas Departamentales y Juntas Administradoras Locales–. La ley estipulaba que solamente aquellas listas que cumplieran con la cuota del 30% de cualquiera de los géneros podrían inscribirse ante la organización electoral para competir en los comicios.<sup>18</sup>

Era previsible que una norma que tuvo apenas unas semanas para ser implementada no lograra un impacto significativo en su primera prueba. De

<sup>18</sup>Para los partidos no fue fácil cumplir con esta nueva determinación. Las autoridades electorales, particularmente el Consejo Nacional Electoral, entidad encargada de darle cumplimiento a la norma, tuvo que rechazar 217 listas a distintas corporaciones por no cumplir con la cuota –110 de elecciones a concejos y 107 para Juntas Administrativas locales– (Puyana, 2012: 45). Por ser la primera vez que se implementaba la medida, dicha institución otorgó un plazo adicional de dos semanas para que las directivas de los partidos pudieran hacer las correcciones necesarias. Ello implicó la búsqueda improvisada de candidatas, así como, en otros casos, la eliminación de candidatos hombres con el fin de equilibrar la balanza.

hecho, estudios sobre cuotas advierten que este tipo de medidas toman tiempo para producir cambios (Krook, 2008; Schwindt-Bayer, 2011). Más aún cuando se actúa en el marco de un sistema electoral como el colombiano que da a los partidos políticos la posibilidad de optar por el voto preferente.<sup>19</sup>

Este diseño electoral llevó a que en 2011 la prensa acuñara el término *mujeres de relleno* para referirse a las candidatas que, habiendo sido incluidas en las listas, no contaban con alternativas reales de resultar elegidas. Dicho de otra forma, eran mujeres que por distintas razones –como no contar con apoyo efectivo del partido o no tener experiencia política ni caudal electoral probado– fueron inscritas como candidatas con el único fin de cumplir la obligación legal y dar viabilidad a las listas.

### *Elecciones del nivel departamental: Asambleas y Gobernaciones*

En 2011, el número de mujeres electas en Asambleas Departamentales se mantuvo prácticamente estable, pasando de 16.8% en 2003 y 17.2% en 2007 a 17.9% en 2011 (ver Gráfico 2). En 12 departamentos del país, el número de mujeres elegidas como diputadas departamentales se incrementó en 2011,<sup>20</sup> en otros 12 se redujo<sup>21</sup> y en siete se mantuvo igual.<sup>22</sup> El caso de Boyacá destaca, pues ninguna mujer resultó elegida como diputada entre 2003 y 2011. Asimismo, hay que resaltar los casos de Atlántico y Putumayo que, siendo departamentos con una Asamblea pequeña, lograron elegir en 2011 el mayor número de mujeres: seis de 14, 42.9%, y siete de 11, 64%, respectivamente. De igual forma, Arauca, Casanare, Guaviare y Putumayo eligieron mujeres a la Asamblea por primera vez en 2011.

Los resultados para Asambleas de 2011 permiten diferenciar tres grupos de departamentos. El primero, compuesto por cinco departamentos, los cua-

<sup>19</sup> El esquema de lista abierta permite a los electores alterar el orden de la lista y favorece la llegada de aquellas candidaturas con mayor caudal de apoyos, las cuales van escalando puestos en la lista a la que pertenecen.

<sup>20</sup> Amazonas, Arauca, Atlántico, Casanare, Cesar, Guainía, Guaviare, Huila, Meta, Putumayo, Valle y Vaupés.

<sup>21</sup> Bolívar, Caldas, Caquetá, Cauca, Chocó, Cundinamarca, La Guajira, Magdalena, Norte de Santander, Risaralda, San Andrés y Sucre.

<sup>22</sup> Antioquia, Córdoba, Quindío, Nariño, Santander, Tolima y Vichada.

les contaron con un porcentaje de mujeres electas superior al 30%.<sup>23</sup> En el segundo grupo, se encuentra el grueso de departamentos, donde la proporción de mujeres electas osciló entre 16 y 30%. En el tercero, se ubican los que estuvieron más rezagados en cuanto a la elección de mujeres en las Asambleas.<sup>24</sup> En éstos, el porcentaje de mujeres electas fue inferior al 10% del total.

Al analizar los resultados por partido político, según el número de diputadas departamentales elegidas en 2011, se observa que el Movimiento Político Afrovides (MPA), el Movimiento Independiente de Renovación Absoluta (MIRA) y el Movimiento de Inclusión y Oportunidades (MIO) fueron los partidos con mayor porcentaje de mujeres electas.<sup>25</sup> Estos tres son partidos considerados no tradicionales, de muy reciente creación, y pequeños en términos de caudal electoral y representantes electos.

Los resultados de los partidos con mayor peso en la política nacional han estado por debajo del promedio con muy bajos porcentajes de mujeres electas. El partido que contó con una mayor proporción de mujeres electas a la Asamblea es el Partido Liberal Colombiano (PLC), con 23%. Por su parte, tan sólo 19% de los electos del Partido Conservador Colombiano (PCC) fueron mujeres. De igual manera, el Partido Social de Unidad Nacional (PSUN), el actual partido de gobierno, tuvo sólo 13% de representación femenina dentro de sus electos a la Asamblea.

En la elección de gobernaciones, el éxito de las mujeres fue el más bajo. De los 32 departamentos, en 15 no ha habido mujeres candidatas en ninguna de las elecciones y en 26, hasta 2011, no había habido mujeres electas para ese cargo. Si bien la cuota de género no se aplica en las candidaturas a las gobernaciones, el número de electas se incrementó en las elecciones de 2011, pasando de una sola gobernadora en 2003 y 2007 a tres en 2011. El número de candidatas también se incrementó ya que, como parte de una interesante tendencia que se evidencia durante el período estudiado, se pasó de ocho candidatas en 2003 a 15 en 2011, con un incremento del 88%.

<sup>23</sup> Putumayo, Amazonas, Quindío, Atlántico y Huila.

<sup>24</sup> Arauca, Guaviare, Antioquia, Cauca, Norte de Santander, Caldas, Nariño, Boyacá y Risaralda.

<sup>25</sup> El MPA contó con dos mujeres de tres electos, MIRA con tres mujeres de siete electos y MIO con dos mujeres de ocho electos.

### *Elecciones municipales: Concejos y Alcaldías*

En lo que se refiere a los Concejos, entre 2003 y 2015, se ha registrado un aumento en la cantidad con mayores porcentajes de mujeres y, en el mismo sentido, cada vez son menos los Concejos sin mujeres o con muy pocas.<sup>26</sup> En las elecciones de 2003, 237 Concejos tuvieron entre 0 y 3% de mujeres integrantes, 28 entre 3 y 7%, 214 entre 7 y 10% –esto quiere decir que 479 Concejos de 1 106, 43.3%, tenían hasta 10% de mujeres integrantes–. En contraste, sólo tres tenían una presencia de mujeres por encima de 50%. En 2007, la situación mejoró levemente; aunque todavía 275 Concejos tenían sólo entre 0 y 3% de mujeres integrantes, el número de Concejos con hasta 10% de mujeres se redujo a 468, 42.3%.

Al observar los resultados para 2011, después de la implementación de la cuota de género, se muestran algunos de los posibles efectos de dicha medida. Después de estos comicios, en Colombia habían 167 Concejos con 0 a 3% de mujeres, una cifra significativamente menor que en las dos elecciones precedentes. De igual forma, el número de Concejos con hasta 10% de presencia femenina se redujo a 333, 30.1%. Esto también se vio reflejado en el número de Concejos en los que más de la mitad de sus miembros eran mujeres, el cual pasó de siete en 2007 a 16 en 2011. De hecho, el número de Concejos con hasta 13% de mujeres se redujo de una elección a otra, mientras que aquellos con más de 17% de mujeres fue en aumento.

Estos datos evidencian que durante el período analizado se produjo una leve transformación de los órganos colegiados del nivel municipal que, aunque siguen siendo manejados mayoritariamente por hombres, empiezan a contar con números crecientes de mujeres entre sus miembros. Las elecciones de 2015, como se verá más adelante, ratificaron esta tendencia. Doce departamentos cuentan con Concejos conformados por más de 20% de mujeres. En 20 departamentos la proporción de mujeres en los Concejos oscila entre 10 y 20%, y en uno solo, Vichada, los Concejos Municipales no superaron 10% de concejales en promedio.

El número de mujeres electas en las Alcaldías ha mantenido una leve tendencia al alza, la cual oscila entre 8 y 10%, por encima de las electas para gobernaciones (ver gráfico 2). El porcentaje de municipios con al menos una mu-

<sup>26</sup> Los rangos en los que se estructura el gráfico 4 se basan en la distribución de los valores para 2003. A partir de éstos se determinaron rangos y cortes que luego se aplicaron a los años restantes.



jer candidata se incrementó de 23.9% en 2003 a 40% en 2007, manteniéndose en 39.9% en 2011. Si se analiza el porcentaje de votos por mujeres en los municipios donde había mujeres candidatas, no se percibe un cambio durante el periodo. En 2003, el promedio total de votos obtenidos por mujeres candidatas fue de 27.9% mientras que en 2007 y en 2011 fue de 24.5 y 25.5%, respectivamente. De manera que, aunque en las últimas elecciones aumentó el número de candidatas, el apoyo electoral alcanzado se ha mantenido estable.

Ningún municipio ha elegido alcaldesas de manera continuada en los tres comicios analizados y sólo 22, es decir, 2% de los casos, lo han hecho en dos oportunidades de las cuatro consideradas en este trabajo.<sup>27</sup> Si se observan las 32 ciudades capitales en el mismo período, sólo en siete de éstas, 22%, hubo mujeres elegidas como alcaldesas en al menos una de las tres elecciones.<sup>28</sup> Al respecto, Puyana (2017) destaca los casos del departamento de Quindío y Armenia, su capital, donde mujeres han logrado ser elegidas al ejecutivo departamental y municipal en más de una ocasión. En el caso de Quindío, hubo gobernadoras en las elecciones de 2003 y 2011; en cuanto a Armenia, una mujer llegó a ser alcaldesa en los comicios de 2007 y 2011.

## Una mirada de cerca a los resultados de las elecciones subnacionales de 2015

El 25 de octubre de 2015 se celebraron nuevas elecciones subnacionales en Colombia, las segundas de este tipo después de la aprobación de la *Ley de Cuotas de Género*. En esta oportunidad, la norma ya no era una novedad. A diferencia de los comicios de 2011, en 2015, los partidos contaron con tiempo para organizar sus listas y dar cabida a mujeres candidatas. Los partidos

<sup>27</sup> En 2003 y 2007: Armenia (Antioquia), Usiacurí (Atlántico), Urumita (La Guajira), El Carmen (Norte de Santander), Falán (Tolima) y La Unión (Valle del Cauca). En 2007 y 2011: Sativasur (Boyacá), Florencia (Caquetá), Bolívar (Cauca), San Juan De Rioseco (Cundinamarca), Armenia (Quindío), Guaca (Santander) y Bolívar (Valle del Cauca). Y, finalmente, en 2003 y 2011: Pisva (Boyacá), San José Del Palmar (Chocó), La Apartada (Córdoba), Arbeláez, Beltrán, Guaduas, Paime (todos en Cundinamarca), Roncesvalles (Tolima) y Zarzal (Valle del Cauca).

<sup>28</sup> Armenia, Barranquilla, Cartagena, Cúcuta, Florencia, Neiva, Quibdó y Yopal.

tuvieron cuatro años para formar o reclutar candidatas con mayor potencial de salir electas, evitando, así, el fenómeno de las *mujeres de relleno*.

En este sentido, la mirada se encontraba puesta sobre el posible aumento de la llegada de mujeres, particularmente, en distritos plurinominales – Concejos Municipales y Asambleas Departamentales–. En 2015 no hubo, como sí sucedió en 2011, decisiones de la organización electoral sobre incumplimiento de los partidos a la incorporación de mujeres en las listas. Ello puede ser un reflejo de que estas organizaciones habían interiorizado la norma, al menos en lo formal, como parte de sus procedimientos. No hubo duda ni discusión en torno de la obligatoriedad de la cuota y en todos los casos de registro de las candidaturas por parte de las organizaciones políticas ésta fue respetada.

Los resultados electorales demuestran que, pese a algunos avances, el aumento en la cantidad de mujeres electas no se dio con la misma contundencia que en el caso del Congreso de la República, electo el año anterior. Como lo plantea Tula (2015), la cuota colombiana es todavía una medida débil al no contar con ningún mandato de posición; convivir con la posibilidad de utilizar listas abiertas que permiten al elector alterar el orden de las candidaturas;<sup>29</sup> y por encontrarse limitada a las circunscripciones de al menos cinco escaños –aunque esto no tenga mayor incidencia en el caso de las elecciones subnacionales–.<sup>30</sup> Por su parte, en los cargos de elección uninominal no existe una medida que pueda modificar el bajísimo número de mujeres que se presentan como candidatas.

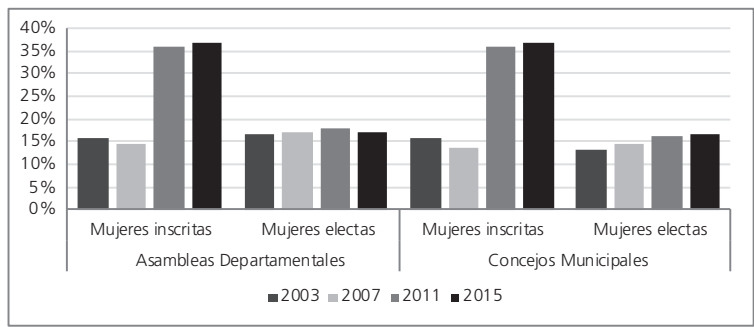
Gracias a la cuota del 30%, el número de mujeres inscritas en las listas para Concejos y Asambleas se ha ido incrementando (ver gráfico 5) y en 2015 dicha proporción se ubicó por encima del umbral establecido por la

<sup>29</sup> La cantidad de partidos que utilizan la lista cerrada y desbloqueada varía en cada elección y también a lo largo del territorio o según el tipo de cargo a proveer. Por ejemplo, para las elecciones de 2014, el CD utilizó la lista cerrada para el Senado, pero no para todas las circunscripciones departamentales. CR utilizó la lista abierta en la gran mayoría de las listas que presentó en el país, incluida su lista al Senado, pero se presentó con lista cerrada en Bogotá. En el caso de las elecciones subnacionales de 2015, el PLC utilizó, en gran medida, la lista cerrada para las diferentes circunscripciones y cargos a proveer, sin embargo, en el departamento de Santander presentó una lista cerrada a la Asamblea Departamental. La utilización de un tipo de lista u otro depende, en su mayoría, del cálculo estratégico de los candidatos y el partido.

<sup>30</sup> Dado que todas las Asambleas y Concejos del país tienen más de cinco escaños, esta medida establece obligaciones para los partidos en la totalidad de las circunscripciones; a diferencia de las elecciones a la Cámara de representantes, donde sólo aplica en 14 de las 33 circunscripciones.

ley. En estos comicios, 1 261 mujeres se inscribieron para las 32 Asambleas, 36.6% de las candidaturas para esa corporación. Esto constituye un leve aumento con respecto a 2011, cuando se inscribieron 1 151, 36.1%. Sin embargo, solamente 22% de las listas fueron encabezadas por mujeres (Vargas, 2016).

**Gráfico 3. Número de mujeres inscritas y electas a Concejos Municipales y Asambleas Departamentales (2003-2015)**



FUENTE: Elaboración propia con datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Este mismo efecto se evidencia en la conformación de listas para Concejos Municipales. En 2015 se inscribieron 33 242 mujeres, 36.7% de los integrantes de las listas para dicha corporación. De nuevo, se trata de un incremento marginal respecto de 2011 cuando se inscribieron 28 556, 36.1%. En ambos escenarios, esta proporción se disparó con la puesta en marcha de la cuota: hasta entonces, se registraban apenas entre 14 y 15% de mujeres candidatas.

**Tabla 1. Mujeres inscritas y electas para las elecciones subnacionales de 2015**

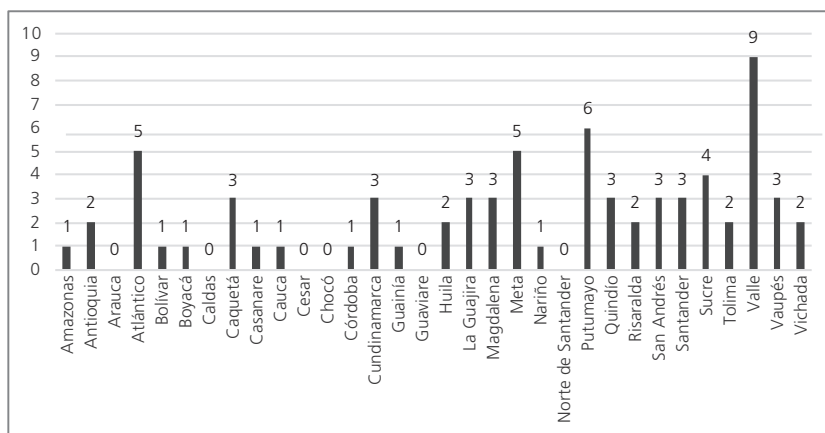
	Mujeres inscritas		Mujeres electas	
Asamblea Departamental	1 261	36.6%	71	16.9%
Concejo Municipal	33 242	36.7%	2 127	16.6%
Gobernación	25	16.1%	5	15.6%
Alcaldía	649	14%	133	12%

FUENTE: Elaboración propia con datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

En cuanto a la situación de las mujeres electas, 2015 parece plantear un escenario muy similar al de los años precedentes, incluso aquellos previos a la implementación de la cuota de género. Hasta 2011, el número de mujeres que había logrado un escaño en la Asamblea seguía una tendencia de leve aumento que parece romperse en 2015. En estas últimas elecciones, fueron elegidas 71 diputadas en 25 departamentos del país, lo que significa 16.9% del total, la misma cifra que se registró para 2011. Este nivel está por debajo del 17.9 y 17.7% alcanzados en 2007 y 2011, respectivamente.

Seis departamentos no eligieron ninguna mujer a la Asamblea, mientras que en otros su presencia ha aumentado y llegado a niveles altos comparativamente.<sup>31</sup> El caso más destacable es el de Putumayo que, como sucedió en 2011, es la Asamblea con el mayor porcentaje de mujeres, 54.5%, pese a que pasó de contar con siete diputadas elegidas en 2011 a seis en 2015. Otros casos que vale la pena mencionar son los de Valle del Cauca, Meta y San Andrés cuyas Asambleas quedaron conformadas por un porcentaje de mujeres de 42.9, 36.4 y 36.4%, respectivamente.

**Gráfico 4. Cantidad de diputadas electas por departamento en 2015**



FUENTE: Registraduría Nacional del Estado Civil.

<sup>31</sup> En Arauca, Caldas, Cesar, Chocó, Guaviare y Norte de Santander no se eligieron mujeres para la Asamblea Departamental en 2015.

En cuanto a los Concejos Municipales, 16.6% de los asientos en los Concejos quedaron en manos de mujeres, lo que en valores absolutos constituye 2 127 de 12 062 concejales. En 30 de las 32 capitales del país, lograron ser elegidas como concejales 80 mujeres sobre 580 escaños disponibles, lo cual corresponde al 13.8%. Dos capitales no lograron elegir mujeres para esta corporación (Mocoa, Putumayo y Puerto Carreño, Vichada). De igual manera, destacan los casos de Inírida (Guainía) y Providencia (San Andrés) cuyos Concejos contarán en el período 2016-2019 con 54.5 y 57.1% de mujeres.

Como se puede apreciar, en promedio, la distancia entre el porcentaje de mujeres que se presentan a la elección y el que resulta electo sigue siendo muy amplio; en ambos casos es de alrededor de 20 puntos. Esta situación probablemente refleja, entre otras cuestiones, que la labor de los partidos se limita a garantizar el cumplimiento del porcentaje establecido sin que se acompañe esta decisión de otras que permitan visibilizar y potencializar a las mujeres candidatas, tales como reformas en el financiamiento electoral de las campañas con perspectiva de género y la formación de mujeres al interior de los partidos políticos.

Con respecto a los cargos uninominales, donde no rige la cuota, el número de candidatas para las 32 gobernaciones del país pasó de 12 en 2011, 11.5%, a 25 en 2015, 16.1%, estas últimas ubicadas en 20 departamentos.<sup>32</sup> Para ocupar las Alcaldías compitieron 649 mujeres. En ese sentido, el porcentaje de candidatas ha aumentado desde 2003, pasando de 9.8% en 2003 a 12% en 2007, a 13.1% en 2011 y a 14% en 2015.

Siete de los 15 departamentos que hasta 2011 no habían tenido mujeres candidatas a la gobernación salieron de esa lista (Antioquia, Casanare, Cesar, Chocó, Cundinamarca, Guaviare y La Guajira). De las 20 candidatas, cinco resultaron elegidas (en La Guajira, Magdalena, Meta, Putumayo y Valle del Cauca). Ninguno de estos departamentos había tenido una mujer gobernadora desde 2003. Así, ya son ocho, es decir, 25%, los departamentos que han tenido mujeres al frente del primer cargo del ejecutivo durante el período considerado.

<sup>32</sup> Antioquia, Arauca, Casanare, Bolívar, Cundinamarca, Chocó, Cesar, Guaviare, Huila, La Guajira, Magdalena, Meta, Norte de Santander, Putumayo, Quindío, Risaralda, San Andrés, Sucre, Valle del Cauca y Vichada.

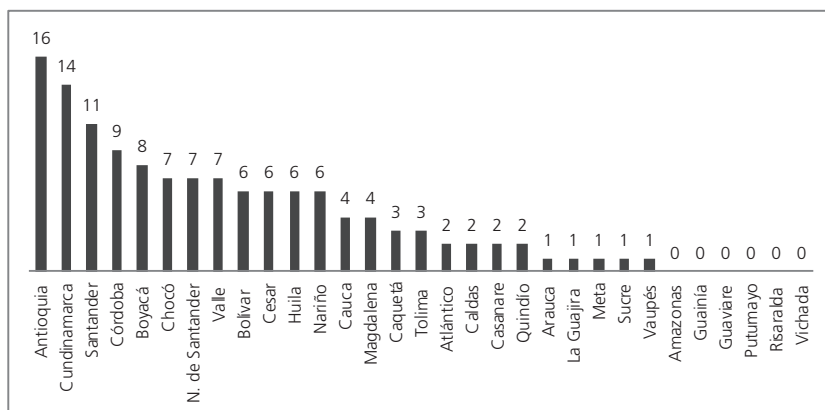
El año 2015 registra el número de gobernadoras más alto que ha tenido el país, 15.6%, casi el doble de las que resultaron electas en 2011. Este incremento es significativo y, tal vez, sintomático de un cambio en la política subnacional. El cargo de gobernador ha ido ganando relevancia desde el proceso descentralizador que permitió la elección popular de alcaldes y gobernadores desde la década de 1990. Así, con el paso del tiempo, el margen de maniobra en términos de gasto e inversión, entre otros aspectos, han contribuido a que se convierta en una aspiración relevante para figuras de la política nacional.<sup>33</sup> La visibilidad que tendrán estas mujeres en dicho cargo ejecutivo podría contribuir a profundizar el mensaje sobre sus capacidades en la administración del Estado. Dos de las gobernadoras fueron electas por Cambio Radical (CR) –La Guajira y Magdalena–, una por el PSUN –Cesar– y dos en el marco de coaliciones hechas por la Alianza Verde (AV) –en el caso del Meta con el PLC y en el del Putumayo con el PSUN–.

El éxito electoral de las mujeres en las Alcaldías se ubicó en 12%, con un total de 133 electas sobre 649 candidatas, apenas por debajo del porcentaje de inscritas. Esta cifra significa un incremento leve en el porcentaje de representación femenina en estos cargos, pues en las elecciones de 2011 fue de un 9% cuando fueron electas 108 mujeres. Entre los departamentos en los que resultó electo un porcentaje superior a la media nacional de mujeres se destacan Vaupés (una alcaldesa), Córdoba (ocho), Cesar (seis) y Chocó (siete). En el sentido inverso, es de resaltar la situación de los departamentos de Amazonas, Guaviare, Guainía, Risaralda, Vichada y San Andrés, donde no resultó electa ninguna candidata. Cabe destacar, sin embargo, que el intento de ganar una Alcaldía en una ciudad capital –en general más relevante en el escenario político que otras ciudades– fue infructuoso. De las 649 mujeres que se presentaron, 19 lo hicieron en 14 ciudades capitales, pero ninguna resultó electa.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> Como ejemplo, un número significativo de ex candidatos presidenciales ha buscado alcanzar dicha posición en años recientes: Horacio Serpa, candidato a la presidencia en tres oportunidades por el Partido Liberal, fue gobernador de Santander entre 2007 y 2011; Sergio Fajardo, candidato presidencial en 2010, fue gobernador de Antioquia entre 2012 y 2015; Antonio Navarro, candidato presidencial en dos oportunidades, fue gobernador de Nariño entre 2007 y 2011; Eduardo Verano, candidato a la vicepresidencia en 2002, fue gobernador de Atlántico entre 2007 y 2011, y repetirá durante el período 2016-2019.

<sup>34</sup> Compitieron mujeres en Leticia, Bogotá, Cartagena, Manizales, Yopal, Popayán, Valledupar, Inírida, Villavicencio, Mocoa, San Andrés, Sincelejo, Cali y Puerto Carreño.

**Gráfico 5. Cantidad de alcaldesas electas por departamento en 2015**



FUENTE: Registraduría Nacional del Estado Civil.

Antioquia fue el departamento con la mayor cantidad de alcaldesas electas y el partido político que logró colocar una mayor cantidad de mujeres en este cargo fue el PSUN –el partido del presidente Juan Manuel Santos–, aunque la mayoría de las alcaldesas hayan sido electas en el marco de una coalición de partidos, respetando una tendencia similar respecto de las plataformas por las que fueron electos sus pares hombres. Las coaliciones fueron, para las últimas elecciones subnacionales, en gran medida, la regla y no la excepción (Puyana y Batlle, 2016).

## Las trayectorias de las mujeres políticas

Desde la década de 1990, el nivel subnacional se ha vuelto más relevante al contar con mayor margen de maniobra en términos de presupuesto y asignación del gasto, cuestiones centrales para el proceso descentralizador del país. En el marco de esta apertura de espacios para la competencia, en lo local y departamental tuvo lugar un altísimo crecimiento en la cantidad de partidos políticos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que vinieron a arrebatarse el monopolio político-electoral que todavía los partidos tradicionales conservaban en el territorio.

Sin embargo, esta diversificación de actores no se tradujo en un cambio de similar intensidad en el género de las candidaturas. Así, a poco más de una década de la aprobación de la nueva Constitución, en 2003, poco más del 17% de las candidaturas a Concejos y Asambleas correspondía a mujeres. Para 2015, el porcentaje de mujeres candidatas a estos cargos superó 35% y, en ese sentido, parece pertinente preguntarnos sobre la relevancia de ocupar cargos subnacionales para las mujeres que buscan desarrollar una carrera política hacia lo nacional. En otras palabras, ¿en qué medida, para llegar a un cargo en el Legislativo nacional, se deben haber ocupado cargos en lo local o departamental?

Teniendo en cuenta la composición del Senado para el periodo 2014-2018, de las 23 senadoras electas, 47% ocupó un cargo de elección popular en el nivel nacional en el pasado, es decir, fue representante a la Cámara o senadora, y 21% ocupó un cargo de elección popular en el nivel subnacional como alcaldesa, gobernadora, concejala o diputada. En cambio, para el periodo inmediatamente anterior, del total de 17 senadoras electas, 70% había ocupado un cargo de elección popular nacional y 41% uno en el nivel subnacional.<sup>35</sup>

En 2014, 48% de las senadoras había ocupado como cargo inmediatamente anterior uno de elección popular en el nivel nacional, como representante a la Cámara o senadora, mientras que, en ningún caso, se registra uno de elección popular en el nivel subnacional como cargo inmediatamente anterior. Para el periodo 2010-2014, el porcentaje de senadoras cuyo cargo inmediatamente anterior había sido de elección popular nacional superó los 80 puntos, mientras que 10% había sido uno de elección popular en el nivel subnacional (Batlle y Melendro, 2015).<sup>36</sup>

Las trayectorias de las senadoras electas para los dos periodos más recientes evidencian que, por un lado, los cargos de elección popular en el nivel subnacional no son una condición necesaria para ocupar un escaño en la Cámara Alta y, por otro, que aun cuando hayan ocupado un cargo de

<sup>35</sup> Esta información se basa en los datos provistos por Congreso Visible y revisión de prensa por parte de la autora.

<sup>36</sup> De las senadoras electas en 2014, ninguna había ocupado como puesto inmediatamente anterior uno de elección popular en el nivel subnacional. Del total, 11 fueron reelectas y entre éstas una sola inmediatamente antes de ser electa senadora había ocupado el cargo de alcaldesa, finalizando su periodo en 2007.



este tipo, la entrada a esta Cámara no suele darse directamente desde lo subnacional, sino que debe haber escalas previas, siendo la más común la Cámara de representantes. Partiendo del hecho de que las carreras políticas en Colombia tienden a ser lineales y con un desarrollo jerárquico nacional (Botero, 2008), es pertinente reflexionar sobre lo que sucede en el nivel subnacional a la hora de intentar determinar cuáles son los obstáculos que se les presentan a las mujeres que quieren ingresar a la arena política y electoral.

En investigaciones previas (Batlle, 2016), a partir de entrevistas a informantes clave, se pudo constatar que el nivel subnacional en Colombia es un espacio que dificulta más el desarrollo político y público de las mujeres que el nacional y que estas barreras se pueden ver más claramente en algunas regiones que en otras.<sup>37</sup> Las dinámicas propias de la política local, exacerbadas por la existencia de contextos de conflicto en numerosas zonas del país, generan contextos menos proclives para la existencia y multiplicación de las mujeres en la política electoral. En estos espacios se dificulta más que una mujer tome la decisión de ser candidata.

Las personas entrevistadas destacaban que la arena política subnacional, sobre todo en los departamentos más alejados del centro, suele ser más excluyente y, en ese mismo sentido, más machista. Este tipo de diferencias se pueden constatar en la variación que existe en las proporciones de mujeres electas a lo largo del país para los diferentes cargos que oscilan entre 6.3 y 36.1% para el Concejo y 0 y 38% para las Asambleas Departamentales, sumado al hecho de que, en más de la mitad de los departamentos del país, en las últimas elecciones legislativas, ninguna mujer consiguió un escaño.

Sin embargo, también existen lógicas diferentes entre el nivel nacional y el subnacional; específicamente, se destaca la existencia de prácticas contrapuestas de líderes y partidos en el nivel nacional con respecto a las que desarrollan en el

<sup>37</sup> Estas entrevistas se condujeron como parte de una investigación sobre mujeres y partidos políticos en Colombia publicada en Freidenberg y Muñoz Pogossian (2016). Se realizaron 17 entrevistas semiestructuradas a senadores y representantes a la Cámara –hombres y mujeres–, concejales, ex candidatas, directivos y directivas de partidos políticos, así como expertos y expertas en el tema de mujeres y política en el país sobre sus impresiones y experiencias con respecto a los obstáculos a los que se deben enfrentar las mujeres en la competencia electoral. Las entrevistas se llevaron a cabo entre junio y noviembre de 2014 en las ciudades de Bogotá, Bucaramanga y Tunja.

nivel subnacional. Así, se sostiene que la *cara nacional* de los partidos políticos suele tomar decisiones un poco más volcadas a la inclusión de las mujeres tanto en su estructura partidista como en sus listas electorales, pues ahí el tema de la representación y participación de las mujeres es un asunto relevante, pero esta misma situación no tiene lugar en el ámbito departamental o local.

Allí, donde las cuestiones culturales se entrelazan con las político-partidistas, para hacer política hay que tener relación con algún hombre político y el grueso de las mujeres se encuentra destinado a las labores logísticas y organizativas de las campañas o a la relación con la comunidad que no supera el ámbito barrial. Los mismos partidos abogan por prácticas inclusivas en el nivel nacional mientras reproducen lógicas excluyentes en lo local y en algunas regiones más que en otras (Batlle, 2016).

## Reflexión final

Más de 20 años han transcurrido desde la primera *Ley de Cuota de Género* en América Latina, pero solamente cinco desde su implementación en el caso colombiano. Así, dos elecciones subnacionales se han celebrado bajo esta normativa y todavía queda mucho por conocer sobre los efectos de la misma. Asimismo, hay un largo camino que recorrer hacia la igualdad entre hombres y mujeres en todos los niveles de competencia electoral, así como en los diferentes espacios que convergen en la política nacional.

Si bien el tema de la participación política de las mujeres en Colombia se encuentra cada vez más presente en la agenda de reformas, impulsado en gran medida por la cooperación internacional y diferentes organizaciones defensoras de los derechos de las mujeres y otros grupos subrepresentados (Puyana, 2017), la proporción de mujeres que ocupan cargos de elección popular todavía se encuentra muy por debajo de la de países vecinos como Ecuador o Bolivia (Tula, 2015: 18). Además, esta situación cobra diferentes características si se realiza una mirada por los distintos departamentos y cargos a proveer.

En este sentido, para 2016, los porcentajes de mujeres en cargos de elección popular del nivel subnacional eran considerablemente más bajos

que los registrados para las elecciones legislativas celebradas en 2014, teniendo en cuenta que, en ambos comicios, se implementó la *Ley de Cuota de Género*. Al poner la mirada sobre los cargos de elección popular, específicamente, hay gran variación entre los cargos subnacionales de tipo uninominal –gobernaciones y Alcaldías– y plurinominal –Asambleas Departamentales y Concejos Municipales–. En el caso de los primeros, los valores de mujeres electas no superan 10% mientras que, para los segundos, se ubican entre 12 y 20% en todas las elecciones consideradas.

En el caso de las mujeres que se presentaron como candidatas a diputadas departamentales o concejales, su éxito fue heterogéneo en el territorio. En estas últimas elecciones, 16.6% de los concejales son mujeres, 12 departamentos cuentan con más de 20% de mujeres en sus Concejos Municipales y solamente uno, Vichada, cuenta con menos de 10%. En el caso de las Asambleas Departamentales, seis departamentos no cuentan con mujeres diputadas y el promedio de electas fue del 17%. Por su parte, el número de gobernadoras aumentó de tres a cinco en 2015 y el de alcaldesas de 108 a 133, aunque en ninguna ciudad capital fueron mujeres las que lograron ganar la Alcaldía.

Con respecto a la relación entre los diferentes niveles de competencia y el modo en que se construyen las trayectorias de las mujeres en la política colombiana, como se pudo apreciar en este capítulo, las trayectorias de las mujeres electas al Senado para los dos periodos legislativos más recientes evidencian que para llegar a esta Cámara no es condición necesaria haber ocupado un cargo de elección popular en el nivel subnacional. En este mismo sentido, un porcentaje mínimo de senadoras accedió al Senado inmediatamente después de haber ganado una elección subnacional.

Esta situación, presentada de modo no exhaustivo, invita a la reflexión sobre las diferencias que implican para las mujeres competir en el nivel nacional y subnacional en Colombia, especialmente, si se tiene en cuenta que una gran cantidad de municipios todavía sufre la violencia del conflicto armado interno, situación que, acompañada de arraigadas prácticas excluyentes, vuelve más difícil la entrada, la permanencia y el éxito en la arena electoral y el ámbito público.

## Bibliografía

- ARCHENTI, Nélica y María Inés Tula, “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*, vol. 66, 2014, pp. 47-68.
- ARCHENTI, Nélica y María Inés Tula, *Mujeres y Política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*, Buenos Aires, Heliasta, 2008.
- BATLLE, Margarita, “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*, vol. 89, 2017, pp. 17-49.
- BATLLE, Margarita, “Partidos políticos y participación de las mujeres en Colombia: ¿hacia estructuras más inclusivas?”, en Flavia Freidenberg y Betilde Muñoz-Pogossian (eds.), *Reformas a las organizaciones de partidos en América Latina (1978-2015)*, Lima, Pontificia Universidad Católica de Perú, Organización de los Estados Americanos, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y Sociedad Argentina de Análisis Político, 2016, pp. 235-259.
- BATLLE, Margarita, “Formato y dinámica del sistema de partidos colombiano desde una perspectiva multinivel (1992- 2011)”, en Flavia Freidenberg y Julieta Suárez-Cao (eds.), *Territorio y Poder: Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina*, Salamanca, Editorial Universidad de Salamanca, 2014, pp. 93-123.
- BATLLE, Margarita y Catalina Melendro, “Mujeres legisladoras en Colombia: ¿Quiénes son las Senadoras electas en las legislativas de 2014?”, en Margarita Batlle (ed.), *Elecciones 2014: Candidatos, estrategias y resultados*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2015, pp. 167-189.
- BERNAL, Angélica, “Elecciones parlamentarias de 2010: análisis de la inclusión de las mujeres”, *Colombia Internacional*, vol. 74, 2011, pp. 89-118.
- BERNAL, Angélica, “¿Qué es ganar y qué es perder en política? Los retos de la participación electoral”, *Análisis político*, vol. 56, 2006, pp. 72-92.
- BOTERO, Felipe, *Ambitious career-seekers: An analysis of career decisions and duration in Latin America*, tesis doctoral, Arizona, Universidad de Arizona, 2008.
- CAMINOTTI, Mariana y Flavia Freidenberg, “Federalismo electoral, fortaleza de las cuotas de género y representación política de las mujeres en los ámbitos subnacionales en Argentina y México”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 66, núm. 228, 2016, pp. 121-144.
- CAMINOTTI, Mariana, Santiago Rotman y Carlos Varetto, “Desigualdades persistentes: una mirada a las carreras políticas subnacionales antes y después de las cuotas de género (Argentina, 1983-2011)”, en Nélica Archenti y María Inés Tula (coords.), *La representación imperfecta. Logros y desafíos de las mujeres políticas*, Buenos Aires, Eudeba, 2014, pp. 201-214.
- CARDOZO GARCÍA, Florentina y Alexandra Quintero Benavides, “Colombia al final de la ola: la implementación del sistema de cuotas electorales y su impacto

- en la participación política de las mujeres”, en Nélida Archenti y María Inés Tula (coords.), *La representación imperfecta. Logros y desafíos de las mujeres políticas*, Ciudad de Buenos Aires, Eudeba, 2014, pp. 159-182.
- CÓRDOBA RUIZ, Piedad, “Estudios de caso: mujeres en el Congreso de Colombia”, *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los Números*, Estocolmo, IDEA Internacional, 2002, pp. 239-250.
- DOŠEK, Tomáš, Flavia Freidenberg, Mariana Caminotti y Betilde Muñoz-Pogossian (eds.), *Women, Politics, and Democracy in Latin America*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2017.
- HERRICK, Rebekah y Jeanette Morehouse Méndez, “Women and Campaigns”, en Sue Thomas y Clyde Wilcox (eds.), *Women and Elective Office. Past, Present and Future*, Nueva York, Oxford University Press, 2014, pp. 97-110.
- HOYOS, Diana y Marcela Ceballos, *Tendencias electorales bajo la descentralización, 1998-2002*, Londres, Crisis States Research Centre, London School of Economics, 2004.
- HTUN, Mala, “Mujeres y poder político en Latinoamérica”, *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los Números*, Estocolmo, IDEA Internacional, 2002, pp. 19-44.
- HTUN, Mala y Mark P. Jones, “Engendering the right to participate in decision-making electoral quotas in Women’s Leadership in Latin America”, en Nikki Craske y Maxine Molineux (eds.), *Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America*, Londres, Palgrave, 2002, pp. 32-56.
- JONES, Mark P., Santiago Alles y Carolina Tchintian, “Cuotas de género, leyes electorales y elección de legisladoras en América Latina”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 32, núm. 2, 2012, pp. 331-357.
- KROOK, Mona Lena, “La adopción e impacto de las cuotas de género. Una perspectiva global”, en Marcela Ríos Tobar (ed.), *Mujer y Política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*, Santiago de Chile, PNUD, 2008.
- LARSERUD, Stina y Rita Taphorn, *Diseño para lograr la igualdad. Combinaciones más idóneas, medianamente idóneas y no favorables de los sistemas electorales y cuotas de género*, Estocolmo, IDEA Internacional, 2007.
- LLANOS, Beatriz, “Ojos que (aún) no ven. Nuevo reporte de ocho países: género, campañas electorales y medios en América Latina”, en Nélida Archenti y María Inés Tula (coords.), *La representación imperfecta. Logros y desafíos de las mujeres políticas*, Buenos Aires, EUDEBA, 2014, pp. 81-104.
- MARTIN, María Elena, “Diez años sin cupo, diez años con cupo: ¿qué cambió con la cuota de género? Un análisis sobre la provincia de Misiones 1983-2003”, en Nélida Archenti y María Inés Tula (coords.), *La representación imperfecta. Logros y desafíos de las mujeres políticas*, Buenos Aires, EUDEBA, 2014, pp. 215-234.
- MATLAND, Richard E., “Enhancing Women’s Political Participation: Legislative Recruitment and Electoral Systems”, *Women in Parliament. Beyond Numbers*, Estocolmo, IDEA Internacional, 1998, pp. 93-111.
- MEIER, Petra, “Gender Quotas or Electoral Reform: Why More Women Got Elected During the 2003 Belgian Elections”, ponencia presentada en la

- Politologenemaal, Annual Meeting of Dutch and Flemish Political Scientists, Dordrecht, 22 y 23 de mayo de 2003.
- ORTEGA, Bibiana y Gabriel Camargo, “Ley de cuotas en Colombia: Elecciones al Congreso de la República 2014-2018”, en Fredy Barrero y Margarita Batlle (eds.), *Elecciones en Colombia, 2014 ¿Representaciones fragmentadas?*, Bogotá, Konrad Adenauer Stiftung, 2014, pp. 87-113.
- ORTEGA, Bibiana y Gabriel Camargo, “La nueva Ley de cuotas en Colombia. El caso de las Asambleas Departamentales, 2007-2011”, en Laura Wills Otero y Margarita Batlle (comps.), *Política y Territorio. Análisis de las elecciones subnacionales en Colombia, 2011*, Bogotá, PNUD, IDEA, NIMD, 2012, pp. 197-220.
- PALMER, Barbara y Dennis SIMON, *Breaking the Political Glass Ceiling: Women and Congressional Elections*, Nueva York, Routledge, 2008.
- PITKIN, Hanna, *El concepto de la representación*, Berkeley, University of California Press, 1985.
- PUYANA, José Ricardo, “Women and Politics in Colombia: Reforms, Advocacy and Other Actions led by International Development Agencies (2007-2014)”, en Tomáš Došek, Flavia Freidenberg, Mariana Caminotti y Betilde Muñoz-Pogossian (eds.), *Women, Politics and Democracy in Latin America*, Nueva York, Palgrave-Macmillan, 2017, pp. 187-212.
- PUYANA, José Ricardo, “La reforma política en Colombia: ¿partidos más responsables?”, en Laura Wills Otero y Margarita Batlle (comps.), *Política y Territorio. Análisis de las elecciones subnacionales en Colombia, 2011*, Bogotá, PNUD, 2012, pp. 17-62.
- PUYANA, José Ricardo y Margarita Batlle, “Cuando todo queda entre amigos: Coaliciones y consolidación de nuevas fuerzas electorales en Santander y Norte de Santander, 2015”, en Fredy Barrero (ed.), *Elecciones regionales 2015: los retos de un país en camino hacia la paz*, Bogotá, Konrad Adenauer Stiftung, 2016, pp. 119-154.
- REYNOSO, Diego y Natalia D’Angelo, “Las leyes de cuotas y su impacto en la elección de mujeres en México”, *Política y gobierno*, vol. XIII, 2006, pp. 279-313.
- SCHWINDT-BAYER, Leslie, “Gender quotas and women’s political participation in Latin America”, Nashville, Vanderbilt University, 2011.
- TULA, María Inés, “Mujeres y política. Un panorama sobre la adopción de las cuotas de género y sus efectos en América Latina y Colombia”, *Opera*, vol. 16, 2015, pp. 9-33.
- VARGAS, Daniela, “Electoral Gender Quota in Colombian Local Elections: A Comparative Analysis 2011-2015”, ponencia preparada para ser presentada en el XXXIV Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), Nueva York, 2016.
- WILLS, María Emma y Florentina Cardozo, “Los partidos colombianos y la representación de las mujeres (1990-2006) ¿Compromiso de fondo o superficial?”, *Colombia Internacional*, vol. 71, 2010, pp. 127-149.

## Lista de abreviaturas

AV	Alianza Verde
CD	Centro Democrático
CR	Cambio Radical
MIO	Movimiento de Inclusión y Oportunidades
MIRA	Movimiento Independiente de Renovación Absoluta
MPA	Movimiento Político Afrovides
PCC	Partido Conservador Colombiano
PLC	Partido Liberal Colombiano
PSUN	Partido Social de Unidad Nacional



## Mujeres peruanas en la política subnacional: trayectoria y perfiles de las consejeras regionales (2002 y 2014)

Carla Cueva Hidalgo  
Flavia Freidenberg  
Diego Uchuypoma Soria

### Introducción

América Latina y el Caribe Hispano se encuentran por encima de otras regiones con respecto a la presencia de mujeres en los parlamentos nacionales, 5% por encima del promedio mundial; también señalan una participación importante en instancias legislativas, 29.3%, judiciales, 25.76%, y gabinetes ministeriales, 23.24% (Bareiro y Soto, 2015). Diversos elementos influyeron, positivamente, en el incremento de la participación y de la representación política de mujeres a nivel nacional, entre los que destaca el activismo de los movimientos sociales (Marx *et al.*, 2007) y de los organismos internacionales (Došek *et al.*, 2017); la confluencia de normativas fuertes, con sanciones efectivas (Schwindt-Bayer, 2009; Caminotti y Freidenberg, 2016) y el activismo judicial que monitorea la implementación de las normas (Sobrado, 2016).

Aunque la representación política de las mujeres se ha incrementado de manera relevante (Došek *et al.*, 2017), aún hay limitaciones para que esa participación pueda consolidar una *masa crítica* (Freidenberg, 2017)<sup>1</sup> que permita impulsar mayores reformas orientadas a construir democracias parita-

<sup>1</sup> Una *masa crítica* es entendida como una minoría, relevante, que es capaz de crear recursos institucionales que mejorarán el estatus de los grupos minoritarios representados. Esto significa que alcanzar al menos esa *masa crítica*, 30%, supone un elemento positivo en la evaluación de la representación descriptiva. Kanter (1977) señala que es necesario superar el umbral de 30% de representación política para que las minorías puedan impulsar cambios institucionales en favor de sus demandas. En este trabajo se emplea el concepto reformulado por Dahlerup (1993) para comprender la *masa crítica* como un incremento relativo del grupo minoritario que permita cambiar una estructura de poder considerando la influencia de la propia organización y de elementos externos.



rias (Bareiro y Soto, 2015). Si bien se han aprobado medidas de acción afirmativa tales como las leyes de cuotas o la paridad de género a nivel nacional, en la mayoría de los países de la región, salvo Guatemala, esto no ha estimulado una mayor presencia de mujeres en cargos ejecutivos locales (Llanos y Tello, 2011; Caminotti *et al.*, 2011) ni ha mejorado la representación sustantiva de las mujeres (Bareiro y Soto, 2015).

A pesar de los esfuerzos realizados aún existen brechas significativas entre lo que las normas exigen y el resultado real de la representación (Došek *et al.*, 2017), y no se ha dado un efecto arrastre significativo del nivel nacional con respecto al local en el número de mujeres electas.<sup>2</sup> La experiencia peruana resulta muy interesante para la política comparada dado que las reformas electorales de las últimas décadas transformaron el sistema político andino en términos multinivel, generando múltiples espacios de competencia (Batlle y Cyr, 2014). Siendo Perú uno de los países donde los niveles de representación política a nivel local y regional se han incrementado en las últimas décadas (CEPAL, 2017) y donde existe una desconexión significativa entre ambos niveles de competencia (Batlle y Cyr, 2014), el análisis de las carreras y perfiles de las mujeres que compiten a nivel subnacional resulta clave tanto para pensar como combatir las barreras que enfrentan en la política local.

Este trabajo explora los perfiles, recursos y estrategias políticas más exitosos para la competencia a nivel subnacional a partir de analizar los perfiles de las consejeras regionales que compitieron en los procesos electorales municipales y regionales realizados de 2002 a 2014 en Perú. El objetivo principal es describir y conocer cuáles son los patrones de carrera, así como los perfiles de mujeres que resultan ganadoras a nivel local. Para cumplir con este objetivo, se construyó una base de datos original a partir de la información disponible en las hojas de vida de las consejeras regionales electas en los procesos realizados en 2002, 2006, 2010 y 2014.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Aun cuando el porcentaje promedio de concejales en América Latina y el Caribe se ha duplicado entre 1998 y 2017, los niveles de representación política de las mujeres a nivel subnacional continúan siendo muy bajos. Datos extraídos del Observatorio de Igualdad de género de la CEPAL. *Indicadores regionales de igualdad*, disponible en <http://www.cepal.org/oig/adecisiones/>, consultado el 22 de diciembre de 2017.

<sup>3</sup> Los datos han sido ordenados con base en variables tales como región, provincia, edad, tipo de organización política, nombre de organización política, número de consejeros y consejeras regionales por circunscripción electoral, educación, experiencia política previa y posterior al cargo asumido, tipo de

Esta investigación presenta evidencia que permite argumentar que existen una serie de factores institucionales –debilidad de la cuota, un sistema electoral poco favorable al género y ausencia de sanciones fuertes– y otros no institucionales –la discrecionalidad de los partidos para cumplir con la cuota de género– que dificultan la representación política de las mujeres en los Consejos Regionales, siendo su participación y su representación cada vez menor en el periodo 2002-2014.

El capítulo está estructurado en cinco partes. Primero, se presenta el marco teórico con las principales discusiones sobre el estudio de las carreras políticas y su relevancia para el análisis de la representación política democrática. Segundo, se presentan los factores institucionales y no institucionales que vienen incidiendo, de manera comparada, en la elección de consejeras regionales en el caso peruano. Tercero, se presentan los principales resultados que configuran los perfiles y trayectorias políticas-electorales de las consejeras regionales peruanas entre el periodo 2002-2014. Finalmente, se presentan conclusiones tentativas acerca de estos perfiles y trayectorias, así como nuevas pistas para continuar analizando las oportunidades y limitaciones en la promoción de la participación y representación política de las mujeres peruanas a nivel subnacional.

## Marco analítico: carreras políticas y género

El estudio de las carreras políticas se ha ubicado en el centro del conocimiento de la representación política democrática, en tanto se asume que el actor político mantiene el deseo de mantenerse en el mismo y se evalúa la capacidad de la ciudadanía de decidir su reelección o no (Botero, 2011: 170; Caminotti *et al.*, 2011). Sin embargo, el estudio de las carreras políticas en América Latina ha diferido de las carreras políticas en el Congreso de Estados Unidos (Botero, 2011), dado que las primeras no son lineales, donde se buscan reelecciones o elecciones en cargos de mayor jerarquía en el nivel de go-

---

experiencia política previa y posterior al cargo asumido, y experiencia laboral. Los datos fueron tomados de INFOGOB, el Observatorio para la Gobernabilidad del Jurado Nacional de Elecciones de Perú.

bierno, sino que se presentan matices y estrategias para ejercer la representación de intereses con caminos muchas veces caóticos.

La teoría construida en torno a las carreras políticas ha estado muy relacionada con un enfoque racional que analizaba la manera como los actores políticos utilizan diversos recursos para mantener o acceder a nuevos cargos públicos (Botero, 2011; Caminotti *et al.*, 2011). Este enfoque ha estado muy vinculado al concepto de estructura de oportunidades como el “contexto de recompensas y privaciones en que viven y actúan los hombres del partido” (Sartori, 1992: 130). Por este motivo, diversos trabajos con base de datos primarios se han centrado en descubrir las ambiciones del actor político, así como su interacción con otros elementos del contexto político como los diseños institucionales, los factores económicos o las barreras socioculturales, con la intención de explorar las características de sus carreras políticas.

La investigación comparada advierte que existe una experiencia política diferenciada en función del tipo de cargo que está en competencia y que esto se evidencia con relación a las mujeres, dado que éstas tienen acceso, principalmente, a los cargos legislativos, frente a una experiencia mixta por parte de hombres en cargos legislativos y ejecutivos a nivel subnacional.<sup>4</sup> Los datos de la CEPAL (2017) también dan cuenta de ello: pareciera que la carrera política de las mujeres es más de tipo legislativo que en cargos ejecutivos.<sup>5</sup> Massolo (2007) plantea la paradoja entre la cercanía del gobierno local y sus formas excluyentes hacia la participación política de las mujeres. Aun cuando los cargos legislativos han generado mayor apertura a la participación de las mujeres, esto no necesariamente ha reflejado mejoras en la representación de demandas de género y tampoco ha incrementado su presencia en órganos ejecutivos.

Las mujeres tienen, entonces, una carrera política más estática, la cual logra especializarse en los cargos legislativos, mientras que los hombres tendrían una carrera más progresiva, pues son quienes acceden a cargos con mayor competencia electoral y recursos de gestión (Caminotti *et al.*, 2011).<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Ver diversos estudios como los de Salas (2013), Jave y Uchuypoma (2013), Caminotti *et al.* (2011), Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (2011) y Borner *et al.* (2009).

<sup>5</sup> Resulta interesante la diferencia numérica en la elección de mujeres a cargos legislativos subnacionales y los cargos ejecutivos, siendo estos últimos donde más dificultades tienen las mujeres para hacer política. En el caso peruano, por ejemplo, si bien hay 28.5% de concejalías ocupadas por mujeres, sólo 2.9% son alcaldesas (CEPAL, 2017).

<sup>6</sup> Los conceptos de carreras estáticas y carreras progresivas fueron planteados por Schlesinger (1966).

Estas carreras se desarrollan así a pesar de que las mujeres pueden contar con experiencia laboral y estudios académicos superiores a los hombres (Equipo Latinoamericano de Justicia y Género, 2011; Borner *et al.*, 2009; Franceschet y Piscopo, 2008). Los hombres cuando llegan a los cargos tienden a permanecer más mientras que las mujeres no, lo que dificulta el desarrollo de carreras políticas y, aún más, si los partidos obstaculizan el desarrollo de sus carreras decidiendo, por ejemplo, remitirlas a distritos perdedores, donde tienen pocas posibilidades de ganar el distrito o el escaño.<sup>7</sup>

Por estas dificultades en las oportunidades de las mujeres para hacer carrera política es que la mayoría de los países de América Latina aprobaron mecanismos de acción afirmativa como las cuotas de género o las reglas de paridad (Freidenberg y Lajas García, 2017). Las normas suelen suponer un porcentaje mínimo de mujeres como candidatas y los sistemas electorales pueden ejercer un efecto reductor desde la oferta electoral hasta la integración de las cámaras o acceso a los cargos. Además, el diseño de las cuotas ha sido modificado sistemáticamente (Piscopo, 2015), lo cual da cuenta del cambio del diseño y de los incentivos que éstas suponen, teniendo, por lo general, un carácter incrementalista en el sentido de su fortaleza (Freidenberg y Lajas García, 2017).

Los diseños electorales que buscan la inclusión en términos de género presentan diferencias entre sí, no son medidas uniformes (Schwindt-Bayer, 2009; Franceschet *et al.*, 2012; Caminotti y Freidenberg, 2016) y, en función de ese diseño, pueden manifestar resultados diferenciados. Es más, el impacto de las leyes electorales de género no ha sido homogéneo en la región (Došek *et al.*, 2017; Johnson, 2014; Peña Molina, 2006) ni entre los distritos subnacionales de un mismo país (Caminotti y Freidenberg, 2016). Diferentes factores pueden incrementar su nivel de efectividad, como el tipo de sistema electoral (Archenti, 2014; Jones, 1998; Rule, 1987; Norris, 1985);<sup>8</sup> el diseño de la norma y el nivel de fortaleza de ese diseño (Caminotti y Freidenberg, 2016; Schwindt-Bayer, 2009; Archenti, 2007); la edad de la cuota y el proceso de aprendizaje que su-

<sup>7</sup> Por ejemplo, más del 70% de las candidatas fueron ubicadas en los distritos perdedores en las elecciones de México de 2013 (Langston y Aparicio, 2014).

<sup>8</sup> Los sistemas de representación proporcional con listas cerradas y bloqueadas (Htun y Jones, 2002; Barreiro *et al.*, 2004); distritos grandes y medianos (Matland, 2005; Htun y Jones, 2002); candidatas ubicadas en lugares esperados, y normas estrictas para asegurar el cumplimiento de la exigencia de cuotas o paridad (Htun y Jones, 2002) son claves para la representación de las mujeres.

pone en los actores, el cual está relacionado con la cultura política del país y los recursos personales con los que cuentan las mujeres.

Tres elementos del diseño de las cuotas también condicionan su efectividad: *a)* el tamaño, esto es, el porcentaje de mujeres que se exige nominar entre los candidatos; *b)* el mandato de posición<sup>9</sup> y *c)* los mecanismos que penalizan el incumplimiento de las cuotas, tales como multas, amonestaciones, pérdida del registro del partido, no acceso a financiamiento, entre otros. Cuando las leyes de cuota requieren un mayor porcentaje de candidatas, establecen mandatos de posición precisos e incorporan penalidades; así, se espera encontrar más mujeres electas (Caminotti y Freidenberg, 2016; Schwindt-Bayer, 2009).

Junto a estos elementos institucionales, otros factores influyen sobre la implementación de las reglas electorales que buscan la inclusión en términos de géneros. Los partidos funcionan como cajas negras que dificultan las carreras políticas de las mujeres (Caul, 1999; Zetterberg, 2007; Hernández Monzoy, 2011; Hinojosa, 2012; Johnson, 2014). Las decisiones de las élites políticas de apoyar (o no) a las mujeres en las candidaturas es un obstáculo importante, incluso por la existencia de cierta discrecionalidad en la interpretación de las normas que exigen el cumplimiento de las cuotas. Obligados los partidos por la ley (o no), las mujeres dependen del apoyo de los líderes y grupos dominantes de sus partidos para conseguir una candidatura.

Los partidos determinan quiénes acceden a las listas y deciden los perfiles de quiénes representarán al partido ante la ciudadanía. Los monopolios de poder masculino dentro de los partidos funcionan como una de las barreras claves para la definición del perfil y la determinación de la carrera política (Caul, 1999). La experiencia comparada hace creer que los núcleos de poder masculinos son aún más duros y conservadores en las ciudades pequeñas y en el interior de los países que en las metrópolis (Llanos y Roza, 2016).<sup>10</sup>

Los partidos limitan las posibilidades de una mujer de participar en política en tres dimensiones: *a)* en el modo como se da el proceso de selección

<sup>9</sup> Los mandatos de posición pueden implementarse cuando las listas son cerradas y bloqueadas, pero pierden valor en sistemas de voto preferencial.

<sup>10</sup> Estos monopolios de poder son estructuras informales que cuentan con dinámicas de poder centralizadas y donde existe una “figura dominante de poder o un grupo pequeño de líderes partidistas” (Jones, 2009: 47-48) que controlan el proceso de toma de decisiones.

de candidaturas para los cargos de representación popular (Hinojosa y Vázquez Correa, 2018); *b*) en las dificultades para conseguir recursos, tales como dinero, capital político, capacidad de movilización para hacer campaña electoral (Pomares, 2014), y *c*) en la definición de los distritos a los que deciden presentarlas como candidatas, dado que los partidos no cuentan con niveles homogéneos de apoyos en el territorio.<sup>11</sup>

Las mujeres tienen menos posibilidades que los hombres de conseguir dinero para sus campañas electorales y de participar en las redes de contactos que facilitan hacer dichas campañas (Hinojosa y Vázquez Correa, 2018; Pomares, 2014). De este modo, la falta de acceso a la financiación es uno de los factores más importantes que disuaden a las mujeres de participar en política, en particular, en aquellos sistemas donde el financiamiento de las campañas es fundamentalmente privado o, donde siendo público, no se entregan dichos recursos a los partidos. Esto se debe a que las mujeres suelen pertenecer menos –y tener menos– redes de contactos corporativos, de conseguir donantes y suelen tener menos tiempo para invertir en eventos u otras actividades proselitistas para sus campañas (Hinojosa y Vázquez Correa, 2018).

Las evaluaciones realizadas sobre la participación y la representación política de las mujeres aún son escasas a nivel subnacional, con lo cual esa arena política se convierte en un gran laboratorio para explorar los factores que dificultan la representación política de las mujeres latinoamericanas y las características sociodemográficas de esa participación.<sup>12</sup> En este sentido, la tarea es analizar de manera empírica las carreras políticas de las mujeres a nivel subnacional, como las de las consejeras regionales peruanas, con la finalidad de evaluar algunas hipótesis acerca de estos mecanismos formales e informales y que podrían influir en la construcción de sus carreras políticas a nivel subnacional, así como mejorar el conocimiento en la política comparada.

<sup>11</sup> Una práctica muy común de los dirigentes partidistas ha sido designar a las mujeres como candidatas en aquellos distritos donde los partidos suelen perder.

<sup>12</sup> Si bien existen algunas excepciones en el estudio de la representación política de las mujeres a nivel subnacional en América Latina (Tello Sánchez, 2009); en países con sistemas federales como Argentina (Caminotti *et. al*, 2011) o México (Flores Ivich y Freidenberg, 2017; Caminotti y Freidenberg, 2016; Massolo, 2007), aún queda mucho por explorar, desde una perspectiva de género, en este nivel institucional, en relación con la participación política.

## Factores institucionales y no institucionales que inciden en la elección de las consejeras regionales

### *Los factores institucionales: ley de cuota, magnitud de distritos, tipo de listas*

El sistema político peruano es una república democrática independiente, integrada por el gobierno central, los gobiernos regionales, las provincias y los distritos. La organización político-territorial cuenta con un gobierno nacional, 25 gobiernos regionales, creados en 2002 con el fin de gobernar 24 departamentos y la provincia del Callao; 196 provincias, hasta 2015, que funcionan como términos municipales dirigidos por lo que se les denomina municipalidades provinciales, las cuales, a su vez, están integradas por 1854 distritos dirigidos por municipalidades distritales.

Si bien los gobiernos regionales cuentan con un Gobernador Regional y un Consejo Regional, que se eligen de manera directa, por un período de cuatro años, también cuentan con diseños institucionales, sistemas electorales, diseño de cuotas de género y sistemas de partidos con diferentes niveles de competencia y alternancia. La ley N° 29470, que modifica la *Ley de Elecciones Regionales* N° 27683, señala que los consejeros y las consejeras regionales son elegidos a partir de la votación emitida en cada provincia, conformada como una circunscripción electoral. En ella se establece que el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) señalará el número de cargos asignados en cada una de estas circunscripciones electorales, con base en el criterio de población electoral, dentro de cada Departamento del país y que será el (la) candidato(a) con mayor votación quien accederá al cargo de consejería regional en representación de la provincia respectiva.

La misma ley establece la obligatoriedad del uso de las cuotas de género e indígenas en las listas postulantes a las Consejerías Regionales (Artículo 12), en consonancia con la ley N° 26859 de 1997. Si bien en dicha norma se señalaba sólo la inclusión de un número no menor de 25% de mujeres o varones en las listas postulantes al Congreso de la República, las modificaciones a la norma que se dieron posteriormente ampliaron la aplicación de la cuota a las elecciones municipales, regionales y a las de los cargos directivos dentro de los partidos políticos peruanos.



Para las elecciones regionales y municipales de 2006, la cuota se amplió al 30% de mujeres y hombres de las listas postulantes. Las modificaciones en el diseño de las circunscripciones, a partir de los procesos electorales regionales de 2010, han generado un incentivo perverso en las organizaciones políticas para la postulación de mujeres en los cargos del Consejo Regional. Con la nueva fórmula para definir las circunscripciones, más del 80% de éstas fueron conformadas como uninominales por lo que existirían menores postulaciones de mujeres a este nivel institucional.<sup>13</sup>

*Los factores no institucionales que indican  
en la elección de los Consejos Regionales*

La aplicación de la cuota de género, en la elección de las consejeras regionales en Perú, interactúa con otros factores de carácter no institucional. Los partidos políticos cuentan con margen de interpretación al momento de aplicar la cuota en las candidaturas, así como capacidad de negociación al decidir las postulaciones de mujeres (Yañez, 2001; Villanueva, 2003) y no hacen mucho por evitar los diversos prejuicios con respecto a la idoneidad de una acción afirmativa electoral que permita garantizar la participación política de las mujeres peruanas.

Los políticos suelen ubicar a las mujeres, en su mayoría, en el tercio medio e inferior de las listas postulantes en las elecciones municipales (Llanos y Tello, 2011), mientras que, en las elecciones regionales de 2014, según el informe de la Asociación Civil Transparencia (2014), en promedio, sólo 7.5% de las listas a nivel distrital presentaron a mujeres como cabeza de las listas postulantes, 8% a nivel provincial y 7% a nivel regional, lo cual da cuenta de que las cuotas de género son implementadas de manera minimalista por los partidos y los movimientos políticos del país.

Del mismo modo que otras investigaciones han mostrado, tanto en Colombia (Batlle, 2018) como en México (Langston y Aparicio, 2014), que las mujeres son puestas en distritos perdedores como *mujeres relleno* de

<sup>13</sup> Durante las elecciones regionales y municipales de 2010, las candidaturas de mujeres en los distritos plurinominales fue superior a ocho puntos porcentuales frente a las candidaturas de mujeres en los distritos uninominales (Defensoría del Pueblo, 2011).



las listas, careciendo los partidos de incentivos para ponerlas en distritos ganadores o de controles que eviten ubicarlas en sitios donde *a priori* van a perder la elección; asimismo, los partidos han apelado a lo que se ha denominado como la *estrategia de la concurrencia de cuotas* a nivel regional y municipal, haciendo que una misma persona reúna los diferentes requisitos exigidos por la ley –indígena, mujer y joven– para, de esa manera, ubicar la menor cantidad posible de *cuotas* en las candidaturas (Córdova e Incio, 2012).

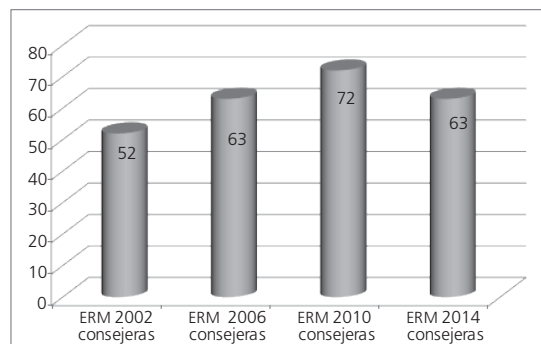
## Trayectoria y perfiles de consejeras regionales peruanas entre 2002 y 2014

El análisis del perfil de las consejeras regionales peruanas realizado para esta investigación da cuenta de que quienes fueron exitosas en las elecciones regionales y municipales (ERM) en el periodo 2002-2014 reúnen, mayoritariamente, una serie de características: las consejeras electas son pocas, son cada vez más jóvenes, suelen ser electas en la sierra, postuladas, en su mayoría, por los movimientos regionales más que por los partidos políticos nacionales, sin experiencia política previa y con pocas posibilidades de desarrollar carreras progresivas competitivas. De hecho la tasa de presencia femenina en las consejerías ha ido disminuyendo en el país.

### *La elección de consejeras regionales entre 2002-2014*

El número de consejeras regionales electas entre 2002 y 2010 se ha incrementado, aunque la tendencia se ha revertido en 2014, ya que ha descendido el número de mujeres electas, pasando de 72 a 63. Estos datos pueden ser explorados en mejor dimensión si se analizan a partir del estudio de las regiones (departamentos) donde se evidencia de manera más clara ese descenso en la elección de mujeres como consejeras regionales.

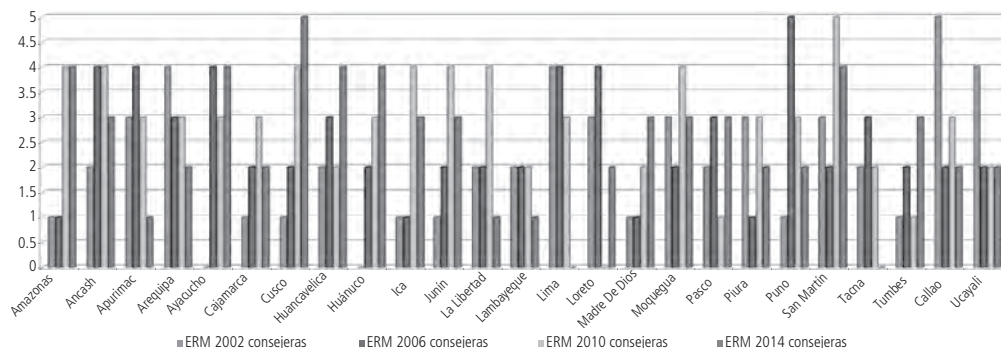
**Gráfico 1. Número de consejeras regionales elegidas entre 2002-2014**



FUENTE: elaboración propia a partir de Infogob. Observatorio para la gobernabilidad del JNE.

El análisis por regiones sostiene que Cusco es el departamento en el que se ha incrementado el número de mujeres electas como consejeras regionales. En el período analizado se pasó de elegir a una consejera en 2002 a contar con cinco en 2014. Un caso diferente sería el de Arequipa, donde en la ERM del 2002 tuvo cuatro consejeras elegidas y en la de 2014 sólo dos. De igual forma, el caso de Lima muestra que tras haber tenido cuatro consejeras regionales en las ERM del 2002 y del 2006, descendió a tener una en la ERM de 2010 y no ha tenido ninguna consejera electa en 2014. Sin embargo, la mayoría de casos presentan un patrón inconstante. Por ejemplo, los casos de Apurímac y Callao reflejarían esta situación, ya que, luego de haber elegido a cuatro y cinco consejeras regionales, se ha pasado a una y dos, respectivamente.

**Gráfico 2. Elección de consejeras regionales según departamento entre 2002-2014**

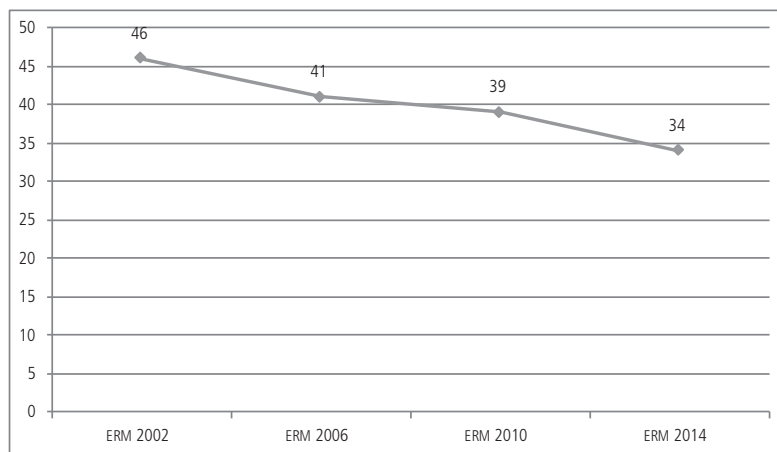


FUENTE: elaboración propia a partir de Infogob. Observatorio para la gobernabilidad del JNE.

### *Cada vez se eligen consejeras regionales más jóvenes*

Un segundo elemento a evaluar tiene que ver con la edad de las consejeras. Los datos dan cuenta de que las mujeres que se postulan y ganan las elecciones regionales en Perú son cada vez más jóvenes. Los promedios de las consejeras regionales elegidas entre las ERM 2002 y 2014 se encuentran entre los 34 y 46 años (gráfico 3). Los datos dan cuenta de un descenso en el promedio, ya que si durante la ERM 2002 las consejeras presentaron un promedio de 46 años, éste disminuyó a 41 años en 2006, volvió a disminuir hasta 39 años en 2010 y, durante la elección de 2014, se ha encontrado un promedio de edad de 34 años.

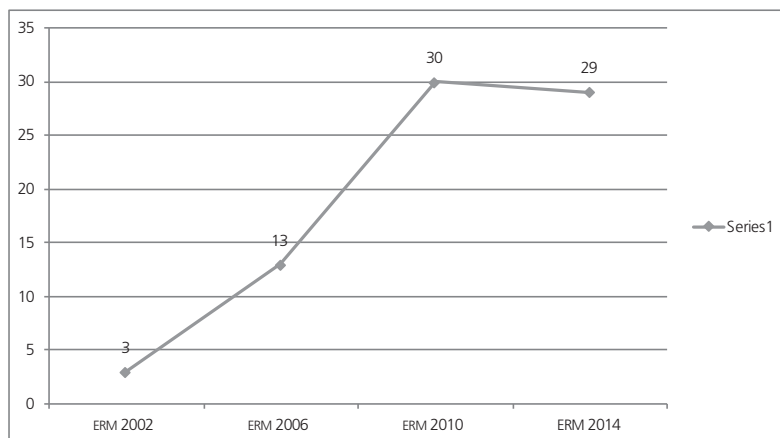
**Gráfico 3. Promedio de edades de las consejeras regionales entre 2002 y 2014**



FUENTE: elaboración propia a partir de Infogob. Observatorio para la gobernabilidad del JNE.

Siguiendo los resultados detallados en el gráfico 4, se identifica el modo como el número de consejeras regionales jóvenes, menores a 29 años, se ha incrementado entre las ERM 2002 y 2010. Este aumento ha sido importante, ya que de contar con sólo tres consejeras jóvenes en 2002 se pasó a tener 13 en 2006 y 30 en 2010. Este número casi se ha mantenido en la elección de 2014, pues se cuenta con 29 consejeras jóvenes.

**Gráfico 4. Cantidad de consejeras regionales jóvenes elegidas entre las ERM 2002 y 2014**



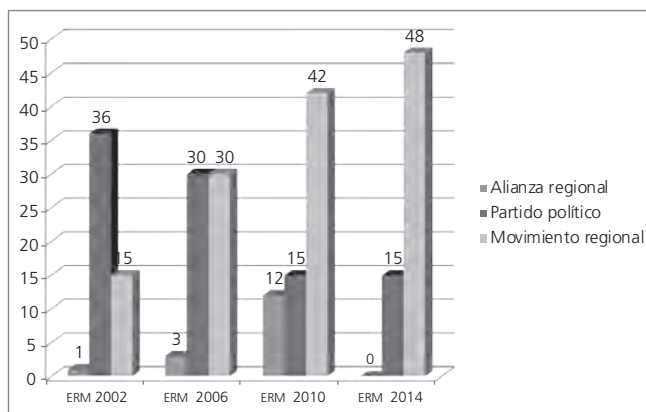
FUENTE: elaboración propia a partir de Infogob. Observatorio para la gobernabilidad del JNE.

### *Los movimientos regionales versus partidos en la elección de las consejeras regionales*

En Perú, las candidaturas pueden ser presentadas tanto por partidos políticos nacionales como por movimientos políticos regionales. Las consejeras regionales electas entre 2002 y 2014 pertenecían, mayoritariamente, a los movimientos regionales. En el período analizado existe una tendencia creciente de las consejeras elegidas por los movimientos regionales (de 15 en las ERM 2002 a 48 en las ERM del 2014) y una tendencia decreciente de las candidatas electas postuladas por los partidos políticos (de 36 en la ERM del 2002 a 15 en la ERM del 2014).

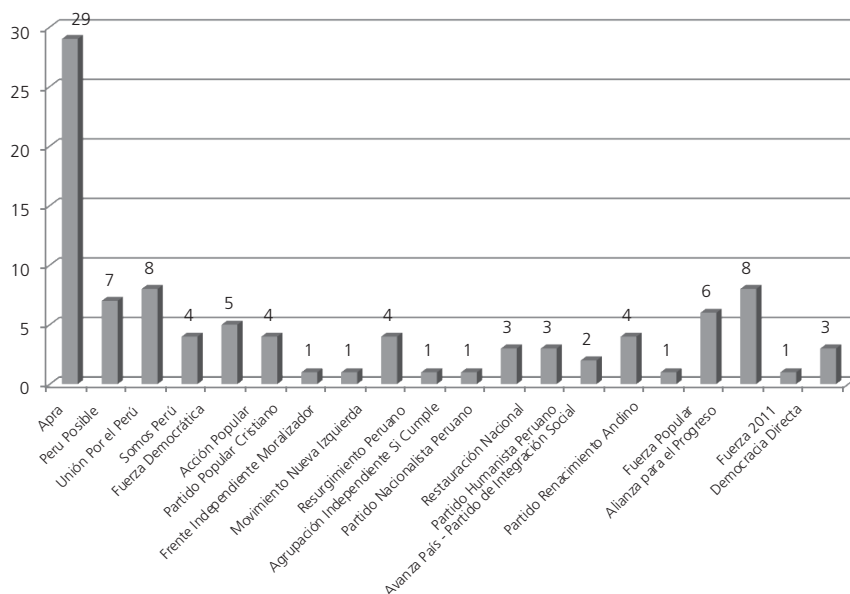
Esto se inserta en una tendencia general que da cuenta de cómo los movimientos regionales han ido incrementando su fuerza electoral frente a los partidos políticos a nivel subnacional, lo que ha llevado al colapso de dichas organizaciones políticas en las elecciones regionales y municipales (Zavaleta, 2014; Seifert, 2014), generando la pérdida del dominio de los partidos tradicionales en el país (Batlle y Cyr, 2014), así como el incremento de los niveles de incongruencia en la competencia multinivel (Batlle y Cyr, 2014).

**Gráfico 5. Consejeras regionales elegidas entre las ERM 2002 y 2014, según organización política**



FUENTE: elaboración propia a partir de Infogob. Observatorio para la gobernabilidad del JNE.

**Gráfico 6. Número de consejeras regionales elegidas entre las ERM 2002 y 2014 según organización política**



FUENTE: elaboración propia a partir de Infogob. Observatorio para la gobernabilidad del JNE.

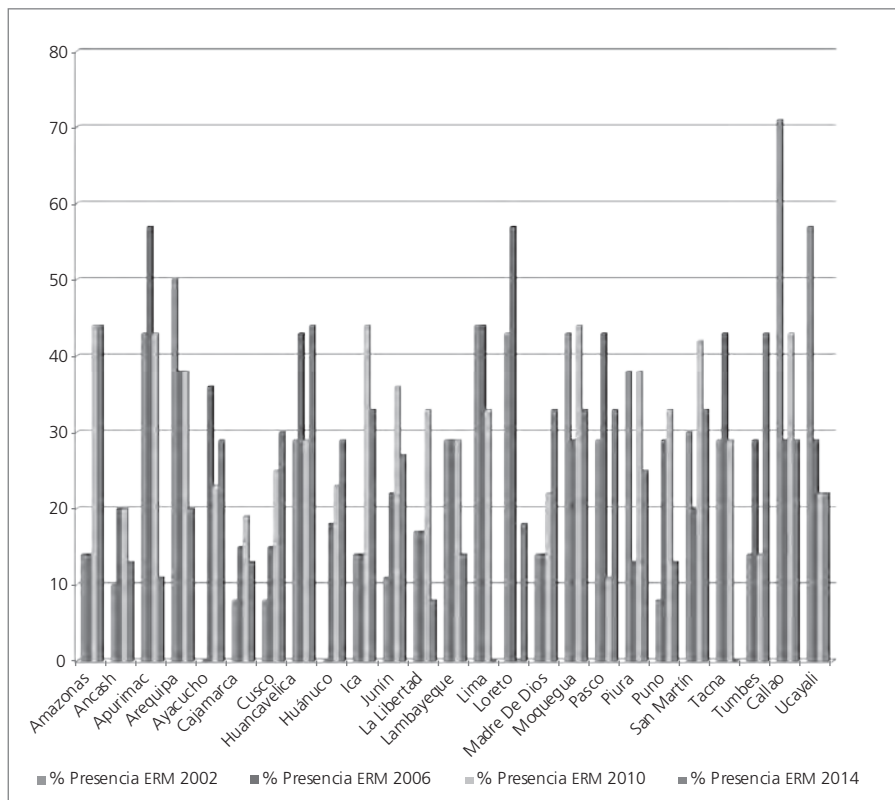
Entre todos los partidos nacionales analizados, la organización política que ha tenido mayor cantidad de consejeras regionales electas entre las ERM 2002 y 2014 es el Partido Aprista Peruano (PAP), que ha conseguido 29, seguido de Unión Por el Perú y Alianza Para el Progreso, con ocho en ambos casos. El Partido Nacionalista Peruano sólo ha obtenido tres consejeras regionales y Perú Posible –partido del ex presidente Alejandro Toledo– ganó siete Consejerías Regionales. Sin embargo, el PAP no cuenta con ninguna consejera regional electa en el último proceso electoral (ver anexo 1). De igual manera, el Partido Nacionalista Peruano sólo ha contado con consejeras regionales electas en 2006 y, Fuerza Popular, partido cercano al fujimorismo, ha incrementado sus consejeras regionales de una en 2010 a seis en 2014.

*¡No queremos mujeres consejeras! Pocas mujeres, muchos hombres en los Consejos Regionales*

Para evaluar la proporción de representación de las consejeras regionales dentro de cada Consejo Regional se ha considerado el número de consejeras regionales y el número de consejeros regionales que conforman cada Consejo entre las ERM 2002 y 2014. Los datos del gráfico 7 muestran que la tasa de consejeras regionales no ha pasado del 70% en ninguna de las elecciones y en ninguno de los Consejos Regionales. De igual manera, existen casos en los que este porcentaje ha sido menor al 10%, tal como ha sucedido en Cajamarca en la ERM 2002, Cusco en la ERM 2002, La Libertad en la ERM 2014 y Puno en la ERM 2002.

En los casos de Callao y Ucayali, se observa una tasa del 70% y más del 50% en la ERM 2002. También se encuentra una tasa mayor al 50% en las ERM 2006 en los casos de Apurímac y Loreto. Finalmente, en 2014, la tasa de mayor presencia de consejeras regionales, con más del 40%, se encuentra en de Huancavelica, Amazonas y Tumbes, aunque en ninguno de los departamentos figuran mayoría de mujeres consejeras.

**Gráfico 7. Tasa de consejeras regionales según Consejo Regional entre 2002 y 2014**



FUENTE: elaboración propia a partir de Infogob. Observatorio para la gobernabilidad del JNE.

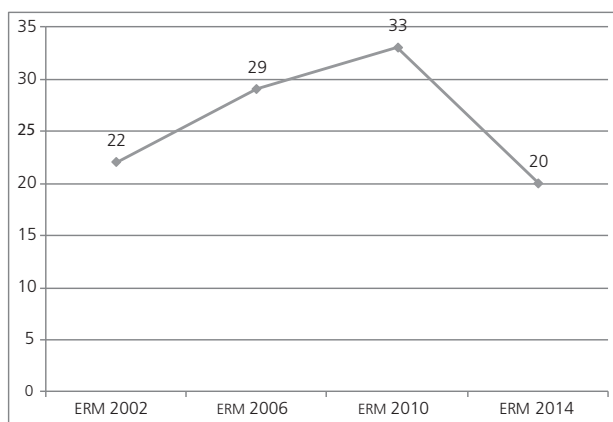
En varios de los Consejos, la tasa de presencia femenina ha ido disminuyendo. Arequipa (de 50% en ERM 2002 a 20% en ERM 2014), Lima (de más de 40% en ERM 2002 a más de 30% en ERM 2014), Loreto (de más de 50% en ERM 2006 a menos del 20% en ERM 2014) y Ucayali (de más de 50% en ERM 2002 a poco más de 20% en ERM 2014). A diferencia de ello, se ha dado un incremento en esta tasa en Cusco (de menos de 10% en ERM 2002 a 30% en ERM 2014), Huánuco (de 0% en ERM 2002 a casi 30% en ERM 2014) y Madre de Dios (de más de 10% en ERM 2002 y 2006 a más de 30% en ERM 2014).

En este sentido, las tasas de consejeras regionales elegidas muestran que existe una limitación no sólo en el número de consejeras frente a consejeros elegidos en los procesos electorales analizados, sino que esta diferencia también se ve reflejada en la proporción que representan dentro del Consejo Regional, la cual, en la mayoría de los casos, no llega a ser ni de la mitad, 50%.

### *Limitada experiencia política previa en las consejeras regionales*

Menos de la mitad de las consejeras regionales elegidas cuentan con experiencia política previa a su elección en el cargo de consejería regional (gráfico 8). Para poder medir la experiencia política previa se ha considerado la postulación a algún cargo de elección popular, los cargos partidarios que pueda haber asumido, la elección como autoridad por elección popular o algún cargo a nivel de su comunidad –por ejemplo, como tenientes gobernadoras–. Los datos muestran que de 250 consejeras regionales electas ente las ERM 2002 y las ERM 2014, 104 cuentan con este recurso (ver anexo 2), es decir, que han tenido experiencia política previa. Si bien este número se había incrementado entre las ERM 2002 y las ERM 2010, en la elección de 2014, el número de consejeras regionales con experiencia política previa disminuyó a 20.

**Gráfico 8. Consejeras regionales elegidas entre ERM 2002 a ERM 2014 con experiencia política previo a la elección en el cargo**



FUENTE: elaboración propia a partir de Infogob. Observatorio para la gobernabilidad del JNE.

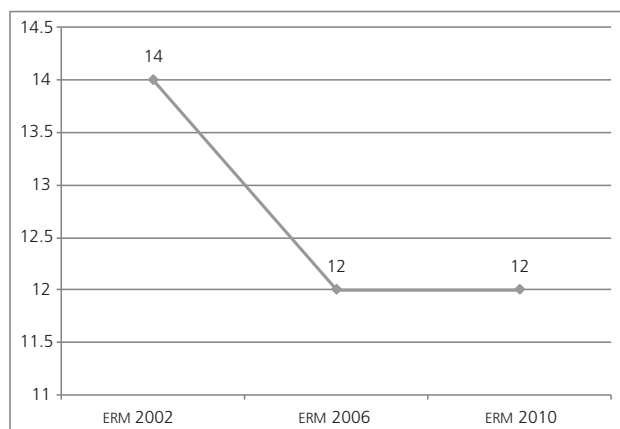


*Una vez y... ¡chau! Experiencia política limitada posterior al cargo de Consejería Regional*

Para la experiencia política posterior se ha tomado en cuenta sólo si fue elegida como autoridad política o social, candidata a cargo por elecciones populares o ambas, luego de asumir el cargo de consejera regional. No se ha incluido información sobre cargos partidarios o sociales porque no se encuentra disponible y sólo se considera la experiencia política de las consejeras regionales elegidas en las ERM 2002 a las ERM 2010, ya que las elegidas en las ERM 2014 todavía se encontraban en el ejercicio del cargo cuando se desarrolló esta investigación.

Si la experiencia política previa de las consejeras regionales era limitada, la investigación da cuenta de que la experiencia política posterior se encuentra aún más condicionada, ya que, en promedio, entre todas las elecciones, las políticas con experiencia llegan a ser cercanas al 20% (gráfico 9). Entonces, mientras que en las ERM 2002, 14 consejeras regionales de 52 tuvieron experiencia política posterior al cargo asumido, en las ERM 2010, sólo 12 de 72 han tenido este tipo de experiencia posterior. Si bien los datos ponen en evidencia que el número de consejeras electas se ha incrementado, la carrera política no continúa, dado que el número de consejeras que logra tener una experiencia política posterior ha disminuido.

**Gráfico 9. Consejeras regionales elegidas entre erm 2002, 2006 y 2010 con experiencia política posterior a la elección en el cargo**



FUENTE: elaboración propia a partir de Infogob. Observatorio para la gobernabilidad del JNE.

## Conclusiones tentativas: los perfiles de las consejeras regionales peruanas y los factores que dificultan su éxito

Esta primera aproximación a los perfiles de las consejeras regionales peruanas elegidas entre 2002 y 2014 muestra algunas características interesantes del perfil de las mujeres exitosas a nivel subnacional en Perú. Son pocas mujeres, cada vez más jóvenes, sin experiencia previa, que no hacen carrera política y que pertenecen a movimientos políticos regionales más que a partidos nacionales.

A partir de la evidencia recogida se puede afirmar que la proporción de consejeras regionales en la última década no ha sobrepasado en ningún caso 50% de presencia femenina, lo cual significa que aunque sí se alcanzan los niveles de la cuota, 30% exigido, no se llega a la paridad y mucho menos a la paridad real. Además, existen casos particulares como los de Cusco en los que se incrementa la elección de consejeras y, en Lima y Arequipa, donde es cada vez menor su elección. Cabría entonces seguir explorando qué elementos particulares de estas regiones están influyendo en la elección de las consejeras regionales.

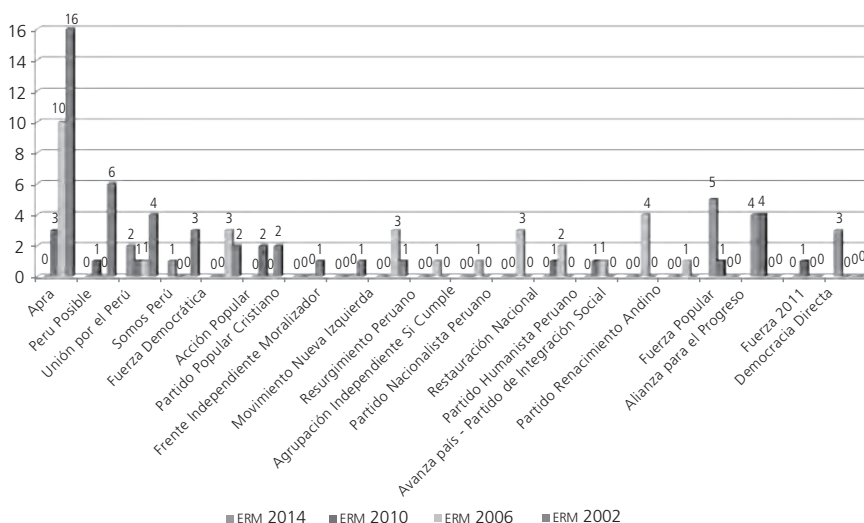
Otro elemento importante a señalar ha sido el descenso de las edades de las consejeras regionales y el aumento de mujeres cada vez más jóvenes a lo largo del período analizado. De alguna manera, esto plantearía una nueva hipótesis a relacionar con las tasas de concurrencia que ya han sido señaladas por estudios como el de Incio y Córdova (2014). En ese trabajo se señala que el fenómeno de concurrencia, permitido legalmente por la normativa electoral peruana, podría ser un efecto perverso en el que las organizaciones políticas deciden utilizar las cuotas en una sola persona dispersando su efecto. Es necesario seguir explorando dicho fenómeno para determinar sus efectos negativos o positivos en la participación política de mujeres a nivel subnacional.

Un elemento adicional que presenta esta investigación está en las limitaciones que enfrentan los partidos políticos para conseguir que las mujeres sean consejeras regionales; con excepción del PAP, el partido tradicional que más ha logrado contar con consejeras regionales en el período analizado. También se pone en evidencia las dificultades de los partidos políticos nacionales para respaldar las postulaciones de las mujeres que quieren hacer carrera a nivel subnacional, así como la inconstancia en los patrones de elección de

consejeras regionales en diferentes departamentos del país y los cambios en los promedios de edades de las mismas.

Finalmente, esta investigación sugiere que se eligen pocas mujeres en los Consejos Regionales peruanos por razones institucionales y no institucionales. Por una parte, en relación con las razones institucionales, el diseño electoral de género –la cuota vigente a nivel subnacional– es débil; el sistema electoral no cuenta con mandatos de posición claros, tampoco hay sanciones efectivas por el incumplimiento de la cuota que imponen los organismos electorales peruanos y el voto preferencial dificulta la elección de las mujeres. Por otra, también existen razones no institucionales, como el modo en que los partidos interpretan y hacen uso de la cuota a nivel subnacional, los escasos recursos económicos y comunicacionales con los que cuentan las mujeres, así como también el hecho de que se apliquen varias cuotas al mismo tiempo en una sola persona –mujer, joven, indígena–. Los datos presentados en el estudio de las carreras y perfiles de las mujeres políticas peruanas confirman un problema crónico: la presencia de obstáculos muy fuertes que limitan el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres a nivel local.

#### Anexo 1. Consejeras regionales electas entre las ERM 2002 y 2014 según organización política



FUENTE: elaboración propia a partir de Infogob. Observatorio para la gobernabilidad del JNE.

## Anexo 2. Experiencia política previa de consejeras regionales elegidas entre las ERM 2002 y 2014

<i>Proceso electoral</i>	<i>Consejeras regionales con experiencia previa</i>	<i>Consejeras electas</i>	<i>% Promedio de consejeras regionales con experiencia previa</i>
ERM 2002	22	52	42
ERM 2006	29	63	46
ERM 2010	33	72	46
ERM 2014	20	63	32
Total	104	250	42

FUENTE: Elaboración propia.

## Anexo 3. Experiencia política posterior de consejeras regionales elegidas entre las ERM 2002 y 2010

<i>Proceso electoral</i>	<i>Consejeras regionales con experiencia posterior</i>	<i>Consejeras electas</i>	<i>% Promedio de consejeras regionales con experiencia posterior</i>
ERM 2002	14	52	27
ERM 2006	12	63	19
ERM 2010	12	72	17
Total	38	187	20

FUENTE: Elaboración propia.

## Anexo 4. Autoridades según sexo y cargo entre los años 2002 y 2014

<i>Cargo</i>	<i>ERM 2002</i>		<i>ERM 2006</i>		<i>ERM 2010</i>		<i>ERM 2014</i>	
	<i>H</i>	<i>M</i>	<i>H</i>	<i>M</i>	<i>H</i>	<i>M</i>	<i>H</i>	<i>M</i>
Presidencia regional	22	3	25	0	25	0	24	1
Vicepresidencia regional	22	3	22	3	22	2	20	4
Consejería regional	177	52	165	63	184	72	209	63
Alcaldía provincial	189	5	191	4	186	9	182	6
Regiduría provincial	1302	398	1287	430	1295	406	1293	444
Alcaldía distrital	1575	47	1569	46	1545	60	1562	44
Regiduría distrital	6256	2292	6114	2417	6110	2377	6118	2512
Total	9543	2800	9373	2963	9367	2926	9408	3074

FUENTE: Elaboración propia a partir de MIMDES (2011) e Infogob. Observatorio para la gobernabilidad del JNE.

## Bibliografía

- ARCHENTI, Nélica, “El proceso hacia la paridad en América Latina. Argentina y Costa Rica, experiencias comparadas”, *Revista de Derecho Electoral*, vol. 17, 2014, pp. 304-332.
- ASOCIACIÓN CIVIL TRANSPARENCIA, *Participación política de las mujeres en las elecciones regionales y municipales 2014*, ponencia presentada en el IX Seminario de Reforma del Estado. Los desafíos del gobierno local, política y buen gobierno en regiones y municipios, Lima, 2014.
- BAREIRO, Line y Lilian Soto, *La hora de la igualdad sustantiva, participación política de mujeres en América Latina y el Caribe Hispano*, México, ONU-Mujeres, 2015.
- BAREIRO, Line, Oscar López, Clyde Soto y Lilian Soto, *Sistemas electorales y representación femenina en América Latina*, Serie Mujer y Desarrollo 54, Santiago de Chile, Unidad Mujer y Desarrollo de la Comisión Económica para América Latina, 2004.
- BATLLE, Margarita y Jennifer Cyr, “El sistema de partidos multinivel: el cambio hacia la incongruencia y el predominio de nuevos partidos en Perú (1980-2011)”, en Flavia Freidenberg y Julieta Suárez-Cao (eds.), *Territorio y poder. Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina*, Salamanca, Universidad de Salamanca, 2014, pp. 223-260.
- BORNER, Jutta, Mariana Caminotti, Jutta Marx y Ana Laura Rodríguez Gustá, *Ideas, presencia y jerarquías políticas. Claroscuros de la igualdad de género en el Congreso Nacional de Argentina*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2009.
- BOTERO, Felipe, “Carreras políticas en América Latina. Discusión teórica y ajuste de supuestos”, *POSTData*, vol.16, núm. 2, 2011, pp. 167-187.
- CAMINOTTI, Mariana, “Dos décadas de leyes de cuota: avances y retos para la participación política de las mujeres”, en Natalia Gherardi (eds.), *LIDERA: participación en democracia. Experiencias de mujeres en el ámbito social y político en la Argentina*, Buenos Aires, Equipo Latinoamericano de Justicia y Género-ELA, 2012, pp. 95-114.
- CAMINOTTI, Mariana y Flavia Freidenberg, “Federalismo electoral, fortaleza de la cuota de género y representación femenina en el ámbito subnacional en Argentina y México”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 61, núm. 228, 2016, pp. 121-141.
- CAMINOTTI, Mariana, Santiago Rotman y Carlos Varetto, “Carreras políticas y oportunidades ‘generizadas’ en la provincia de Buenos Aires, Argentina (1983-2007)”, *POSTData*, vol.16, núm. 2, 2011, pp. 191-221.
- CAUL, Miki, “Women’s Representation in Parliament. The Role of Political Parties”, *Party Politics*, vol. 5, núm. 1, 1999, pp. 79-98.
- CEPAL, *Informe*, Santiago de Chile, CEPAL, 2017.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE LAS MUJERES, *La ciudadanía de las mujeres en las democracias de las Américas*, Estocolmo-Washington, IDEA Internacional, Comisión Interamericana de Mujeres de la OEA, 2013.

- CERVA CERNA, Daniela, “Participación política y violencia de género en México”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 222, 2014, pp. 117-140.
- CÓRDOVA, Beatriz y José Luis Incio, *La aplicación simultánea de las leyes de cuota de género, jóvenes y nativos en las elecciones locales*, documento de trabajo, Lima, JNE, INFOGOB, 2014.
- DAHLERUP, Drude, “De una pequeña a una gran minoría: una teoría de la masa crítica en la política escandinava”, *Debate Feminista*, año 4, vol. 8, 1993, pp. 165-206.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ, *Cumplimiento de la cuota de género en el Perú. Supervisión de las nuevas elecciones municipales 2009 y de las elecciones regionales y municipales 2010*, documento de trabajo, Lima, Defensoría del Pueblo, 2011.
- DOŠEK, Tomáš, Flavia Freidenberg, Mariana Caminotti y Betilde Muñoz-Pogossian (eds.), *Women, Politics and Democracy in Latin America*, Nueva York, Palgrave-McMillan, 2017.
- EQUIPO LATINOAMERICANO DE JUSTICIA Y GÉNERO, *Detrás del número. Un estudio sobre las trayectorias políticas de mujeres y varones en las legislaturas argentinas*, Buenos Aires, ELA, 2011.
- FLORES-IVICH, Georgina y Flavia Freidenberg, “¿Por qué las mujeres ganan en unas legislaturas y en otras no? Una evaluación de los factores que inciden en la representación de las mujeres en las entidades federativas mexicanas”, en Flavia Freidenberg, (ed.), *La representación política de las mujeres en México*, México, Instituto Nacional Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2017, pp. 97-146.
- FRANCESCHET, Susan, Mona Lena Krook y Jennifer Piscopo, *The Impact of Gender Quotas*. Nueva York, Oxford University Press, 2012.
- FRANCESCHET, Susan y Jennifer Piscopo, “Gender Quotas and Women’s Substantive Representation. Lessons from Argentina”, *Politics & Gender*, 3, vol. 4 núm 3, 2008, pp. 393-425.
- FREIDENBERG, Flavia, “¿Por qué a las mujeres les cuesta tanto hacer política? Diagnóstico, obstáculos y buenas prácticas para mejorar la representación femenina en América Latina”, en Karla Valverde Viesca, Enrique Gutiérrez Márquez, Arturo Flores López y Carlos González (coords.), *Ciudadanía y calidad de vida: Debates, retos y experiencias en torno al desarrollo social en México y América Latina*, México, UNAM, IEDF, IBERO, La Biblioteca, 2017.
- FREIDENBERG, Flavia y Sara Lajas García, *¡Leyes vs Techos! Las reformas electorales para mejorar la representación política de las mujeres en América Latina*, documento de investigación, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2017.
- GALLO, Máximo, Kristen Sample y Gregory Schmidt, “Las elecciones legislativas peruanas en 2006: un caso exitoso de cuotas con voto preferencial”, en Marcela Ríos Tovar (ed.), *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*, Santiago de Chile, IDEA Internacional, FLACSO-Chile, Catalonia, 2008, pp. 179-200.
- HINOJOSA, Magda y Lorena Vázquez Correa, “Selección de candidaturas, partidos y mujeres en América Latina”, en Flavia Freidenberg, Mariana Caminotti, Betilde

- Muñoz-Pogossian y Tomáš Došek (eds.), *Mujeres en la política: experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*, México, Instituto Electoral de la Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2018.
- HTUN, Mala N. y Mark P. Jones, “Engendering the Right to Participate in Decision-making: Electoral Quotas and Women’s Leadership in Latin America”, en Nikki Craske y Maxine Molyneux (eds.), *Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America*, Nueva York, Palgrave, 2002, pp. 32-56.
- JAVE, Iris y Diego Uchuypoma, *¿Quién dijo que sería fácil? Liderazgo político de re-gidoras jóvenes en Lima*, Lima, Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Konrad Adenauer Stiftung, 2013.
- JOHNSON, Nikki, “Barriers Beyond the Quota: The Gender Power Dynamics of Candidate Selection in Latin America”, trabajo preparado para el taller *Beyond Supply and Demand: Gender and Political Recruitment in Comparative Perspective*, Universidad de Salamanca, 2014.
- JONES, Mark P, Santiago Alles y Carolina Tchintian, “Cuotas de género, leyes electorales y elección de legisladoras en América Latina”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 32, núm. 2, 2012, pp. 331-357.
- KANTER, Rosabeth Moss, *Men and women of the corporation*, Nueva York, Basic Books, 1977.
- LANGSTON, Joy y Javier Aparicio, “Why More Women Do Not Win Single-Member District Seats”, ponencia presentada en el Foro Internacional *Mujeres, política, democracia. Rompiendo los techos de cristal en América Latina* en el Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca, 2014.
- LLANOS, Beatriz y Marta Martínez, “La paridad en América Latina: se hace camino al andar”, en Comisión Interamericana de Mujeres (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, 2017, pp. 16-43.
- LLANOS, Beatriz y Pilar Tello (eds.), *Igualdad: ¿para cuándo? Género y elecciones peruanas 2010-2011*, Lima, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2011.
- MARX, Jutta, Jutta Borner y Mariana Caminotti, *Las Legisladoras. Cupos de género y política en Argentina y Brasil*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2007.
- MASSOLO, Alejandra, *Participación política de las mujeres en el ámbito local en América Latina*, Santo Domingo, United Nations-INSTRAW, 2007.
- MATLAND, Richard, “Enhancing Women’s Political Participation: Legislative Recruitment and Electoral Systems”, en Julie Ballington y Azza Karam (eds.), *Women in Parliament: Beyond Numbers, A Revised Edition*, Estocolmo, IDEA Internacional, 2005a, pp. 93-111.
- MATLAND, Richard, “The Norwegian Experience with Quotas”, en Julie Ballington y Francesca Binda (ed.), *The Implementation of Quotas: European Experiences*, Estocolmo, IDEA, Internacional 2005b.



- MINISTERIO DE LA MUJER Y DESARROLLO SOCIAL, *Resultados de las elecciones regionales y municipales 2010. Cumplimiento de las cuotas electorales*, Lima, Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, 2011.
- PISCOPO, Jennifer M., "States as Gender Equality Activists: The Evolution of Quota Laws in Latin America", *Latin American Politics & Society*, vol. 57, núm. 3, 2015, pp. 27-49.
- POMARES, Julia, "Un 'techo de billetes' entre las mujeres y la política," Buenos Aires, *La Nación*, 8 de junio de 2014, disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1698865-un-techo-de-billetes-entre-lasmujeres-y-la-politica> (consultado el 29 de diciembre de 2014).
- ROSEN, Jennifer, "The Effects of Political Institutions on Women's Political Representation: A Comparative Analysis of 168 countries from 1992 to 2010", *Political Research Quarterly*, vol. 66, núm. 2, 2012, pp. 1-16.
- ROZA, Vivian, Beatriz Llanos y Gisela Garzón de la Roza, *Partidos políticos y paridad: la ecuación pendiente*, Nueva York y Estocolmo, Banco Interamericano de Desarrollo, IDEA Internacional 2010.
- RULE, Wilma, "Electoral Systems, Contextual Factors and Women's Opportunities for Parliament in 23 Democracies", *Western Political Quarterly*, vol. 40, 1987, pp. 477-497.
- SALAS, Carmen, *¿Cuánto hemos avanzado? Un análisis de la participación política de las mujeres en los gobiernos subnacionales en América Latina y el Caribe*, Panamá, PNUD, 2013.
- SARTORI, Giovanni, *Partidos y Sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1992.
- SCHWINDT-BAYER, Leslie, "Making Quotas Work: The Effect of Gender Quota Laws on the Election of Women", *Legislative Studies Quarterly*, vol. 34, núm. 1, 2009, pp. 5-28.
- SEIFERT, Bonifáz, *Colapso de los Partidos Nacionales y auge de los Partidos Regionales*, Lima, Escuela de Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2014.
- SCHLESINGER, Joseph A., *Ambition and Politics: Political Careers in the United States*, Chicago, Rand McNally, 1966.
- SOBRADO GONZÁLEZ, Luis Antonio, "El Tribunal Supremo de Costa Rica: concretando la cuota femenina y transitando a la paridad por género", en Flavia Freidenberg y Betilde Muñoz-Pogossian (eds.), *Las reformas a las organizaciones de partidos en América Latina (1978-2015)*, Lima, PUCP, OEA, SAAP, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2016, pp. 269-282.
- TELLO SÁNCHEZ, Flavia Mabel, *La participación política de las mujeres en los gobiernos locales latinoamericanos: barreras y desafíos para una efectiva democracia de género*, tesis de maestría, PRIGEPP-FLACSO, 2009.
- VIDAL CORREA, Fernanda, "La descentralización de los procesos de selección de candidatos en los partidos y su impacto en la nominación de mujeres en los Congresos Estatales de México", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Nueva Época, Año LVIII, núm. 217, 2013, pp. 171-196.



VILLANUEVA, Rocío, “Balance de la aplicación de cuotas de género en el Perú”, *La aplicación de cuotas: experiencias latinoamericanas*. Lima, IDEA Internacional 2003, pp. 57-74.

YÑEZ, Ana María, *Mujeres y política, el poder escurridizo. Las cuotas en los tres últimos procesos electorales*, Lima, Movimiento Manuela Ramos, 2001.

ZAVALETA, Mauricio, *Coaliciones de independientes. Las reglas no escritas de la política electoral*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2014.

# Las cuotas de género y los tres filtros en su implementación: análisis de la integración de las Juntas Departamentales en Paraguay

*Hernán Pablo Toppi*

## Introducción<sup>1</sup>

Los siglos XIX y XX fueron testigos de la democratización de la representación, proceso que involucró una doble expansión de los derechos políticos: por un lado, de las élites a las masas, por el otro, de los hombres a las mujeres. Esta última ampliación implicó la generación de una aparente igualdad en términos políticos, pues la universalidad de los derechos ya no involucraba únicamente a los hombres. Sin embargo, en la práctica, la igualdad legal tuvo limitaciones, ya que las mujeres, de manera individual y como grupo, encontraron dificultades para acceder a los cargos de elección popular y de designación política; éstas han tenido un origen cultural gracias a la posición de los sectores que sostenían que la política era una actividad masculina así como implicaciones prácticas para las mujeres en lo que respecta a las posibilidades de tener una carrera política ascendente.

Frente a dicho escenario se desarrolló una alternativa de solución: la aprobación e implementación de medidas de acción afirmativa –como las cuotas de género– o la adopción de reglas de paridad. Estas medidas establecen un piso mínimo de participación de mujeres que los partidos deben respetar en sus listas de candidaturas con el fin de incrementar su presencia en los cargos legislativos. Ahora bien, la incorporación de una medida de acción

<sup>1</sup> Quiero agradecer a Line Bareiro, Mariana Caminotti, Tomáš Došek, Liliana Rocío Duarte Recalde, Flavia Freidenberg y Marcos Pérez Talía por la ayuda en diferentes fases de esta investigación. Por supuesto, ninguno de ellos es responsable por errores u omisiones que pudieran existir en este texto.

afirmativa no significa *per se* que, automáticamente, las mujeres tendrán mayor representación.

En concordancia con investigaciones previas (Htun y Jones, 2002; Schwindt-Bayer, 2006; Marx, Borner y Caminotti, 2007; Archenti y Tula, 2010, 2014; Bareiro y Soto, 2015; Caminotti y Freidenberg, 2016), este trabajo sostendrá que el diseño electoral de género es un eslabón fundamental para el logro de una mayor representación política en igualdad entre hombres y mujeres. En este marco, Paraguay ofrece un escenario propicio para analizar las vicisitudes que enfrenta la implementación de las cuotas de género y cómo opera su diseño específico sobre la representación de las mujeres.

Paraguay ha experimentado cierto crecimiento en la participación política de las mujeres en las últimas décadas, pero este aumento no ha sido suficiente para colocar al país en el grupo de vanguardia en la región (Bareiro y Soto, 2015: 35). Como lo mostrará este capítulo, la legislación electoral de género tiene características que dificultan esta meta: 1) una cuota baja (20%); 2) un mandato de posición laxo (una mujer cada cinco lugares en la lista); 3) la normativa sólo es aplicable en las elecciones internas de los partidos, quedando sin regulación legal la conformación de las listas para la elección general; 4) sin sanciones fuertes por el incumplimiento de la cuota. Esta legislación se emplea tanto en la arena nacional como en la subnacional y el objetivo de este capítulo es explorar el modo en que dichas reglas funcionan en relación a las Juntas Departamentales en dos elecciones: las de 2008 y 2013.<sup>2</sup>

El argumento es que el nivel de representación femenina se encuentra limitado por la existencia de un triple filtro que, en gran parte, se relaciona con el diseño legal de las cuotas. Se trata de un triple filtro en materia (1) *legal*, dado por una cuota baja con mandato de posición laxo que deja dosis de discrecionalidad en la ubicación de las candidatas en las listas; (2) *partidario*, debido a que las cuotas sólo son aplicables a las elecciones internas, con lo cual los partidos pueden no considerarlas en su lista final; y (3) *electoral*, pues no todas las

<sup>2</sup> El estudio de estas dos elecciones tiene dos razones. La primera de ellas es el acceso a los datos utilizados en el análisis, es decir, a la conformación por sexos no sólo de las Juntas Departamentales, sino de todas las listas de candidaturas de los partidos que obtuvieron representación a nivel departamental. En segundo lugar, el estudio de ambas elecciones permite ofrecer una comparación entre escenarios heterogéneos; esto no se refiere, únicamente, a una evaluación comparativa de lo sucedido en los diferentes departamentos, sino también a lo acontecido al interior de cada uno de ellos en ambas elecciones (aspecto que no podría ser presentado en caso de centrarnos en una sola elección).

mujeres candidatas pasarán a ser representantes de manera automática. Los dos primeros aspectos –vinculados a una debilidad en la legislación– y el tercero –relacionado con un proceso natural en toda transformación de votos en cargos– llevan a que los filtros en la representación de las mujeres sean elevados. El análisis de las elecciones a las Juntas Departamentales permite evidenciar el impacto de estos distintos filtros en la configuración de las listas y la representación de las mujeres en los diferentes departamentos de Paraguay.

En las dos elecciones estudiadas hay una importante disparidad en los porcentajes mínimos y máximos de mujeres en las listas de los partidos que obtuvieron representación legislativa (de 0 a 50%). En la mayoría de las listas con presencia femenina, las posiciones ocupadas por las candidatas tendieron a ser las menos competitivas. En cuanto a la presencia efectiva de mujeres en las Juntas Departamentales, los valores alcanzados van de 5 a 33%. En 2008, sólo ocho de 17 departamentos alcanzaron o superaron 20% de mujeres en la arena representativa. En 2013, sólo lo hicieron cinco departamentos. Estos datos dan cuenta del impacto de los tres filtros mencionados sobre la representación de las mujeres.

La estructura del texto es la siguiente. Primero, se presenta una discusión teórica sobre el objetivo de las cuotas de género y los factores que permiten su adecuada implementación. Segundo, se examinan las características institucionales de la legislación de cuotas para la integración de las Juntas Departamentales en Paraguay, y se argumenta la existencia de un triple filtro (legal, partidario y electoral) para la representación femenina. Tercero, se presenta el análisis empírico de las elecciones en los departamentos en 2008 y 2013. Finalmente, se extraen algunas conclusiones a partir de la experiencia paraguaya para identificar los obstáculos que enfrentan las mujeres cuando quieren hacer política en el ámbito subnacional.

## Cuotas de género: objetivo y claves para su éxito

La necesidad de introducir medidas de acción afirmativa, como las cuotas de género, surge allí donde se busca resolver un problema de representación que tiene origen político y cultural. La subrepresentación de las mujeres es un

problema político porque, a pesar de contar con derechos políticos-electorales legales, ellas experimentan una mayor dificultad que los hombres en los procesos de selección de candidaturas y en el acceso a los cargos de representación popular. Además, es un problema cultural, pues esta situación implica que, en los hechos, la política es pensada como una actividad de hombres, lo cual evidencia una contradicción con uno de los principios básicos de la democracia: la igualdad en los derechos políticos (derecho al voto y a aspirar a transformarse en representante). De este modo, y parafraseando a Archenti (2000), en estos casos la igualdad de género termina siendo formal –establecida por la ley–, pero no real –en la práctica continúa la desigualdad–. Con las cuotas se busca disminuir la brecha representativa imponiendo un umbral mínimo de mujeres en las candidaturas (Hola, Veloso y Ruiz, 2002; Ríos Tobar y Villar, 2006).

¿Qué significa, en la práctica, introducir cuotas de género en los mecanismos de nominación de las candidaturas? Como se indica desde la literatura comparada (Peschard, 2002; Krook, 2005; Marx, Borner y Caminotti, 2007; Caminotti y Freidenberg, 2016), existen diferentes tipos de cuotas. En primer lugar, los *escaños reservados* implican la existencia de bancas parlamentarias reservadas para mujeres que no pueden ser disputadas por hombres. Por su parte, las *cuotas legislativas* establecen un porcentaje mínimo de mujeres que debe incorporarse en las listas, o un porcentaje mínimo y máximo de ambos géneros, por medio de leyes nacionales o de un artículo constitucional. Finalmente, las *cuotas voluntarias o partidarias* son diseñadas e introducidas por los propios partidos políticos en sus estatutos internos.

La mera introducción de cuotas de género no significa que automáticamente la presencia de mujeres se incrementará en la arena representativa. Para que este objetivo se concrete es importante que se combinen diferentes elementos del sistema electoral y diseño institucional de las cuotas (Htun y Jones, 2002; Schwindt-Bayer, 2006; Archenti y Tula, 2010, 2014; Caminotti y Freidenberg, 2016). Éstos tienen que ver con:

- *El diseño de las leyes de cuota.* Para favorecer la elección de mujeres, las cuotas deben ser de aplicación obligatoria, contar con un piso mínimo de candidaturas y un mandato de posición que asegure la ubicación de mujeres en posiciones con posibilidades de salir elegidas. Además, el

impacto de las cuotas es más fuerte cuando su alcance no se limita a la lista de titulares, sino también a la de suplentes, y no existen válvulas de escape que permitan a los partidos evadir la legislación, habiendo sanciones fuertes hacia aquellos que no cumplan con lo que indica la norma. Estas excepciones pueden surgir, por ejemplo, con métodos de selección internos de candidaturas en distritos uninominales que sean señalados como oportunidades para no cumplir con las normas.<sup>3</sup>

- *Las estructura del voto.* Las listas cerradas y bloqueadas favorecen la introducción de mandatos de posición que garanticen posiciones competitivas para las mujeres en las listas, evitando su ubicación simbólica en lugares sin posibilidades de elección.
- *El tamaño (o magnitud) del distrito donde se compite.* Un sistema electoral proporcional, con magnitudes medianas a grandes, favorece la elección de mujeres. La razón es simple: a mayor cantidad de cargos en juego, mayor es la probabilidad de que más mujeres sean electas (siempre y cuando exista un porcentaje mínimo y un mandato de posición claramente definido y competitivo).
- *Sanciones por el incumplimiento de la cuota.* La presencia de mecanismos de sanción ante el incumplimiento de la cuota, tales como la no oficialización de las candidaturas, las multas económicas o el no registro, suelen ser incentivos para que los partidos cumplan con la normativa establecida.
- *Los procedimientos de selección de candidatos al interior de los partidos.* La participación de las mujeres puede incrementarse en la medida en que los partidos, al momento de diseñar las listas, no manifiesten un comportamiento minimalista en el cumplimiento de las cuotas o de que existan exigencias específicas que complementen la normativa de cuotas exigida para las elecciones generales.

Estas diversas dimensiones son importantes para un buen desempeño de las cuotas. Un marco de aplicación contrario tiende a llevar a un escenario donde, a pesar de la existencia de la normativa, su efecto sobre la representación de las mujeres termina siendo bajo o nulo.

<sup>3</sup> Para profundizar esta idea se recomienda la lectura de Caminotti y Freidenberg (2016) así como Freidenberg y Lajas García (2017).

## Cuotas de género y acceso de mujeres a las Juntas Departamentales en Paraguay

Esta sección tiene tres objetivos. Primero, se describe la legislación de cuotas establecida en Paraguay que, a diferencia del resto de los países de la región, sólo es aplicable a las elecciones internas de los partidos y no a las elecciones generales (Freidenberg y Lajas García, 2017); segundo, se presentan las características institucionales de las Juntas Departamentales; y, finalmente, se argumenta que la combinación de condiciones que surgen del diseño electoral implican un triple filtro que perjudica el acceso de las mujeres a puestos representativos en el nivel subnacional.

### *Ley de Cuota para las elecciones internas de los partidos*

El Artículo 32 del *Código Electoral* paraguayo (ley 834 de 1996) establece la introducción de las cuotas de género en el país. En este sentido, se instruye a los partidos políticos a promover la participación femenina en cargos electivos en un porcentaje no inferior al 20%; se precisa que en los cuerpos colegiados la postulación interna de las candidatas deberá darse a razón de una mujer por cada cinco lugares en la lista (1/5) y que, siempre que se cumpla la proporción planteada, las candidatas se pueden ubicar en cualquier orden y no hay un mandato de posición preciso para ello. De esta manera, el partido queda en libertad de fijar el orden de las candidaturas. Finalmente, los partidos, movimientos o alianzas que no cumplan con las indicaciones serán sancionados con la no inscripción de sus listas en los tribunales electorales respectivos.

A partir de lo señalado, se pueden destacar tres aspectos que juegan en contra del buen desempeño de las cuotas. Primero, la legislación sólo regula la competencia intrapartidaria y no la competencia general por los cargos de representación popular. Segundo, existe un bajo piso mínimo (20%) y un mandato de posición laxo (una mujer cada cinco lugares en las listas). Tercero, los partidos conservan un amplio grado de libertad para decidir dónde ubicar a las mujeres candidatas.

## *Magnitud de distritos en las Juntas Departamentales*

Paraguay es un país unitario, pero políticamente descentralizado. El país se encuentra dividido en 17 departamentos donde se eligen un gobernador y una Junta Departamental con un mandato de cinco años. Si bien todas las Juntas Departamentales son electas bajo la misma fórmula electoral (representación proporcional con listas cerradas y bloqueadas),<sup>4</sup> difieren en la magnitud de los distritos (con un mínimo de siete y un máximo de 21 miembros titulares, e igual número de suplentes).<sup>5</sup>

En la tabla 1 se presenta el nombre de cada departamento, el tamaño de su Junta Departamental (en 2008 y 2013) y su clasificación en medianos y grandes. De acuerdo con Nohlen (1993), una circunscripción pequeña es aquella donde existe entre uno y cinco cargos en competencia; en una circunscripción mediana, la cantidad de cargos en juego va de seis a 10; mientras que una circunscripción grande cuenta con más de 10 cargos a repartir.

**Tabla 1. Magnitud de distrito de las Juntas Departamentales (2008-2013)**

<i>Departamento</i>	<i>Magnitud de distrito (cantidad de bancas en juego)</i>	<i>Clasificación según tamaño</i>
1. Concepción	11 (2008); 12 (2013)	<i>Grande</i>
2. San Pedro	15 (2008); 18 (2013)	<i>Grande</i>
3. Cordillera	15 (2008); 16 (2013)	<i>Grande</i>
4. Guaira	12 (2008); 13 (2013)	<i>Grande</i>
5. Caaguazú	19 (2008); 21 (2013)	<i>Grande</i>
6. Caazapá	10 (2008); 11 (2013)	<i>Mediana en 2008 y Grande en 2013</i>
7. Itapúa	20 (2008); 21 (2013)	<i>Grande</i>
8. Misiones	9 (2008); 10 (2013)	<i>Mediana</i>
9. Paraguari	14 (2008); 15 (2013)	<i>Grande</i>
10. Alto Paraná	21 (2008); 21 (2013)	<i>Grande</i>
11. Central	21 (2008); 21 (2013)	<i>Grande</i>
12. Ñeembucú	8 (2008); 8 (2013)	<i>Mediana</i>
13. Amambay	8 (2008); 9 (2013)	<i>Mediana</i>
14. Canindeyú	9 (2008); 10 (2013)	<i>Mediana</i>
15. Presidente Hayes	8 (2008); 8 (2013)	<i>Mediana</i>
16. Alto Paraguay	7 (2008); 7 (2013)	<i>Mediana</i>
17. Boquerón	7 (2008); 7 (2013)	<i>Mediana</i>

FUENTE: Elaboración propia en función de datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral.

<sup>4</sup> Artículo 258 del *Código Electoral*, Ley 834/96.

<sup>5</sup> Artículo 11 de la *Carta Orgánica del Gobierno Departamental*, Ley 426/94. Para determinar la cantidad de representantes, la normativa indica que se tomará como referencia el padrón electoral en cada departamento.



## *Combinación de factores que implican un triple filtro para las mujeres*

Las características de la legislación de cuotas de género en los procesos de selección de candidaturas a nivel subnacional y el sistema electoral general para los cargos de las Juntas Departamentales provocan un triple filtro que dificulta el acceso de mujeres a los cargos de representación popular.

### *El filtro legal*

La legislación electoral establece una cuota pequeña, 20%, de mujeres en las listas internas de candidaturas que luego se presentarán en la elección general. Ahora bien, tomando como referencia los últimos tres censos nacionales (1992, 2002 y 2012), se observa que la población es muy similar en cuanto a su composición por sexos (alrededor de 50% de mujeres y hombres).<sup>6</sup> En este sentido, Bareiro y Soto (2015) señalan que si bien la Constitución promueve la igualdad entre hombres y mujeres, la Ley 834/96 establece una normativa que está muy por debajo de la igualdad existente en términos poblacionales. Como lo plantean las autoras, a pesar de la existencia de un escenario de igualdad de género, la cuota se reduce a una quinta parte de mujeres en relación con los hombres (Bareiro y Soto, 2015: 36-37), lo que hace que el porcentaje establecido como cuota sea bajo y poco representativo de la población que se pretende equiparar en la integración de los cargos.

Otra perspectiva desde la cual se sostiene el argumento del bajo nivel de la cuota establecida es la comparación con la región. Paraguay es el país latinoamericano con cuotas de género que no son para la elección general, sino para las elecciones internas y donde, además, las cuotas tienen el piso mínimo más bajo. Esta situación se diferencia de los demás países que cuentan con reglas para la elección general y donde además las cuotas son mucho más altas como en Brasil, El Salvador o Colombia que se ubican en 30% de cuota, o de Argentina, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México y Nicara-

<sup>6</sup> Los datos de los últimos tres censos desarrollados en Paraguay arrojan la información siguiente: 1992 (50.23% de hombres y 49.77% de mujeres); 2002 (50.42% de hombres y 49.58% de mujeres); 2012 (50.5% de hombres y 49.5% de mujeres). Véase Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.

gua que han establecido 50% (paridad) de candidaturas de mujeres y hombres a los cargos de representación popular en la elección general.<sup>7</sup>

El mandato de posición es otro componente del filtro legal que dificulta la elección de mujeres. La legislación puntualiza que la ubicación de las mujeres en las listas debe darse a razón de 1/5 (una candidata cada cinco lugares). Sin embargo, como se mencionó, no señala en qué lugar específico se las debe encontrar en dicho quinteto, permitiendo que desde el partido se conserve un marco de libre interpretación para determinarlo (Duarte Recalde, 2013: 48).

### *El filtro partidario*

La situación se vuelve más compleja para el buen desempeño de las cuotas al analizar que el porcentaje mínimo de cuota y el mandato de posición sólo se aplican a las elecciones internas de cada partido (Ríos Tobar, Hormazábal y Cook, 2008; Jones *et al.*, 2012; Soto, 2015; Bareiro y Soto, 2015). Las listas de candidaturas para la elección general, de darse la competencia interna, surgen de un reparto proporcional entre las diferentes alternativas que compiten internamente (sin consideración de género).<sup>8</sup> De esta manera, la lista final de cada partido no se ve en la obligación legal de contemplar la cuota.

No obstante, como señala Zub Centeno (2015: 19), los partidos pueden cumplir lo establecido por el *Código Electoral* o establecer cuotas mediante sus propios estatutos. Si se consideran aquellos partidos que obtuvieron representación en las Juntas Departamentales en 2008 y 2013, los porcentajes de cuota exigidos por cada uno son diversos.<sup>9</sup> Pese a esto, en la normativa partidaria no hay indicación explícita respecto a si la cuota debe aplicarse a las listas de candidaturas en las elecciones generales, por lo que aquí tam-

<sup>7</sup> Para más información se recomienda consultar la base de datos global sobre cuotas para la mujer, disponible en [www.quotaproject.org](http://www.quotaproject.org), así como el Observatorio para la Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), disponible en [www.cepal.org/oig/adiciones/](http://www.cepal.org/oig/adiciones/). Véase también Freidenberg y Lajas García (2017).

<sup>8</sup> Artículo 32 del *Código Electoral*, ley 834/96.

<sup>9</sup> La Asociación Nacional Republicana (ANR) tiene una cuota de 33%; el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) de 33% –siendo el único que establece un mandato de posición de una mujer cada tres candidatos–; Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (UNACE) establece 50% y el Movimiento Popular Tekojó (MPT) 20% (Soto, 2015: 15-18, Zub Centeno, 2015: 41).

bién los partidos cuentan con una amplia discrecionalidad a la hora de la implementación de la medida de acción afirmativa.

### *El filtro electoral*

La débil legislación de cuotas interactúa con la magnitud de cada Junta Departamental. Este aspecto conduce al último filtro que las mujeres deben enfrentar para su ingreso en los cargos representativos: la competencia electoral, la cual transformará las candidaturas en escaños.

No todas las candidaturas pasarán a ocupar cargos de elección popular. Este es un proceso lógico de la competencia electoral que, sin embargo, puede ser atenuado o profundizado por la magnitud del distrito. De esto se derivan dos consideraciones importantes. Primero, en lo que respecta a las candidaturas, no todas las ubicaciones en la lista tienen el mismo nivel de expectativa, ya que ello varía junto con la magnitud. Por ejemplo, una primera ubicación puede tener el mismo nivel de expectativa de éxito en un escenario con siete o 20 cargos en juego. Sin embargo, no ocurre lo mismo con una quinta o decima ubicación. Segundo, en términos cuantitativos, ingresarán en una Junta Departamental más o menos representantes, dependiendo de la cantidad de cargos en competencia. En un departamento con mayor cantidad de bancas, ingresarán más representantes que en uno con menor número de escaños.

Al centrar la atención en la representación de las mujeres, entonces, es esperable que no todas las candidatas pasen a ser representantes. En la lista, para la mujer, una ubicación que esté alejada de los primeros puestos no tendrá la misma expectativa de éxito en los distritos medianos (siete cargos) que en los grandes (21 cargos). A su vez, se espera una mayor cantidad de mujeres representantes en distritos de mayor magnitud, lo cual, sin embargo, no significa un mayor porcentaje. Una mujer puede, pese a las dificultades planteadas, llegar a ser candidata en la lista de cargos de representación popular. Sin embargo, su elección dependerá de la relación que se establezca entre los votos obtenidos, la ubicación en la lista y la magnitud del distrito que se materializa en el filtro electoral.

**Tabla 2. Los tres filtros que dificultan la representación femenina en Paraguay**

<i>Filtro</i>	<i>Características del diseño electoral</i>
Legal	Cuota del 20%. Mandato de posición laxo.
Partidario	Ausencia de regulación legal vinculante en la conformación de la lista final de candidaturas a las elecciones generales. Cuota voluntaria en algunos partidos –no en todos– que no explicitan si se aplican a la conformación de listas generales.
Electoral	Reducción del número de mujeres candidatas que se transforman en representantes.
Resultado	Bajo nivel de representación de mujeres en las Juntas Departamentales.

FUENTE: Elaboración propia.

## Comparando elecciones y presencia femenina a nivel departamental en Paraguay

Tanto en la arena nacional como en la subnacional, rige la misma normativa referente a las cuotas, por lo que de cara a la conformación de las dos cámaras nacionales (Cámara de Diputados y Cámara de Senadores), la legislación también impulsa un piso de representación bajo para las mujeres. Esto se ha evidenciado en los hechos, pues si bien ha habido una tendencia al incremento de la presencia de mujeres en dichas cámaras, los números no han ido más allá del 20%. En el Senado, por ejemplo, hubo 15.6% de mujeres en el año 2008, mientras que en 2013 el porcentaje alcanzó 20%. Por su parte, en la Cámara de Diputados, las mujeres ocuparon 12.5% de las bancas en 2008 y, cinco años después, 15% (Bareiro y Soto, 2015: 52-53).

El análisis de las últimas dos elecciones para Juntas Departamentales (2008 y 2013) permite dar cuenta del peso de los filtros en la representación de las mujeres, llevando a que los números observados en la arena departamental no sean muy diferentes a los encontrados en la nacional. En otras palabras, el nivel de representación de mujeres ha tendido a ser bajo en las Juntas Departamentales.

### *Juntas Departamentales y representación femenina (2008-2013)*

Al comparar las elecciones, la diversidad emergente es muestra de una realidad departamental heterogénea donde los valores extremos tanto de mujeres en las listas como en las Juntas han llegado a ser muy distantes entre sí: los porcentajes de mujeres en las listas de candidaturas varían entre 0 y 50% (evidenciándose el impacto de la ausencia de normativa alguna que fije una cuota mínima de mujeres en la lista definitiva de candidaturas de cada partido), mientras que la presencia efectiva de mujeres en las Juntas Departamentales varía entre 5 y 33% (en 2008 sólo en ocho departamentos se alcanzó o superó 20%, mientras que en 2013 esto ocurrió únicamente en cinco).

No obstante, donde sí ha existido una tendencia similar entre los departamentos es en la ubicación de las mujeres en las listas, las cuales han encontrado (también ante la ausencia de una normativa que fije un mandato de posición en las listas definitivas de candidaturas) mayor presencia en las posiciones menos esperadas. Este hecho (presente en casos con bajos, medios y elevados niveles de mujeres en listas) implicó de manera decisiva una limitante a la llegada de mujeres candidatas a la arena representativa. Dicho esto, tres aspectos son importantes para el análisis subsiguiente. Primero, la presencia de mujeres en las listas generales, en términos de cantidad y posición.<sup>10</sup> Segundo, la proporción entre bancas obtenidas y mujeres representantes en cada partido que logró escaños. Finalmente, la representación efectiva del sexo femenino alcanzado en cada Junta Departamental.

El primer departamento a analizar es Concepción (tabla 3), caso que evidencia uno de los escenarios más favorables para la representación femenina en las Juntas Departamentales. En 2008, las tres agrupaciones que obtuvieron representación (PLRA, ANR y UNACE) superaron 20% de candidatas en sus listas, aunque la ausencia de un mandato de posición relegó a la mayoría de ellas a posiciones poco competitivas (sólo dos mujeres se ubicaron antes de la quinta posición). En 2013, cuando sólo ANR y PLRA accedieron a la Junta Departamental, en el primer partido, únicamente, dos mujeres formaron parte de su lista de 12 candidaturas (en las posiciones cuarta y sexta). El buen resultado

<sup>10</sup> Por cuestiones de espacio, el análisis que se presenta en la sección se limita a las listas de los partidos que lograron acceder a los cargos representativos.

electoral alcanzado por este partido (alcanzó la mitad de la Junta, al igual que el PLRA) permitió que las dos candidatas resultaran electas, lo cual no hubiera sido así en un escenario de mayor fragmentación.

**Tabla 3. Partidos y presencia de mujeres en la Junta Departamental de Concepción**

			<i>Mujeres</i>		
Año	Partido	Cargos	En listas	Posiciones	En cargos
2008 11 Cargos	PLRA	6	4 (36%)	2, 5, 8, 11	2 (33%)
	ANR	4	3 (27%)	2, 6, 10	1 (25%)
	UNACE	1	3 (27%)	5, 8, 9	0 (0%)
					27% en Junta
2013 12 cargos	ANR	6	2 (17%)	4, 6	2 (33%)
	PLRA	6	4 (33%)	3, 6, 9, 12	2 (33%)
					33% en Junta

La negrita en la columna *Posiciones* indica las candidatas que obtuvieron un cargo.

FUENTE: elaboración propia en función de datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral.

San Pedro resulta también interesante porque, a pesar de que los partidos que lograron cargos superaron 20% de mujeres en sus listas, la presencia numérica de estas últimas en la Junta Departamental terminó siendo muy baja en las dos elecciones examinadas: 13 y 6%, respectivamente. En números absolutos, en 2008 sólo ingresaron dos mujeres (sobre 15 bancas) y en 2013 lo hizo sólo una (sobre 18 bancas) (tabla 4). ¿Cuál es la razón de esta considerable reducción? La respuesta está en las posiciones poco competitivas ocupadas por la mayoría de las mujeres en las listas, hecho que puede suceder ante la ausencia de una normativa que imponga un mandato de posición en ubicaciones esperadas.

**Tabla 4. Partidos y presencia de mujeres en la Junta Departamental de San Pedro**

			<i>Mujeres</i>		
Año	Partidos	Cargos obtenidos	En lista	Posiciones	En cargos
2008 15 cargos	ANR	7	3 (20%)	8, 14, 15	0 (0%)
	PLRA	6	5 (33%)	2, 5, 11, 12, 15	2 (33%)
	UNACE	2	3 (20%)	5, 10, 14	0 (0%)
					13% en Junta
2013 18 bancas	ANR	9	5 (28%)	12, 14, 15, 16, 17	0 (0%)
	PLRA	6	4 (22%)	6, 14, 16, 17	1 (17%)
	UNACE	2	4 (22%)	4, 8, 13, 15	0
	FG	1	8 (44%)	6, 7, 8, 12, 14, 15, 17, 18	0
					6% en Junta

La negrita en la columna *Posiciones* indica las candidatas que obtuvieron un cargo.

FUENTE: Elaboración propia en función de datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral.

En la Junta Departamental de Cordillera (tabla 5) se encuentran diferencias en lo que respecta al porcentaje de presencia de mujeres representantes en 2008 y 2013. En 2008, la proporción de mujeres electas alcanzó 27%, mientras que, cinco años más tarde, dicho porcentaje fue considerablemente menor (por debajo del 20%). La relativa discrecionalidad con la cual pueden actuar los partidos en el armado de las listas llevó a dos situaciones. Por un lado, la ubicación de mujeres en posiciones difícilmente competitivas (destacándose la lista de UNACE en 2008 y de PLRA en 2013 que tuvieron, respectivamente, 40 y 44% de candidatas, la mayoría de las cuales se encontraron más allá de la quinta ubicación) demuestra que los filtros terminaron siendo implacables para su elección. Por otro lado, se evidencia la presencia de una lista con menos del 20% de mujeres: la de Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (UNACE) en 2013.

**Tabla 5. Partidos y presencia de mujeres en Junta de Cordillera**

Año	Partidos	Cargos obtenidos	<i>Mujeres</i>		
			En lista	Posiciones	En cargos
2008 15 bancas	PLRA	6	4 (27%)	3, 4, 8, 10	2 (33%)
	ANR	6	3 (20%)	6, 11, 13	1 (17%)
	UNACE	3	6 (40%)	3, 5, 7, 9, 11, 12	1 (33%)
					27% en Junta
2013 16 bancas	ANR	8	4 (25%)	7, 11, 13, 15	1 (13%)
	PLRA	7	7 (44%)	6, 7, 8, 9, 10, 12, 13	2 (29%)
	UNACE	1	3 (19%)	2, 7, 11	0 (0%)
					19% en Junta

La negrita en la columna *Posiciones* indica las candidatas que obtuvieron un cargo.  
 FUENTE: Elaboración propia en función de datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral.

En Guaira (tabla 6) se encuentra un escenario similar al de Cordillera, aunque invertido: en 2008 hubo sólo 17% de mujeres en la Junta Departamental, mientras que en 2013 ese porcentaje se incrementó a 23. Ahora bien, en este caso aparecen una serie de aspectos que merecen su atención por las características del diseño legal de las cuotas. En 2008, ANR y PLRA (los dos partidos que obtuvieron representación junto a UNACE) tuvieron 25% de mujeres en sus listas, es decir, superaron la cuota. Sin embargo, el dato a destacar es la ubicación de las candidatas. En ANR la lista fue encabezada por una candidata, pero la siguiente aspirante femenina recién

apareció en la décima ubicación. Por su parte, en PLRA las mujeres candidatas se encontraron en posiciones con muy baja expectativa de obtener las bancas. En la elección de 2013, ANR presentó una lista con sólo 15% de mujeres. De este modo, Guaira evidencia el impacto de la ausencia de una cuota con mandato de posición en la conformación de las listas finales.

**Tabla 6. Partidos y presencia de mujeres en la Junta Departamental de Guaira**

			<i>Mujeres</i>		
Año	Partidos	Cargos obtenidos	En lista	Posiciones	En cargos
2008 12 bancas	ANR	5	3 (25%)	1, 10, 11	1 (20%)
	UNACE	4	3 (25%)	2, 5, 8	1 (25%)
	PLRA	3	3 (25%)	7, 8, 9	0 (0%)
					17% en Junta
2013 13 bancas	ANR	7	2 (15%)	3, 6	2 (29%)
	PLRA	5	3 (23%)	5, 7, 10	1 (20%)
	UNACE	1	5 (38%)	2, 5, 6, 9, 10	0 (0%)
					23% en Junta

La negrita en la columna *Posiciones* indica las candidatas que obtuvieron un cargo.

FUENTE: Elaboración propia en función de datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral.

Caaguazú (tabla 7) es uno de los departamentos más grandes. Esta cualidad, por definición, debería facilitar el ingreso de mujeres (siempre y cuando estén presentes en ubicaciones competitivas en las listas) al haber más cargos en juego. No obstante, esto no significa que la proporción de mujeres en la totalidad de la Cámara Legislativa local se incremente de igual modo. De hecho, en 2008, se encuentra sólo 21% de mujeres en la Junta Departamental, mientras que en 2013 la cifra desciende a 19%. Si bien existe una considerable cantidad de bancas en juego, las prácticas contrarias a la inclusión femenina en la conformación de las listas dificultan una mayor presencia de mujeres a nivel representativo. En este sentido, la tabla 7 presenta los partidos donde las mujeres obtuvieron representación. En todos ellos existe un salto muy pronunciado entre la candidata (o última candidata) en obtener un cargo y la siguiente que quedó fuera de la Junta.



**Tabla 7. Partidos y presencia de mujeres en Junta de Caaguazú**

Año	Partidos	Cargos obtenidos	<i>Mujeres</i>		
			En lista	Posiciones	En cargos
2008 19 bancas	ANR	7	4 (21%)	6, 7, 16, 19	2 (29%)
	PLRA	7	5 (26%)	1, 10, 11, 14, 16	1 (14%)
	UNACE	4	5 (26%)	6, 11, 12, 13, 14	0 (0%)
	MPT	1	3 (16%)	1, 14, 16	1 (100%)
					21% en Junta
2013 21 bancas	ANR	10	6 (29%)	2, 5, 11, 14, 19, 20	2 (20%)
	PLRA	9	5 (24%)	4, 11, 15, 17, 18	1 (11%)
	FG	2	8 (38%)	1, 10, 11, 13, 18, 19, 20, 21	1 (50%)
					19% en Junta

La negrita en la columna *Posiciones* indica las candidatas que obtuvieron un cargo.  
 FUENTE: Elaboración propia en función de datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral.

En las dos elecciones analizadas en Caazapá (tabla 8), hubo un partido que tuvo menos de 20% de mujeres entre sus candidaturas: APC en 2008 y ANR en 2013. No obstante, la lista de casos críticos es más grande cuando se evalúa la ubicación de las mujeres, aspecto que no siguió un mismo patrón. Por un lado, hay partidos con un distanciamiento pronunciado entre las posiciones más competitivas de aquellas que no lo son: ANR y UNACE en 2008. Por otro, hay agrupaciones donde se ubica a las candidatas de manera directa en posiciones con menores posibilidades de éxito: PLRA y FG en 2013. Finalmente, la Alianza Patriótica para el Cambio (APC), en 2008, sólo tuvo una candidata y en una posición poco competitiva. Como puede esperarse, estas diferentes situaciones llevaron a que la combinación de los tres filtros (legal, partidario y electoral) genere un modesto nivel de presencia de mujeres en la Junta Departamental en ambas oportunidades.

**Tabla 8. Partidos y presencia de mujeres en la Junta Departamental de Caazapá**

Año	Partidos	Cargos obtenidos	<i>Mujeres</i>		
			En lista	Posiciones	En cargos
2008 10 bancas	ANR	5	3 (30%)	1, 8, 10	1 (20%)
	UNACE	2	3 (30%)	2, 6, 10	1 (50%)
	APC	2	1 (10%)	10	0 (0%)
	MPT	1	3 (30%)	2, 4, 6	0 (0%)
					20% en Junta
2013 11 bancas	ANR	6	2 (18%)	2, 6	2 (33%)
	PLRA	3	3 (27%)	5, 6, 7	0 (0%)
	FG	2	3 (27%)	4, 7, 10	0 (0%)
					18% en Junta

La negrita en la columna *Posiciones* indica las candidatas que obtuvieron un cargo.  
 FUENTE: Elaboración propia en función de datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral.

Itapúa (tabla 9) es el departamento con el porcentaje más bajo de mujeres electas. En 2008, de 20 bancas, sólo una fue ocupada por una mujer. En 2013, resultaron electas dos mujeres entre 21 representantes. La magnitud no fue el problema aquí, sino el porcentaje o la ubicación de mujeres en las listas de candidatos. En 2008, todas las agrupaciones tuvieron entre 20 y 30% de candidatas, hecho que no fue así en 2013. No obstante, en ambas elecciones, en todas las agrupaciones fueron pocas las mujeres ubicadas entre los primeros 10 lugares. Como resultado, pocas mujeres lograron pasar de candidatas a representantes.

**Tabla 9. Partidos y presencia de mujeres en la Junta Departamental de Itapúa**

			<i>Mujeres</i>		
Año	Partidos	Cargos obtenidos	En lista	Posiciones	En cargos
2008 20 bancas	ANR	8	4 (20%)	8, 9, 18, 20	1 (13%)
	PLRA	6	5 (25%)	8, 10, 14, 17, 19	0 (0%)
	UNACE	5	5 (25%)	6, 11, 12, 15, 19	0 (0%)
	PPQ	1	6 (30%)	5, 9, 11, 17, 18, 19	0 (0%)
					5% en Junta
2013 21 bancas	ANR	12	4 (19%)	6, 13, 16, 19	1 (8%)
	PLRA	6	8 (38%)	3, 7, 11, 12, 15, 16, 19, 20	1 (17%)
	FG	3	4 (19%)	4, 9, 10, 18	0 (0%)
					10% en Junta

La negrita en la columna *Posiciones* indica las candidatas que obtuvieron un cargo.

FUENTE: Elaboración propia en función de datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral.

Misiones (tabla 10) presenta dos escenarios diferentes entre 2008 y 2013. En la primera elección, ANR sólo tuvo una mujer en la lista (11%) y en una posición poco expectable. PLRA y UNACE presentaron tres candidatas (33% de mujeres en la lista), pero sólo la primera fuerza logró introducir en la arena parlamentaria a una representante (11% sobre el total). En el 2013, en cambio, la presencia numérica de mujeres en la Junta Departamental se incrementó hasta 30%. En esta oportunidad, tanto ANR como PLRA tuvieron tres postulantes, ubicando a algunas en posiciones de mayor expectativa electoral. Esto posibilita reforzar la premisa vinculada a la importancia de las ubicaciones para el ingreso a la arena parlamentaria.

**Tabla 10. Partidos y presencia de mujeres en la Junta Departamental de Misiones**

Año	Partidos	Cargos obtenidos	<i>Mujeres</i>		
			En lista	Posiciones	En cargos
2008 9 bancas	ANR	4	1 (11%)	7	0 (0%)
	PLRA	4	3 (33%)	4, 5, 9	1 (25%)
	UNACE	1	3 (33%)	5, 6, 8	0 (0%)
					11% en Junta
2013 10 bancas	ANR	6	3 (30%)	3, 4, 8	2 (33%)
	PLRA	4	3 (30%)	1, 5, 6	1 (25%)
					30% en Junta

La negrita en la columna *Posiciones* indica las candidatas que obtuvieron un cargo.  
 Fuente: Elaboración propia en función de datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral.

En el departamento de Paraguarí (tabla 11), la presencia de mujeres en la Junta Departamental giró en torno al 20% en ambas elecciones y todos los partidos con representación legislativa tuvieron un porcentaje no menor al 20% de candidatas en sus listas. Sin embargo, no todos ubicaron a las candidatas en puestos competitivos. El PLRA en 2008 tuvo 29% de mujeres en lista, pero en posiciones poco competitivas (10, 11, 12 y 13 de una lista con 14 candidatos) y ninguna se transformó en representante. En 2013, ANR estuvo en una posición similar. La clara victoria electoral le permitió alcanzar nueve bancas, con lo cual ingresó la candidata ubicada en la octava posición.

**Tabla 11. Partidos y presencia de mujeres en la Junta Departamental de Paraguarí**

Año	Partidos	Cargos obtenidos	<i>Mujeres</i>		
			En lista	Posiciones	En cargos
2008 14 bancas	ANR	7	3 (21%)	5, 6, 9	2 (29%)
	PLRA	4	4 (29%)	10, 11, 12, 13	0 (0%)
	UNACE	3	3 (21%)	2, 7, 10	1 (33%)
					21% en Junta
2013 15 bancas	ANR	9	3 (20%)	8, 10, 14	1 (11%)
	PLRA	5	4 (27%)	3, 4, 8, 12	2 (40%)
	UNACE	1	5 (33%)	4, 5, 7, 11, 13	0 (0%)
					20% en Junta

La negrita en la columna *Posiciones* indica las candidatas que obtuvieron un cargo.  
 FUENTE: Elaboración propia en función de datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral.

Alto Paraná (tabla 12) manifiesta un pronunciado descenso de la presencia femenina en la Junta Departamental entre 2008 y 2013. En la primera elección estudiada se registró 33% de mujeres, mientras que cinco años después el por-

centaje se redujo a 14%. En ambos casos, los partidos tuvieron un porcentaje superior al 20% de candidatas, de las cuales algunas lograron estar en posiciones competitivas: salvo en ANR en el año 2013, en los demás partidos se encuentra presencia femenina en los primeros cinco lugares y, en términos generales, entre dos y cuatro candidatas en los primeros 10.

Ahora bien, ¿a qué se debe la diferencia registrada en la presencia numérica de las mujeres en la Junta? En 2008, el reparto de bancas fue más parejo que en 2013 cuando ANR se quedó con 12 de 21 escaños. En la primera elección, la distribución de bancas ganadas permitió el ingreso de mujeres provenientes de las tres agrupaciones. En cambio, en 2013, ANR sólo tuvo dos mujeres entre las 12 candidaturas electas, mientras que PLRA, el cual salió segundo y obtuvo siete cargos, contaba con una única candidata entre los siete elegidos. Así, la ausencia de un mandato de posición resultó definitiva para el bajo porcentaje de mujeres representantes en este departamento en la última elección.

**Tabla 12. Partidos y presencia de mujeres en la Junta Departamental de Alto Paraná**

			<i>Mujeres</i>		
Año	Partidos	Cargos obtenidos	En lista	Posiciones	En cargos
2008 21 bancas	ANR	9	5 (24%)	<b>1, 6, 9, 10, 14</b>	3 (33%)
	PLRA	8	6 (29%)	<b>4, 8, 9, 14, 19, 20</b>	2 (25%)
	UNACE	4	6 (29%)	<b>2, 4, 6, 11, 13, 17</b>	2 (50%)
					<b>33% en Junta</b>
2013 21 bancas	ANR	12	5 (24%)	<b>7, 8, 13, 14, 15</b>	2 (17%)
	PLRA	7	6 (29%)	<b>1, 8, 9, 13, 19, 20</b>	1 (14%)
	FG	1	6 (29%)	<b>5, 6, 7, 11, 13, 17</b>	0 (0%)
	UNACE	1	6 (29%)	<b>3, 5, 6, 8, 20, 21</b>	0 (0%)
					<b>14% en Junta</b>

La negrita en la columna *Posiciones* indica las candidatas que obtuvieron un cargo.

Fuente: Elaboración propia en función de datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral.

En el departamento Central (tabla 13), la participación de las mujeres entre las candidaturas electas no encontró el mejor escenario (14% en ambas elecciones). Si bien se encuentra un porcentaje de mujeres en listas superior al 20%, en los partidos con representación (con la única excepción de ANR en 2008), las mujeres tendieron a ocupar las posiciones menos competitivas. Como resultado, ningún partido pudo tener más de una mujer representante, pese a que algunos (ANR y PLRA) obtuvieron entre siete y 10 bancas.

**Tabla 13. Partidos y presencia de mujeres en la Junta Departamental de Central**

			<i>Mujeres</i>		
Año	Partidos	Cargos obtenidos	En lista	Posiciones	En cargos
2008 21 bancas	PLRA	8	6 (29%)	<b>4</b> , 10, 12, 18, 19, 21	1 (13%)
	ANR	7	4 (19%)	<b>4</b> , 9, 10, 20	1 (14%)
	UNACE	4	8 (38%)	2, 5, 7, 8, 10, 16, 18, 19	1 (25%)
	PPQ	1	9 (43%)	4, 6, 9, 11, 12, 15, 17, 18, 19	0 (0%)
	MPT	1	6 (29%)	9, 10, 12, 13, 17, 21	0 (0%)
					14% en Junta
2013 21 bancas	ANR	10	6 (29%)	5, 11, 14, 18, 20, 21	1 (10%)
	PLRA	8	7 (33%)	<b>6</b> , 10, 13, 14, 18, 20, 21	1 (13%)
	AP	2	10 (48%)	<b>1</b> , 3, 4, 5, 14, 15, 17, 18, 19, 21	1 (50%)
	UNACE	1	9 (43%)	2,4,8,9,11,15,17,18,19	0 (0%)
					14% en Junta

La negrita en la columna *Posiciones* indica las candidatas que obtuvieron un cargo.  
 FUENTE: Elaboración propia en función de datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral.

Tanto en 2008 como en 2013, en el departamento de Ñeembucú (tabla 14) surgen datos críticos con respecto al objetivo perseguido por las cuotas de género. Por un lado, en ambas elecciones, ANR sólo tuvo una candidata. Pese a ello, la posición competitiva ocupada por la postulante (tercera en ambas oportunidades) posibilitó su acceso a la Junta Departamental. Por otro lado, se aprecia un caso que demuestra el peor resultado posible ante la ausencia de regulación legal: en 2008, UNACE no presentó mujeres en su lista de candidatos. Ambos factores influyeron en el bajo nivel de presencia de mujeres en la Junta Departamental, hecho que se hizo más notorio en la última elección estudiada.

**Tabla 14. Partidos y presencia de mujeres en la Junta Departamental de Ñeembucú**

			<i>Mujeres</i>		
Año	Partidos	Cargos obtenidos	En lista	Posiciones	En cargos
2008 8 bancas	ANR	4	1 (13%)	<b>3</b>	1 (25%)
	APC	3	2 (25%)	<b>3</b> , 6	1 (33%)
	UNACE	1	0	ninguna	0 (0%)
					25% en Junta
2013 8 bancas	ANR	5	1 (13%)	<b>3</b>	1 (20%)
	PLRA	3	2 (25%)	4, 8	0 (0%)
					13% en Junta

La negrita en la columna *Posiciones* indica las candidatas que obtuvieron un cargo.  
 FUENTE: Elaboración propia en función de datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral.

Amambay (tabla 15) es otro departamento que ha tenido una presencia femenina muy baja en 2008 y 2013: sólo una mujer (candidata de PLRA) entre ocho y

nueve representantes, respectivamente. ANR, que obtuvo tres bancas en la primera elección y cuatro en la segunda, no llevó a mujeres en las primeras posiciones, sino en lugares más rezagados. En 2008, este partido tuvo sólo una candidata y, por ende, la presencia femenina en su lista estuvo por debajo del 20%.

**Tabla 15. Partidos y presencia de mujeres en la Junta Departamental de Amambay**

			<i>Mujeres</i>		
Año	Partidos	Cargos obtenidos	En lista	Posiciones	En cargos
2008 8 bancas	PLRA	4	2 (25%)	4, 7	1 (25%)
	ANR	3	1 (13%)	5	0 (0%)
	UNACE	1	2 (25%)	4, 7	0 (0%)
					13% en Junta
2013 9 bancas	PLRA	5	3 (33%)	5, 6, 9	1 (20%)
	ANR	4	2 (22%)	7, 8	0 (0%)
					11% en Junta

La negrita en la columna *Posiciones* indica las candidatas que obtuvieron un cargo.

FUENTE: Elaboración propia en función de datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral.

Canindeyú (tabla 16) es otro departamento con resultados poco favorables para las mujeres. La ausencia de regulación de las cuotas de género en las listas generales tiene potenciales consecuencias negativas que pueden observarse con claridad en este caso. Primero, existe el riesgo de que no haya mujeres en las candidaturas (ocurrió en la lista de ANR en 2008). Segundo, pueden presentarse listas con un porcentaje de mujeres menor al 20% (esto sucedió con la lista de ANR y UNACE en 2013). El resultado fue un escaso porcentaje de mujeres electas para la Junta en ambas oportunidades: 11% en 2008 y 10% en 2013.

**Tabla 16. Partidos y presencia de mujeres en la Junta Departamental de Canindeyú**

			<i>Mujeres</i>		
Año	Partidos	Cargos obtenidos	En lista	Posiciones	En cargos
2008 9 bancas	ANR	4	0	Ninguna	0 (0%)
	PLRA	3	2 (22%)	1, 6	1 (33%)
	UNACE	2	4 (44%)	4, 5, 7, 9	0 (0%)
					11% en Junta
2013 10 bancas	ANR	6	1 (10%)	5	1 (17%)
	PLRA	2	2 (20%)	8, 9	0 (0%)
	FG	1	3 (30%)	4, 7, 8	0 (0%)
	UNACE	1	1 (10%)	5	0 (0%)
					10% en Junta

La negrita en la columna *Posiciones* indica las candidatas que obtuvieron un cargo.

FUENTE: Elaboración propia en función de datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral.

En la elección de 2008, en el Departamento de Presidente Hayes (tabla 17), ANR y UNACE presentaron listas con una sola candidata y por debajo del 20%. Sin embargo, las respectivas postulantes ingresaron a la Junta Departamental porque su ubicación en la lista (tercera en ANR y primera en UNACE) facilitó esta circunstancia. El 25% de representación femenina de 2008 se repitió en 2013. Nuevamente, las bancas fueron para aquellos partidos que ofrecieron mejores posiciones para las mujeres (ANR y FG). Empero, también cabe mencionar la situación de los demás partidos con representación parlamentaria que no tuvieron presencia femenina en las bancas. En ellos, a excepción de la APC, la primera candidata aparece en la quinta posición, una ubicación que dista de ser competitiva en un distrito con ocho cargos en juego.

**Tabla 17. Partidos y presencia de mujeres en la Junta Departamental de Presidente Hayes**

			<i>Mujeres</i>		
Año	Partidos	Cargos obtenidos	En lista	Posiciones	En cargos
2008 8 bancas	ANR	3	1 (13%)	<b>3</b>	1 (33%)
	APC	2	3 (38%)	3, 5, 8	0 (0%)
	UNACE	2	1 (13%)	<b>1</b>	1 (50%)
	PPQ	1	2 (25%)	5, 7	0 (0%)
					25% en Junta
2013 8 bancas	ANR	4	2 (25%)	<b>3, 6</b>	1 (25%)
	PCH	3	2 (25%)	6, 7	0 (0%)
	FG	1	4 (50%)	<b>1, 3, 6, 8</b>	1 (100%)
					25% en Junta

La negrita en la columna *Posiciones* indica las candidatas que obtuvieron un cargo.  
 FUENTE: Elaboración propia en función de datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral.

Alto Paraguay (tabla 18) fue uno de los departamentos con menor presencia femenina en ambas elecciones (una sola representante en ambas ocasiones, 14%). Este resultado encuentra una explicación en un factor ya identificado: la ausencia de mujeres en las primeras posiciones de varias agrupaciones, hecho que dejó fuera de la Junta a la mayoría de las candidatas.

**Tabla 18. Partidos y presencia de mujeres en la Junta Departamental de Alto Paraguay**

Año	Partidos	Cargos obtenidos	Mujeres		
			En lista	Posiciones	En cargos
2008 7 bancas	ANR	4	1 (14%)	<b>4</b>	1 (25%)
	APC	3	2 (29%)	4, 7	0 (0%)
					14% en Junta
2013 7 bancas	ANR	4	3 (43%)	2, 5, 7	1 (25%)
	APC	2	2 (29%)	4, 7	0 (0%)
	AP	1	3 (43%)	3, 5, 6	0 (0%)
					14% en Junta

La negrita en la columna *Posiciones* indica las candidatas que obtuvieron un cargo.

FUENTE: Elaboración propia en función de datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral.

El último departamento a analizar es Boquerón (tabla 19), el cual está entre los de menor magnitud y menor representación femenina en las elecciones estudiadas. Sólo un 14% de los asientos en la Junta fue ocupado por mujeres. En términos de las posiciones ocupadas, las mujeres recién aparecen promediando la lista. ANR, a diferencia del resto de los partidos, presentó una lista con una sola candidata, lo cual lo ubicó por debajo del 20% de mujeres.

**Tabla 19. Partidos y presencia de mujeres en la Junta Departamental de Boquerón**

Año	Partidos	Cargos obtenidos	Mujeres		
			En lista	Posiciones	En cargos
2008 7 bancas	ADB	4	2 (29%)	<b>3, 7</b>	1 (25%)
	ANR	3	1 (14%)	4	0 (0%)
					14% en Junta
2013 7 bancas	ANR	5	1 (14%)	<b>4</b>	1 (20%)
	PCH	2	2 (29%)	3, 5	0 (0%)
					14% en Junta

La negrita en la columna *Posiciones* indica las candidatas que obtuvieron un cargo.

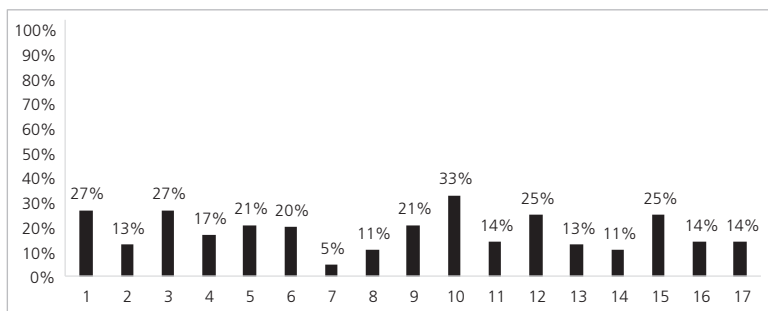
FUENTE: Elaboración propia en función de datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral.

Como se ha evidenciado, el acceso de las mujeres a las Juntas Departamentales ha sido diverso, aunque en ninguna de las elecciones la mayoría de los departamentos llegó a tener un porcentaje igual o superior al 20% de mujeres en la arena legislativa. De hecho, la tendencia ha sido negativa en este aspecto, ya que en 2013 sólo en cinco departamentos se alcanzó o superó esta cifra, a diferencia de lo sucedido en 2008 donde tal situación



sucedió prácticamente en la mitad. Cabe destacar que el nivel máximo de mujeres en la Junta Departamental fue de 33%, resultado obtenido sólo en un departamento en cada oportunidad: Alto Paraná en 2008 y Concepción en 2013 (gráficos 1 y 2). Así, los casos que llegaron o superaron el 20% han expresado una excepción más que una regla.

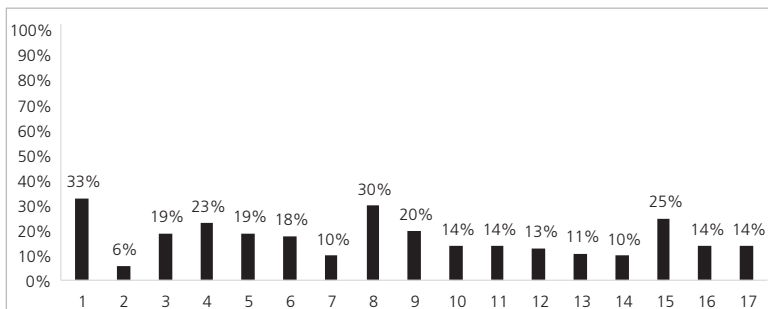
**Gráfico 1. Presencia de mujeres en Juntas Departamentales, en porcentajes (2008)**



\* La numeración del uno al 17 remite a los departamentos. Ver tabla 1.

FUENTE: Elaboración propia en función de datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral.

**Gráfico 2. Presencia de mujeres en Juntas Departamentales, en porcentajes (2013)**



\* La numeración del uno al 17 remite a los departamentos. Ver tabla 1.

FUENTE: Elaboración propia en función de datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral.

### *Análisis de las Juntas Departamentales: evaluando los filtros*

El breve análisis de la situación de cada departamento permite evaluar las consecuencias de los diferentes filtros (legal, partidario y electoral) sobre el

nivel de representación descriptiva de las mujeres en las Juntas Departamentales.

En primer lugar, la legislación de cuotas de género en Paraguay se aplica sólo a la competencia intrapartidaria. De este modo, el porcentaje mínimo (20%) y la regla de ubicación (una mujer cada cinco candidaturas) no son de cumplimiento obligatorio para las listas que los partidos presentan a la competencia general. Así, en las elecciones de 2008 y 2013 se encontraron listas con un porcentaje superior al 20%, lo cual puede ocurrir por el reparto proporcional de las ubicaciones entre las listas que participaron de la interna, y que sí deben cumplir con la legislación referente a las cuotas, o también por una decisión partidaria en la conformación de una lista de unidad.

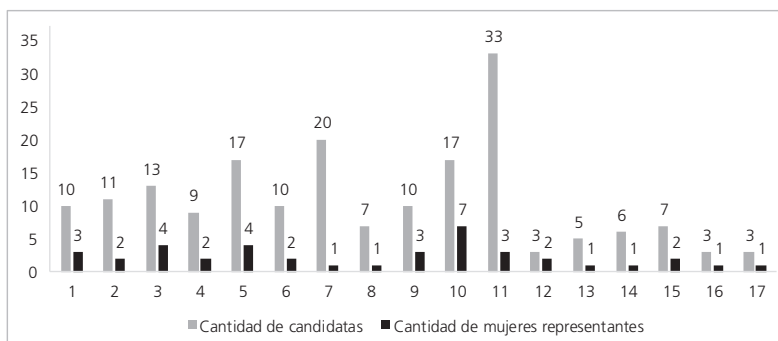
Ambas situaciones son factibles y aquí no es donde surge el problema. Éste aparece en el hecho de que, al mismo tiempo que lo anterior, se identificaron dos situaciones críticas con el filtro legal. Por un lado, casos donde el porcentaje de mujeres ha sido inferior al 20% (llegando incluso a 0). Por otro, casos donde el mandato de posición aplicable en las listas internas no se respetó en las finales para la competencia por los cargos (hecho que se repitió en partidos con bajos, medios y elevados porcentajes de mujeres en la lista final). Pese a todo ello, estos partidos, que han tenido listas con un porcentaje de candidatas inferior al 20%, y que no han respetado el mandato de posición original, han competido, normalmente, sin sanción alguna en la elección general, ya que la legislación no lo contempla en esta instancia.

En segundo lugar, el filtro partidario demuestra su impacto en la ubicación de las candidatas en las listas. Éste (que se fortalece en escenarios de mayor discrecionalidad como el de Paraguay, debido a la ausencia de cuotas legales para la lista final de candidatos) ha tenido un fuerte impacto en las Juntas Departamentales, ya que la tendencia ha sido la de ubicar a las mujeres en las posiciones menos competitivas, disminuyendo la probabilidad de que obtengan los cargos de representación.

Finalmente, el filtro electoral estuvo estrechamente relacionado con el anterior. Si se tienen muchas candidatas distribuidas en posiciones poco competitivas, es probable que la mayoría no resulte elegida. En la práctica, esto se ratificó en las dos elecciones analizadas, en los diferentes departa-

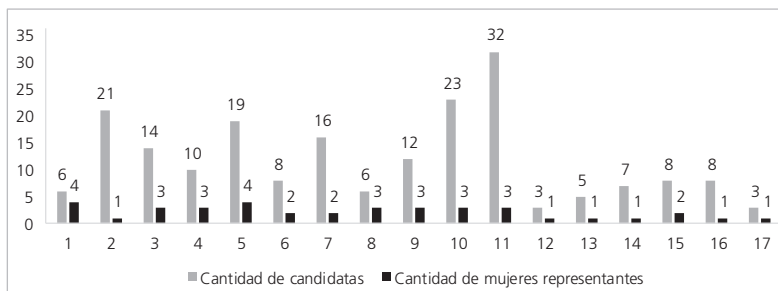
mentos, independientemente de su magnitud. Así, en los siguientes gráficos (3 y 4) se puede observar la marcada reducción de candidatas en representantes que se experimentó en 2008 y 2013. Aquellas mujeres que lograron superar este filtro lo hicieron en la inmensa mayoría de los casos por estar en posiciones esperadas en las listas de candidatos. De esta manera, se muestra tanto la necesidad de un mandato de posición más fuerte en el diseño institucional paraguayo como el efecto negativo que su ausencia ha tenido para la representación femenina en las Juntas Departamentales.

**Gráfico 3. Cantidad de candidatas en partidos con representación y mujeres electas en Juntas Departamentales (2008)\***



\* La numeración del uno al 17 remite a los departamentos. Ver tabla 1.  
 FUENTE: Elaboración propia en función de datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral.

**Gráfico 4. Cantidad de candidatas en partidos con representación y mujeres electas en Juntas Departamentales (2013)\***



\* La numeración del uno al 17 remite a los departamentos. Ver tabla 1.  
 FUENTE: Elaboración propia en función de datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral.

## Conclusiones

Este trabajo analizó la implementación y los efectos de las cuotas de género en un escenario dificultoso para su éxito: las Juntas Departamentales en Paraguay. La paridad de género en las Juntas Departamentales está lejos de alcanzarse bajo las reglas vigentes, las cuales imponen filtros importantes para su logro. A partir del análisis del caso paraguayo, se identifican cuatro lecciones que surgen de su estudio, las cuales podrían ayudar a revertir positivamente el resultado obtenido hasta el momento.

*Primera lección.* La ausencia de una *Ley de Cuotas* aplicable a las listas para la competencia general ha llevado a que la presencia de las mujeres en las candidaturas partidarias exprese escenarios diversos, pero que en la mayoría de los casos no favorecen su representación. El estudio muestra que ha primado un bajo nivel de inclusión de mujeres en las listas y una distribución en los puestos menos competitivos. Por lo tanto, la primera lección remite a la necesidad de introducir una ley obligatoria para todos los partidos, que incluya no sólo las candidaturas internas, sino las que se presentan para la competencia general en pos de incrementar efectivamente la igualdad de género en las instituciones representativas.

*Segunda lección.* Uno de los aspectos que debería contemplar la nueva legislación es el tamaño de la cuota de género. Si la población masculina y femenina es pareja en Paraguay, 20% dista de ser representativo. Este porcentaje debería ser incrementado, sustancialmente, teniendo como norte ideal el 50%, lo cual pondría al país en sintonía con la nueva tendencia en los países de la región que han aprobado la exigencia de paridad de género en las candidaturas partidistas.

*Tercera lección.* La legislación de cuotas puede ser letra muerta sin un mandato de posición preciso. La nueva legislación debería ser explícita en dos aspectos. Por un lado, considerando las posiciones competitivas en las listas, debería obligar a los partidos a tener mujeres en dichas ubicaciones. Por otro lado, debería reducirse sustancialmente la discrecionalidad partidaria en la ubicación de las mujeres. La regla de una mujer entre las primeras cinco candidaturas está lejos de dicho objetivo.

*Cuarta lección.* Tiene que ver con la necesidad de que los organismos electorales sean más exigentes con los partidos para evitar la discrecionalidad.

dad en la interpretación de la *Ley de Cuotas*. Un tribunal electoral activo, que exija el cumplimiento de las normas previstas en el diseño de las reglas electorales, puede ser clave en la aplicación de las cuotas. Varios ejemplos de la región (como Costa Rica o México) dan cuenta del papel de los organismos electorales en la aplicación de sanciones y en el monitoreo de la correcta aplicación de las leyes de cuota.

Todas estas lecciones trascienden al caso paraguayo y deben contemplarse en todos los casos donde se busque implementar con éxito una cuota de género, e incrementar los niveles de representación de las mujeres en las instituciones políticas.

## Bibliografía

- ARCHENTI, Nélica, “Representación, Ley de Cuotas y sistemas electorales”, *POSTData*, núm. 6, 2000, pp. 171-194.
- ARCHENTI, Nélica y María Inés Tula, “De las cuotas a la paridad en América Latina: los casos de Bolivia, Ecuador y Costa Rica”, en Nélica Archenti y María Inés Tula (eds.), *La representación imperfecta. Logros y desafíos de las mujeres políticas*, Buenos Aires, EUDEBA, 2014, pp. 13-36.
- ARCHENTI, Nélica y María Inés Tula, “(Des)igualdad de género en las listas partidarias”, en Waldo Ansaldi, Patricia Funes y Susana Villavicencio (comps.), *Bicentenario, otros relatos*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2010, pp. 253-274.
- BAREIRO, Line y Lilian Soto, *La hora de avanzar*, Asunción, ONU-Mujeres, 2015.
- CAMINOTTI, Mariana y Flavia Freidenberg, “Federalismo electoral, fortaleza de la cuota de género y representación femenina en el ámbito subnacional en Argentina y México”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 2016, vol. 61, núm. 228, pp. 121-141.
- DUARTE RECALDE, Liliana Rocío, “Límites de la democracia electoral en el Paraguay”, *Jóvenes Investigadores*, 2013, pp. 42-59.
- FREIDENBERG, Flavia y Sara Lajas García, *¡Leyes vs Techos! Las reformas electorales para mejorar la representación política de las mujeres en América Latina*, documento de investigación, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2017.
- HOLA, Eugenia, Paulina Veloso y Carolina Ruiz, *Percepciones de los líderes políticos y sociales sobre la Ley de Cuotas: contenidos y factibilidad*, documento de trabajo, núm. 79, Departamento de Estudio y Estadística del Servicio Nacional de la Mujer, Santiago de Chile, 2002.
- HTUN, Mala y Mark P. Jones, “Engineering the right to participate in decision-making: Electoral Quotas and Women’s Leadership in Latin America”, en Nikky

- Craske y Maxine Molyneux (eds.), *Gender, Rights and Justice in Latin America*, Londres, Palgrave, 2002, pp. 32-56.
- JONES, Mark, Santiago Alles y Carolina Tchintian, “Cuotas de género, leyes electorales y elección de legisladores en América Latina”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 32, núm. 2, 2012, pp. 331-357.
- KROOK, Mona Lena, “Quota Laws for Women in Politics: A New Type of State Feminism?”, trabajo presentado en el European Consortium for Political Research, Joint Sessions of Workshops, Granada, España, 2005.
- MARX, Jutta, Jutta Borner y Mariana Caminotti, *Las legisladoras. Cupos de género y política en Argentina y Brasil*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2007.
- NOHLEN, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- PESCHARD, Jacqueline, “El sistema de cuotas en América Latina. Panorama general”, en Myriam Méndez-Montalvo y Julie Ballington, *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*, Estocolmo, IDEA Internacional, 2002, pp. 173-186.
- RÍOS TOBAR, Marcela, Daniela Hormazábal y Maggi Cook, “El efecto de las leyes de cuotas en la representación de las mujeres en América Latina”, en Marcela Ríos Tobar (ed.), *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*, Santiago de Chile, Catalonia, 2008, pp. 221-242.
- RÍOS TOBAR, Marcela y Andrés Villar, *Cuotas de género. Democracia y representación*, Santiago de Chile, FLACSO, 2006.
- SCHWINDT-BAYER, Leslie, “Still Supermadres? Gender and the Policy Priorities of Latin American Legislators”, *American Journal of Political Science*, núm. 3, vol. 50, 2006, pp. 570-585.
- SOTO, Lilian, *Partidos políticos y participación política de las mujeres en Paraguay*, Asunción, Centro de Documentación y Estudios, 2015.
- ZUB CENTENO, Marcella, *La participación política electoral de las mujeres en Paraguay*, Asunción, ONU-Mujeres y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2015.

## *Normativa*

Constitución Nacional del Paraguay (año 1992).

Código Electoral de Paraguay (Ley 834).

Carta Orgánica del Gobierno Departamental (Ley 426/94).

## Lista de abreviaturas

ADB	Alianza Departamental Boquerón
ANR	Asociación Nacional Republicana
AP	Alianza País
APA	Alianza Alto Paraguay Alegre
APC	Alianza Patriótica para el Cambio
FG	Frente Guasú
MPT	Movimiento Popular Tekojojá
PCH	Alianza Pasión Chaqueña
PLRA	Partido Liberal Radical Auténtico
PPQ	Partido Patria Querida
UNACE	Unión Nacional De Ciudadanos Éticos

# ¡El género importa! La cobertura mediática de las y los candidatos en el Distrito Federal<sup>1</sup> en el proceso electoral 2014-2015

Yuri G. Beltrán Miranda

## Introducción

Este capítulo tiene como objetivo presentar los resultados de la cobertura mediática a las candidatas y los candidatos postulados a cargos de jefes delegacionales o diputados por el principio de mayoría relativa a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en el proceso electoral local ordinario de 2014-2015. Se argumenta que existió una cobertura desigual según el género del candidato, lo cual es verificado en el análisis de contenido de los noticieros de radio y televisión, realizado por el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) –denominado a partir del 7 de junio de 2017 Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM)– en convenio con la Universidad Iberoamericana (UIA) durante el período de campaña electoral (del 20 de abril al 3 de junio de 2015), así como los tres días previos a la jornada electoral y el mismo día en que ésta se realizó.

Los medios de comunicación de masas son el instrumento de socialización política más importante en la actualidad (Walzer e Inglehart, 2007; Almond *et al.*, 2008). A través de ellos, la ciudadanía se informa y construye sus opiniones sobre los acontecimientos públicos. Hay autores que sugieren que el tipo de cobertura que se haga de los sucesos políticos impacta directamente en la cultura política de los ciudadanos tanto positiva (Norris, 1996; 2000; Holtz-Bacha y Norris, 2001; Hooghe, 2002) como negativamente

<sup>1</sup> La modificación al Artículo 122 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* del 29 de enero de 2016 cambió la denominación del Distrito Federal por Ciudad de México.



(Putnam, 2002). A pesar de ello, diversos autores han encontrado que no hay impacto alguno (Porath, 2002) o, al menos, en el sentido y dirección que muchos sostienen.

Este capítulo aporta nuevos elementos a esa discusión al presentar los hallazgos de la cobertura mediática de los candidatos y las candidatas en el Distrito Federal desde una perspectiva de género. Los hallazgos más importantes de este estudio muestran tres cuestiones. En primer lugar, hubo una cobertura diferenciada según el sexo del o la postulante. En segundo lugar, los candidatos hombres recibieron una mayor cobertura de parte de la radio y la televisión, casi duplicando la cobertura realizada por los medios a las candidatas mujeres. En tercer lugar, aunque la legislación electoral establece la paridad de género en la postulación de candidaturas, esto no tiene un reflejo en la cobertura que se hace de las mismas en los medios.

Así, se parte de la premisa de que la radio y la televisión tienen un papel primordial en la calidad y en el funcionamiento de la democracia. Mediante el acceso igualitario de todos y todas las contendientes a los medios de comunicación de masas se fortalece el principio de igualdad en la contienda electoral. Debido a la importancia del acceso igualitario a los medios de comunicación, ha sido indispensable implementar mecanismos que permitan evidenciar el trato que los medios dan a los participantes de un proceso electoral. La realización de monitoreos por parte de las instituciones u organizaciones de la sociedad civil auxilian a cumplir este fin.

El monitoreo de los programas que difunden noticias se considera un instrumento esencial para obtener información transparente con respecto al tratamiento que dan los medios de comunicación, en radio y televisión, a la información que se genera dentro del proceso electoral, así como a sus participantes (partidos políticos, candidatos de partidos y candidatos independientes).

El capítulo está organizado de la manera siguiente. Inicialmente, se establece el marco teórico que subraya las desigualdades concretas que enfrentan las mujeres, y se discute el choque de esa premisa con la libertad de expresión de los medios de comunicación. Se encuentra una salida a este dilema mediante la sugerencia de una cobertura igualitaria a ambos sexos en la radio y en la televisión. La siguiente sección aborda la evidencia de investigaciones que han analizado el tema en otros países. Al igual que en este trabajo, esos

estudios resaltan una cobertura sesgada a favor de los candidatos y en detrimento de las candidatas. Enseguida se exponen la metodología y los hallazgos principales de este estudio. Finalmente, se plantean algunas consideraciones finales de cara a reflexionar sobre una de las barreras más importantes con respecto a la participación en igualdad de condiciones de las mujeres en las contiendas electorales.

## La cobertura mediática desde una perspectiva de género

El 17 de octubre de 1953 se permitió por primera vez en México que las mujeres tuvieran derecho a votar y ser votadas, a pesar de que en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* de 1917 ya se establecía este derecho para los hombres. Esta conquista implicó varios años de lucha y respondió a las exigencias del ámbito internacional, ya que México fue de los últimos países de América Latina en consagrarlo en su ordenamiento constitucional. Aunque este hecho pudiera parecer anecdótico, refleja los 36 años que tardó la inclusión de la opinión de las mujeres en la conformación de los cargos de representación popular. Lo anterior, aunado a los estereotipos de género y la discriminación todavía existente, impacta en su acceso a cargos públicos y, sobre todo, en la manera como se realiza su cobertura cuando son candidatas.

Siguiendo a Barquet (2002: 9), se entiende la existencia de dos grandes aproximaciones analíticas a partir de las cuales se puede abordar el problema de la inclusión de las mujeres y su acceso inequitativo a la política. Por un lado, el *corpus* teórico de los estudios de género, como una manera de encarar y explicar el fenómeno. Por otro, en el plano social y político, es posible advertir las desigualdades concretas y específicas de las que son objeto las mujeres.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Estos estudios han tenido como objeto y sujeto central a las mujeres y su condición de subordinación. Bobbio, Mateucci y Pasquino (1991: 936) señalan que el feminismo designa tanto “un movimiento social y cultural, como un conjunto de teorías en torno a la situación y condición de la mujer, que se reúnen en un proyecto político singular”.

De hecho, se pueden diferenciar tres grandes etapas de este proceso: *i*) emancipacionista, *ii*) de liberación, y *iii*) de lucha por la equidad (Barquet, 2002: 10-20). La primera se refiere al establecimiento de la demanda de reconocimiento de igualdad entre la mujer y el hombre; la segunda etapa da cuenta de los movimientos sociales en pro del fortalecimiento de la demanda y, la última fase, se caracteriza por el reconocimiento de los progresos, pero advierte la presencia de barreras invisibles –internas y externas– que restringen el avance de las mujeres a los niveles más altos en las empresas y en los cargos públicos en general, a pesar de mostrar evidentes capacidades para asumir esas responsabilidades. Esta etapa visibiliza y exige tanto la institucionalización como la materialización de la demanda de equidad de género en políticas públicas y normas, tal es el caso de la importancia que tiene la cobertura mediática de las campañas políticas desde una perspectiva de género.

A manera de ejemplo, en 2003, la Comisión Europea estableció una base de datos para registrar el número de hombres y mujeres en puestos clave de toma de decisiones. Esta base denota que, a julio de 2015, el Parlamento Europeo estaba integrado por 750 miembros, de los cuales 278 eran mujeres, es decir, sólo 37%. Malta es el país con la mayor representación porcentual de mujeres, con 67% en comparación con países como Lituania, Chipre y Hungría, con porcentajes de mujeres de 9, 17 y 19%, respectivamente.<sup>3</sup> La necesidad de asegurar condiciones que permitan el acceso de mujeres y hombres de manera paritaria es un asunto a considerar en diferentes países y no es exclusivo de una región en específico.

La Comisión Europea sigue una formulación de iniciativas específicas con la integración de la perspectiva de género. Asegura que esta perspectiva debe estar presente en todas las etapas del proceso de políticas –diseño, implementación, monitoreo y evaluación– con el fin de promover la igualdad entre mujeres y hombres. Esto significa evaluar cómo las políticas impactan en la vida y la posición de las mujeres y los hombres, lo que se conoce como transversalidad o *mainstreaming* de género.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Disponible en [http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/gender-decision-making/database/politics/eu-parliament/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/gender-decision-making/database/politics/eu-parliament/index_en.htm)

<sup>4</sup> Disponible en [http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/tools/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/tools/index_en.htm)

En México, en materia legislativa, desde 2002 se han realizado reformas encaminadas a proporcionar más oportunidades a las mujeres para tener mayor presencia en el Poder Legislativo. Por ejemplo, en la reciente reforma político-electoral de 2014 se estableció constitucionalmente la obligación a los partidos políticos de garantizar la paridad de género, es decir, la postulación de candidaturas a legisladores federales y locales con 50% de hombres y 50% de mujeres (Artículo 41). En razón de la reforma constitucional, se promulgaron nuevas leyes electorales, entre ellas, la *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*, que plasmó la obligación de que los integrantes de las fórmulas de propietario y suplente sean del mismo sexo.<sup>5</sup>

Otro progreso legislativo destacable, emanado de la misma reforma, fue la prohibición a los partidos políticos en la *Ley General de Partidos Políticos* de asignar exclusivamente aquellos distritos en los que el partido haya obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior a alguno de los géneros. De esta manera, se evitó continuar con una práctica detectada de manera previa, en la que para dar cumplimiento a las cuotas de género los partidos postulaban a mujeres en distritos que tradicionalmente habían perdido y postulaban a hombres en distritos en los que de manera recurrente obtenían triunfos.

Estas medidas parten del hecho de que el contexto importa y no se puede hacer caso omiso a la situación real de las mujeres.<sup>6</sup> Esto pone de relieve lo que otros autores han enfatizado en el sentido de establecer estrategias orientadas a la protección de minorías o ciudadanos en desventaja (Kymlicka, 1996). Así, la presencia de las personas en desventaja en los órganos legislativos y en las

<sup>5</sup> En el proceso electoral 2014-2015 hay evidencia que sugiere que a pesar de que los partidos políticos estuvieron obligados a postular el mismo número de candidatas y candidatos a nivel federal y local, “los partidos persisten en postular a mujeres en distritos relativamente débiles y a otorgarles menos recursos para sus campañas. Al mismo tiempo, los candidatos tienden a contar con más experiencia previa que las candidatas. Todo lo anterior quiere decir que los triunfos de las mujeres en contiendas de mayoría relativa son victorias a contracorriente” (Aparicio, 2015).

<sup>6</sup> Gargarella (1999: 127), en referencia a este tema, señala que, desde una perspectiva comunitaria, la identidad de cada persona se encuentra marcada por su pertenencia a cierto grupo. Según datos del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y el Instituto Nacional de las Mujeres (2010): 56% de la población de mujeres está de acuerdo con la idea de que en México no se respetan los derechos de la mujer y, dos de cada 10 de ellas consideran que los principales problemas que enfrentan en el país están relacionados con la falta de empleo o la economía, seguidos por los problemas relacionados con la inseguridad, abuso, acoso, maltrato, violencia y discriminación.

posiciones donde se toman decisiones políticas es vital “en términos de confianza”. Este razonamiento tiene la lógica siguiente: no es que mejore la representación con la presencia de los grupos desaventajados, sino a la inversa, “la representación no es posible sin la presencia de *ninguno* de los miembros de los grupos desaventajados” (1996: 153). En este sentido, la Comisión Europea (2010: 20) señaló que “aunque se ha avanzado hacia la paridad de género en los lugares de toma de decisiones políticas aún falta por hacer, ya que en promedio una de cuatro miembros de los parlamentos y ministros de gobierno de las naciones son mujeres”.

Esta problemática logra zanjarse a partir del establecimiento de un sistema de cuotas que modifique la situación de desigualdad concreta de la que son objeto las mujeres.<sup>7</sup> Si bien es posible garantizar las cuotas de género en la postulación de candidaturas –no sin su previa negociación y dificultad–, en relación con la cobertura mediática que se da a sus campañas políticas, el tema se torna más complejo debido al choque que surge entre *a)* la libertad que tienen los medios de comunicación de expresar e informar desde su perspectiva editorial sobre los acontecimientos públicos y *b)* la igualdad de género que debería existir en la cobertura mediática.

Ante ello, ¿cómo vincular este argumento con la cobertura mediática sin quebrantar la libertad de expresión de los medios de comunicación? Diversas instituciones han puesto el foco en esta pregunta. Por ejemplo, ONU-Mujeres se ha dedicado a visibilizar los obstáculos que impiden que las candidatas compitan en igualdad de condiciones. De hecho, se ha puesto énfasis en la igualdad de oportunidades en el acceso a los medios de comunicación para difundir sus opiniones políticas.<sup>8</sup>

La evidencia sugiere que existe un acceso inequitativo de las mujeres candidatas a los medios de comunicación en diferentes países, lo cual cons-

<sup>7</sup> En algunos países de América Latina ha sido posible que mujeres accedan al máximo cargo de gobierno, como en los casos de Chile (Michelle Bachelet), Argentina (Cristina Fernández), Costa Rica (Laura Chinchilla) y Brasil (Dilma Rouseff).

<sup>8</sup> Siguiendo a Llanos (2012: 8), se pueden señalar al menos cuatro motivos por los cuales los medios de comunicación son importantes en un proceso electoral: 1) Son el escenario privilegiado de las campañas electorales y, a través de ellos, se hacen llegar las propuestas al electorado; 2) dirigen la atención pública hacia determinados sucesos o temas, y seleccionan los personajes relevantes que protagonizan las noticias en este contexto; 3) seleccionan enfoques para presentar los temas o acontecimientos, por lo que pueden reproducir visiones discriminadoras o ser agentes de cambio impulsando miradas más inclusivas de la diversidad, y 4) son la principal fuente de información política para la ciudadanía en América Latina.

tituye un problema al momento de competir (Llanos, 2011 y 2012).<sup>9</sup> Esto es relevante, ya que la cobertura de los medios de comunicación (radio y televisión) a las candidatas y candidatos es una de las principales formas de difusión de propuestas, independientemente del tiempo que mandate la ley para la transmisión de *spots*, ya que, al menos en el caso de México,<sup>10</sup> la compra de tiempo en radio o televisión para fines electorales se encuentra prohibida.

ONU-Mujeres (2012)<sup>11</sup> asevera que, en la realización de una campaña electoral, el trabajo con los medios de comunicación debe tanto planificarse como organizarse deliberadamente y distingue la *cobertura adquirida* de la *cobertura ganada*.<sup>12</sup> La *cobertura adquirida* se identifica como aquella que se paga, o en los países donde está prohibida la adquisición, la que da a título gratuito el Estado y donde el equipo de campaña tiene bajo control la forma en la que se presenta el mensaje. La *cobertura ganada* es aquella que producen los periodistas, sobre esta, no hay un control con respecto a la imagen o mensaje que se quiere dar.

Vega (2013)<sup>13</sup> señala que en México “los medios informativos invisibilizan a las mujeres políticas, ya que cuando hablan de ellas se hace poca referencia a su trayectoria o sus logros y, en contraste, informan sobre su situación marital o su condición de madre o jefa de familia”.<sup>14</sup> De esa manera, la libertad de información choca con principios como la igualdad de oportunidades en la competencia por un cargo político. Como señala la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (2012), los medios de comunicación tienen libertad para informar al público acerca de las campañas y emitir

<sup>9</sup> El “Proyecto de Monitoreo Global de Medios 2010. Informe Regional Sobre América Latina” muestra que sólo 36% de las noticias son presentadas por mujeres, que su presencia como sujetos de la noticia es de 32% en la televisión, de 29% en la prensa escrita y de sólo 22% en radio.

<sup>10</sup> El Artículo 41 constitucional regula el acceso a los medios de comunicación y establece el modelo de comunicación política que prevalece en México.

<sup>11</sup> Disponible en <http://www.endvawnow.org/>

<sup>12</sup> Disponible en <http://www.endvawnow.org/es/articles/1245-tipos-de-cobertura-mediatica.html?next=1246>

<sup>13</sup> Disponible en <http://www.cimacnoticias.com.mx/>

<sup>14</sup> Panke *et al.* (2015) identificaron diversas características en el lenguaje utilizado al analizar los *spots* en la televisión de las campañas presidenciales de Dilma Rousseff (Brasil), Michelle Bachelet (Chile) y Cristina Kirchner (Argentina). Los lenguajes señalados son: el lingüístico, es el discurso verbal, su contenido y argumentos; cinésico, son los movimientos y las expresiones físicas durante el discurso y también los silencios; proxémica, corresponde al uso y organización del espacio físico; iridológico, es el contacto visual; fisiológico, características morfológicas de una persona; moda, vestuario y apariencia escogida de acuerdo con la constitución de la persona y con los objetivos de la comunicación; valores no verbales en la voz, el tono, el volumen y la textura ayudan a reforzar el mensaje.

opiniones al respecto. En el mismo sentido, la Sala Superior del TEPJF señaló, en 2012, que “todas las formas discursivas están protegidas y garantizadas por el derecho a la libertad de expresión, con independencia de su contenido y de la mayor o menor aceptación estatal y social con la que cuenten” (SUP-JIN-359/2012).

Si bien el TEPJF señala que los medios de comunicación tienen la libertad de expresar sus opiniones sobre los candidatos y plantear sus puntos de vista a favor o en contra de ellos, esto debe hacerse en el plano de sus planteamientos políticos y opiniones (Tenorio, 2014). De no ocurrir lo anterior, se estarían vulnerando los preceptos internacionales sobre los derechos políticos y, además, se dejaría de lado la importancia de una competencia equitativa con igualdad de condiciones para todas y todos los candidatos y candidatas.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos establece que para que una limitación sea admisible en materia de libertad de expresión, deberá cumplir con lo siguiente: 1) la limitación debe haber sido definida en forma precisa y clara a través de una ley formal y material, 2) debe estar orientada al logro de imperiosos objetivos autorizados por la Convención Americana, y 3) debe ser necesaria en una sociedad democrática para el logro de los fines urgentes que se buscan. Esta referencia es trascendental porque se llega a pensar que la libertad de expresión, por sus características esenciales, es absoluta y sin limitaciones. Sin embargo, “no deben suponer un ejercicio arbitrario para el poder, sino, más bien, deben orientarse a finalidades concretas y objetivos definidos, y ser expresadas de manera clara y contundente en la legislación” (Tenorio, 2014: 47).

En ese sentido, desde hace más de dos décadas, el entonces Instituto Federal Electoral, ahora Instituto Nacional Electoral (INE), ha emitido una serie de sugerencias, sin una intención coercitiva, a los operadores de la radio y la televisión con respecto a la información o difusión en los noticiarios de las actividades de campaña de los partidos políticos.<sup>15</sup> Asimismo, desde entonces, se realiza un monitoreo de los noticiarios de medios electrónicos (radio y tv)

<sup>15</sup> I) Presencia equitativa de todos los contendientes dentro de los espacios informativos; II) Presencia equitativa a partir del número de entrevistas y reportajes de las fuerzas contendientes; III) Presencia de todos los contendientes o de sus representantes en programas de análisis, así como en los de debate; IV) Equidad en los recursos técnicos empleados para la cobertura de todas las campañas y precampañas; V) Privilegiar la crítica respetuosa de los comunicadores hacia precandidatos, candidatos y partidos políticos.



para vigilar el trato imparcial en la cobertura de las campañas electorales. El asunto relevante es que no se había incluido la perspectiva de género en el análisis de la cobertura mediática hasta 2014. Quizá ahí puede establecerse una exhortación a los medios de comunicación para que traten de manera imparcial tanto a las candidatas como a los candidatos, y no de manera estereotipada e imparcial, como sostienen Vega (2013) y otras investigaciones.<sup>16</sup>

Instituciones internacionales como la Organización de Estados Americanos e IDEA Internacional han creado metodologías para visibilizar este problema (Llanos y Nina, 2011 y 2012; OEA, 2013). El método de análisis parte de la teoría de la *Agenda Setting* y de la teoría del *framing* o efecto de encuadre (McCombs y Shaw, 1972: 177). El argumento teórico señala que “los medios podrán no ser exitosos en decirle a la gente qué pensar, pero son muy eficaces en decirles acerca de qué pensar”; es decir, plantean una agenda temática que establece los principales temas sobre los cuales, desde el punto de vista del medio, es pertinente discutir, generando una transferencia de la agenda mediática a la agenda del público.<sup>17</sup> Asimismo, el efecto de encuadre establece una serie de factores que influyen en los y las profesionales al producir noticias y presentarlas bajo un determinado marco o enfoque, entre los que se encuentran sus experiencias personales, su orientación –ideológica, política o religiosa–, las rutinas periodísticas, los parámetros y medios con los que cuenta la organización periodística, e incluso el propio formato en el que se presenta las noticias. Asimismo, es importante el papel que se le suele asignar a las mujeres en cada sociedad.<sup>18</sup>

Mejía *et al.* (2007: 8) defienden, al analizar la cobertura de los medios de comunicación en las elecciones presidenciales de 11 países en América Latina, entre noviembre de 2005 y finales de 2006, la importancia de los medios de comunicación en las campañas electorales. De igual manera, señala que “los medios de comunicación en el 2006 se convirtieron, en América Latina,

<sup>16</sup> Llanos (2011 y 2012) revela que, en ocasiones, los medios de comunicación pueden llegar a tratar de distinta manera a candidatas y candidatos por su condición de mujer u hombre, independientemente de sus propuestas de campaña.

<sup>17</sup> McCombs y Shaw (1972: 185) señalan que esto no debe confundirse con una burda manipulación, pues, la generación de agenda opera como una ordenación cognitiva, indicando la relevancia de un tema para orientar la discusión sobre los tópicos y proveer un mapa cognitivo al respecto.

<sup>18</sup> Según datos del *Latin American Public Opinion Project 2012* (LAPOP, 2012), en México, 24% de las personas considera que los hombres son mejores líderes políticos que las mujeres. En países como Estados Unidos y Canadá el porcentaje se encuentra por debajo del 20%.



en actores que tomaron posición política, abdicaron su responsabilidad iluminadora en los procesos electorales y se convirtieron en militantes pasionales de los discursos tecnocráticos y del libre mercado”. Concluyen que “las campañas políticas se han convertido en estrategias pasionales en estilo melodrama cuyo argumento se inscribe en el horizonte moral para así obtener el favor o cubrimiento mediático. ¡Los medios exigen melodrama más que programas políticos!”. Sostienen esto al examinar los medios en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Perú y Venezuela.

En las 11 elecciones presidenciales que Mejía *et al.* analizaron sólo en una de ellas (Chile) se registró la presencia de una candidata (Michelle Bachelet) como principal contendiente en la elección, de las 10 elecciones restantes a las que se hace referencia sus principales actores son hombres. Así, precisan que la campaña de esta candidata estuvo basada en la adhesión ciudadana, más allá del marketing político y del poder de los medios de comunicación tradicionales. Esto refiere que no necesariamente es indispensable un marketing político en los medios de comunicación para obtener un triunfo en la contienda electoral.

De esta manera, al analizar el contenido de los noticiarios y de los mensajes, es posible tener evidencia de cuál es el tratamiento a candidatas y candidatos para evitar sesgos en la cobertura de sus actividades políticas. De hecho, este es el novedoso ejercicio que implementó IEDF en el proceso electoral que tuvo lugar la primera mitad de 2015 y del que se muestran los resultados más adelante. La libertad de expresión de un medio de comunicación está ligada directamente con el derecho a la información de los ciudadanos. Éste debe tener los atributos de “objetividad y veracidad” (Tenorio, 2014: 51), los cuales impactan en la formación de la opinión pública, ya que son la base a partir de la cual los ciudadanos toman sus decisiones políticas. La importancia de analizar cómo se da esta cobertura y en qué medida abona a la información política ciudadana para la toma de decisiones políticas razonadas, al momento de elegir a un representante político, es fundamental en una democracia.

Los medios de comunicación y las personas que los conforman son uno de los eslabones más importantes de la cadena de producción de noticias y de la democracia. Como señala Calle (2009: 1991), incluir un *filtro* de género impli-

ca sensibilizar a los y las periodistas y a los medios de comunicación de masas en la importancia que tienen como agentes de cambio social tanto para la construcción de sociedades más equitativas como para promover el alejamiento de visiones de la realidad que resaltan lo masculino y no muestran ni la presencia ni los aportes de las mujeres en todos los ámbitos de la vida en sociedad.

## Evidencia de monitoreos con perspectiva de género en otros países

Mason (1989) sostiene que la televisión ha cambiado drásticamente la estrategia, la conducta y el funcionamiento de las campañas electorales. De esta manera, la televisión ha sustituido a la campaña política con una programación noticiosa. Los medios de comunicación pueden fomentar estereotipos que surgen de valores socialmente aceptados. Las notas que presentan tratan de forma diferente a mujeres y hombres, sus narraciones son estereotipadas y se centran en temas diferentes para cada género.<sup>19</sup>

La problemática de una cobertura informativa viciada por estereotipos no es exclusiva de una región o localidad en específico, sino que es un fenómeno mediático identificado en diferentes países. En este tenor, los hallazgos de Llanos y Nina (2012) y Llanos (2011, 2012) son muy contundentes, pues muestran cómo en América Latina las mujeres candidatas están subrepresentadas en la cobertura de los medios de comunicación, lo cual genera disparidades en el acceso equitativo a posibles cargos de gobierno, pues la información que se da acerca de ellas tiene un tratamiento diferenciado en comparación con la que se da de los hombres.

Las publicaciones señaladas buscan identificar las diferencias o desigualdades que enfrentan las mujeres candidatas en la cobertura de los medios de

<sup>19</sup> En concordancia con esto, la encuesta *Equality between women and men in the EU*, publicada en 2015, arrojó como resultado que los entrevistados consideran que después de la diferencia salarial entre hombres y mujeres por desempeñar el mismo trabajo, se debe abordar con urgencia la problemática de enfrentar prejuicios debido a las ideas preconcebidas acerca de la imagen y el papel de los hombres y las mujeres, seguida de la generalizada violación de los derechos de las mujeres en todo el mundo, el pequeño número de las mujeres en posiciones de poder en política y empresas, y, finalmente, la violencia de género.

comunicación en los 30 días previos a la fecha de las elecciones. El estudio de Llanos (2011) permitió comprobar la escasa importancia que se les asigna a los temas de igualdad de género en las agendas de campaña. Por ejemplo, entre 2009 y 2010, en varios países se realizaron elecciones de presidente o integrantes del Poder Legislativo (los países elegidos para ser parte de ese estudio fueron Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile y República Dominicana). Llanos (2011) refiere que el tratamiento del tema género por parte de los y las postulantes al Congreso fue cuantitativamente marginal en las propuestas tanto de candidatas como de candidatos, y que las mujeres dedicaron mayor tiempo que los hombres, con lo que se concluye que son las mujeres las que más colocan este tópico en la agenda electoral.

Posteriormente, Llanos (2012) realizó un nuevo reporte que incluyó ocho países: Bolivia (2009), Chile (2009), Costa Rica (2010), Colombia (2010), República Dominicana (2010), Perú (2011), Guatemala (2011) y Argentina (2011). La evidencia revela que los temas de igualdad de género muestran una ausencia preocupante. En cuatro países no llegó ni al 1% de la cobertura de todos los temas tratados (República Dominicana, Perú, Bolivia y Colombia). En tres, no llegó al 2% (Costa Rica, Guatemala y Argentina) y sólo en Chile superó 5%. La cobertura otorgada a las candidatas a la Cámara Baja estuvo por debajo de su porcentaje de presencia en las listas electorales y sólo en Chile la superó (18% de cobertura contra 16% de candidaturas). En el caso del Senado, sólo dos de los cuatro analizados, República Dominicana (12.1% de candidatura contra 36.9% de cobertura) y Colombia (19% de candidatura y 23% de cobertura) estuvieron por encima.

Los estereotipos de género siguen presentes en el imaginario periodístico al momento de presentar algunas noticias relacionadas con las candidaturas o liderazgos de las mujeres. Este tipo de miradas tampoco son ajenas a algunos actores políticos que en su discurso también reproducen visiones relacionadas con los roles domésticos, familiares y, en general, de la vida privada que tradicionalmente se le ha asignado a las mujeres. Por ejemplo, tratándose de mujeres, tienden a ignorar su discurso y se centran en su apariencia, ignoran su experiencia previa, las hacen responsables de generar políticas de género y utilizan el feminismo de forma denostativa.

Los criterios de evaluación de la información también son diferentes. Las mujeres deben vivir conforme a un estándar de excelencia en comparación con los hombres, su desempeño político sólo puede ser bueno o malo, no se les ubica en una escala intermedia como sucede con los hombres y tienen que vivir de acuerdo con un código moral de abstención sexual que no les es impuesto a los hombres (Robinson *et al.*, 1992).

El Proyecto de Monitoreo Global de Medios<sup>20</sup> (GMMP, por sus siglas en inglés, 2015) ha realizado informes para más de 100 países en los que se indica cómo se presenta a hombres y mujeres en los medios, lo cual da un parámetro del avance hacia la igualdad de género y la materialización de los derechos humanos de las mujeres. Algunos de los hallazgos más relevantes muestran que, desde 2010, no hubo cambio en la participación de las mujeres en la producción-transmisión de noticias en los medios tradicionales, su participación se mantuvo en 24%. Las mujeres sólo representaron 10% del sujeto central de las notas informativas. El informe reseña que en México 24% de los sujetos de las noticias son mujeres contra 76% en las que el sujeto es hombre, inclusive al referirse a los sujetos de los *tweets*, las mujeres representan 36% en comparación al 64% que representan los hombres. Esta misma tendencia se mantiene en las noticias en línea. Tratándose de reporteras, éstas representan un 46% contra 54% de reporteros.

En el continente africano las mujeres políticas son objeto central de la noticia sólo en 10% y, sobre todo, remarcando estereotipos. Sólo 5% de las noticias retaron los estereotipos con los cuales se asocia a las mujeres en la política; en general, se destacan asuntos como las cuestiones domésticas y se habla poco sobre su educación y trayectoria. En relación con Oriente Medio, se subraya que sólo 2% de las noticias tocan temas relacionados con igualdad de género, en comparación con el promedio mundial de 6%. En esta región del mundo, 81% refuerzan estereotipos, 4% retan esas medidas y 14% ni los desafían ni los enfatizan. En Canadá y Estados Unidos, la aparición de mujeres como sujetos de la noticia fue de 23% en radio

<sup>20</sup> Esta organización se ha dedicado a realizar una investigación a escala mundial, amplia y con cobertura significativa sobre el tema de género y medios noticiosos. Este ejercicio de monitoreo lleva más de 15 años y se ha encontrado evidencia sustantiva recurrente: “las mujeres están seriamente subrepresentadas en la cobertura de noticias en contraste con los hombres, lo cual tiene como resultado noticias que presentan una imagen del mundo donde las mujeres están sustancialmente ausentes”. Disponible en <http://whomakesthenews.org/> (Consultado el 10 de julio de 2017).

comparado con 77% de los hombres. En prensa fue ligeramente superior la presencia de mujeres con 27% en comparación con los hombres, y en televisión se incrementó la presencia femenina a 33%.

Ahora bien, las investigaciones académicas destacan cuestiones interesantes. Los hallazgos más sustantivos muestran que la presencia de las mujeres como candidatas genera un aumento en la cobertura hacia temas que las impulsan (Atkeson y Krebs, 2009: 239). Estos resultados muestran que su presencia tiene efectos importantes en la cobertura. Los estudios que examinan la naturaleza y las implicaciones del tratamiento de las mujeres que aspiran al Congreso según diferencias raciales –latinas, afroamericanas y sajonas– indican que si bien cuando existe su presencia aumenta su cobertura, también existen sesgos, siendo las mujeres sajonas las más favorecidas en la cobertura (Gerson, 2012: 702). A su vez, estos estudios muestran que la presencia de las mujeres en la política tiene una influencia en la cobertura mediática a favor de los temas que las presentan, pero ello no iguala la cobertura que se hace a los hombres. Así, se refuerza que el tratamiento mediático es sesgado y poco equitativo con las mujeres.

## De la paridad en las candidaturas a la realidad en los medios de comunicación en el Distrito Federal

En México, a partir del proceso electoral ordinario 2014-2015, se estableció una nueva regla en la postulación de candidaturas, según la cual los partidos políticos debían aplicar el principio de paridad de género. Atendiendo a tal disposición, el IEDF llevó a cabo las acciones necesarias a fin de garantizar que se diera cumplimiento a esa obligación. Inicialmente, estableció reglas claras para que los partidos políticos postularan sus candidaturas atendiendo a ese principio; en segundo lugar, vigiló que los partidos atendieran lo establecido en la ley, por lo tanto, si las posibles candidaturas no obedecían este principio debían ser sustituidas hasta cumplir con el porcentaje que permitiera asegurar la paridad.

No obstante, al saber que las candidaturas estaban postuladas en apego a la ley, también se tenía que procurar establecer un piso parejo para que se

presentaran en igualdad de condiciones. En este contexto, y con la encomienda de vigilar que los procesos de selección de los gobernantes se realicen en estricto apego a la equidad y a los principios del Estado democrático, el IEDF implementó un sistema de monitoreo enfocado en la campaña del proceso electoral local en el Distrito Federal para conocer cuál era el tratamiento y cobertura que recibían candidatas y candidatos en los medios de comunicación.

### *Metodología de análisis*

Para llevar a cabo las actividades de monitoreo, la UIA fue un actor clave. El IEDF signó un convenio con esta entidad académica para que el Departamento de Comunicación de esa universidad llevara a cabo el monitoreo de la campaña local en el Distrito Federal. En este sentido, la UIA desarrolló la metodología a utilizar para realizar el monitoreo.

La valoración de los testigos de grabación fue realizada por expertos en la materia. Es decir, el análisis de las piezas informativas lo realizaron estudiantes de posgrado y académicos de la UIA, coordinados y supervisados por los académicos de posgrado que integran el Departamento de Comunicación. Los estudiantes que monitorearon las campañas fueron capacitados en temas como equidad de género, discriminación y sesgos informativos, con el objetivo de sensibilizarlos acerca de la importancia especial que revisten los temas de género y discriminación.

En el convenio se establecieron las bases y compromisos para la realización del proyecto, además se precisó la metodología elaborada por la UIA para consumarlo. Los objetivos del convenio para la realización del monitoreo fueron:

- Analizar y dar visibilidad al tratamiento que los noticieros en radio y televisión dan a los partidos políticos y candidatos en el Distrito Federal para dar a la ciudadanía un elemento que permita contextualizar la información que recibieron durante el desarrollo de las campañas.

- Servir como insumo para realizar estudios en materia de género, de equidad en la contienda y voto informado, así como los relacionados a la función de los medios de comunicación en los procesos electorales.
- Contribuir a la equidad de la contienda electoral, al generar un referente para que las televisoras y radiodifusoras puedan detectar eventuales sesgos en la información que difunden.
- Desarrollo de una metodología mixta, mediante un enfoque cuantitativo y de género, así como un estudio cualitativo de la información que se difundiera en radio y televisión.

El análisis se realizó desde el inicio de campañas (20 de abril) y hasta el día de la jornada electoral (7 de junio). Aunque en los tres días previos a los comicios y el día en que se realizan existe la restricción legal de difundir reuniones o actos públicos de campaña, propaganda o proselitismo electorales, este periodo de veda electoral fue incluido dentro del análisis para confirmar que los medios de comunicación, candidatos y partidos cumplieran efectivamente con esta restricción.

Para desarrollar el análisis de las piezas informativas, los especialistas de la UIA determinaron que el universo de programas de radio y televisión desde el cual se obtendrían las muestras sería el establecido en el Catálogo de Programas de Radio y Televisión que difunden noticias (CPRT), aprobado por el INE (Acuerdo INE/CG223/2014). Se realizaron dos muestras representativas de la difusión con base en los índices de audiencia con que cuenta la UIA: una de 41 noticieros (16 de radio y 25 de televisión) para los análisis cuantitativos y otra de 15 noticieros (10 de radio y cinco de televisión) para los análisis cualitativos.

Definidas estas muestras, el análisis se realizó en tres vertientes:

- Cuantitativo: se hizo un análisis diario y uno semanal con el acumulado de cada semana, respecto de los 41 noticieros (16 de radio y 25 de televisión).<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Con base en los noticiarios que transmiten en el DF y tomando como referencia el Catálogo de Programas de Radio y Televisión aprobado por el INE.

- Cualitativo: se realizó un análisis a profundidad con periodicidad semanal, respecto de 15 noticieros (10 de radio y 5 de televisión).<sup>22</sup>
- De género: se llevaron a cabo análisis acumulados de la cobertura desagregada por género que derivaron de los análisis diarios, lo que permitió visibilizar la asignación de tiempos y una posible desventaja en la cobertura informativa de algún género.

En el análisis cuantitativo, las piezas informativas se clasificaron y analizaron a partir de los siguientes criterios: tiempos de transmisión,<sup>23</sup> género periodístico utilizado,<sup>24</sup> recursos técnicos utilizados para presentar la información,<sup>25</sup> ubicación o jerarquización de la información,<sup>26</sup> y registro de encuestas o sondeos de opinión.<sup>27</sup>

El análisis cualitativo se realizó porque los reportes de diversos monitoreos analizados previamente, sólo se enfocaban en obtener datos duros (como el tiempo o número de menciones destinados), los cuales no hablaban sobre el enfoque o tratamiento que daban los noticieros a la información que difundían. De esta manera, se identificó un posible lenguaje inadecuado, actitudes, comentarios o chistes con tintes de discriminación o sexistas, entre otros.

En el análisis de género se registró la manera en que los noticiarios monitoreados abordaron el tema (observaciones sobre cómo tratan a candidatos hombres en comparación con el trato a candidatas), examinando y midiendo la presencia de las candidatas en la cobertura mediática del proceso electoral

<sup>22</sup> Basados en los índices de audiencia con los que cuenta la UITA.

<sup>23</sup> En este rubro únicamente se contabilizaba el tiempo que se destinaba a mencionar a candidatos o partidos, asimismo se cuantificaban el número de menciones de cada uno. Los resultados se agruparon por partido político o candidatura común y candidatos independientes.

<sup>24</sup> Los géneros periodísticos cumplen con una función según las necesidades de comunicación que se pretendan cubrir, así, los géneros que se utilizaron podían dar una mayor exposición al candidato o hacer hincapié en una circunstancia en específica ya sea favorable o no.

<sup>25</sup> Cada uno reviste una jerarquización en importancia, ya que el recurso utilizado puede fortalecer la calidad del mensaje. Según los especialistas en el tema, tiene mayor importancia presentar una entrevista que solamente presentar una nota informativa. Aquí se pone énfasis en si se le dio voz, imagen, cita o algún otro recurso a la cobertura de los candidatos.

<sup>26</sup> En este aspecto, el segmento o ubicación dentro del noticiero en el que se presente la nota lo dota de cierta importancia. De igual forma si la nota es mencionada en un espacio introductorio y después retomada en el espacio informativo y analizada a mayor profundidad, le da mayor trascendencia en comparación con otras que no sean abordadas de la misma forma.

<sup>27</sup> Tratándose de encuestas, se observó, frecuentemente, que los noticieros retomaban encuestas publicadas en medios impresos o internet, pero, en pocas ocasiones, hacían referencia a la metodología utilizada, solamente citaban los estudios demoscópicos. Inclusive los mismos candidatos hacían referencia a su posicionamiento en las encuestas sin especificar mayores datos al respecto.



del Distrito Federal. Esto se realizó a través del uso desagregado de los datos cuantitativos por sexo.

Para el análisis cualitativo, en el caso de la televisión, la UIA tomó los cinco espacios noticiosos con mayor audiencia conforme a los índices referidos. Para la radio, tomó los de mayor penetración y alcance de cada uno de los principales grupos radiofónicos contenidos en el catálogo y de conformidad con los estudios realizados por la propia Universidad, esto se combinó con un sorteo por grupo radiofónico en el Distrito Federal de los contenidos en el catálogo, más los dos siguientes espacios radiofónicos de mayor alcance general.

De este análisis se presentaron informes semanales por noticiero con base en las siguientes variables:

- Tiempos de transmisión
- Género periodístico
- Valoración de la información u opinión
- Recursos técnicos utilizados para presentar la información
- Ubicación o jerarquización de la información
- Registro de encuestas o sondeos de opinión
- Registro del porcentaje que los noticiarios monitoreados dedican a difundir propuestas de candidatos o descalificaciones
- Registro de la manera en que los noticiarios monitoreados abordan el tema de género (observaciones sobre cómo tratan a candidatos hombres en comparación con el trato a candidatas)

Como se ha señalado, es necesario elaborar estudios diferenciados al realizar un monitoreo de medios. No basta con elaborar mediciones de tipo cuantitativo. Para completar un panorama exhaustivo de la cobertura mediática es necesario incorporar análisis cualitativos; asimismo, debe garantizarse que ambos abordajes estén permeados por una visión de género.

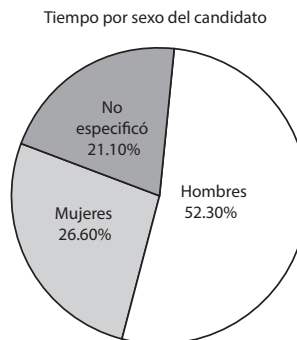
## *Hallazgos*

El análisis de contenido de los noticiarios de televisión en el Distrito Federal arrojó lo siguiente. Los 10 candidatos con mayor número de menciones ocuparon más del 60% de la cobertura informativa, lo que significa que los me-

dios se concentraron en candidaturas específicas y, ocasionalmente, mencionaron a algún otro candidato. Hubo casos en los que candidatos y candidatas no fueron mencionados o sólo hacían referencia al partido político sin señalar el nombre del o la postulante al cargo. Entre los 10 candidatos con mayor número de menciones, solamente se ubicaron dos mujeres.

Las mujeres fueron mencionadas en 216 ocasiones, mientras que los hombres en 388, en porcentajes esto representó 24.9% para las candidatas y 43.3% para los candidatos, el 21.1% restante no especificó candidato alguno. En cuanto a tiempo de cobertura en porcentajes, 52.3% fue para los hombres, 26.6% para las candidatas y 21.1% no especificó candidato alguno. Como se observa en la gráfica 1, el tiempo que se destinó a las mujeres fue la mitad del que se les dio a los hombres y las menciones siguieron prácticamente la misma tendencia, dado que la predominancia en la cobertura mediática a los candidatos y no a las candidatas fue evidente.

**Gráfico 1. Cobertura por sexo**



FUENTE: Monitoreo de las campañas electorales del proceso electoral ordinario 2014-2015 en el Distrito Federal.

Los datos expuestos reflejan que, a pesar de que para este proceso electoral se estableció como principio la paridad en la postulación de candidaturas, no se obtuvo una cobertura semejante para hombres y mujeres. Los resultados revelan la existencia de una marcada desventaja para las mujeres en lo que se refiere al tema de la cobertura mediática. En este sentido, se debe enfatizar que se postularon 218 mujeres<sup>28</sup> para los diferentes cargos de elección popular, de las cuales sólo dos fueron visibles en medios de comunica-

<sup>28</sup> Candidatas a jefaturas delegacionales y propietarias de las formulas a diputaciones por el principio de mayoría relativa.

ción de manera reiterada. Puede hipotetizarse que este hecho les permitió ubicarse a la par de algunos hombres en la cobertura mediática de sus campañas. Se hace notorio que las candidatas que fueron de interés para los medios de comunicación apenas representa el 1% del total de mujeres con postulación a algún cargo.

Como señalan Llanos y Nina (2011), la ciudadanía es favorable a las candidaturas femeninas, pero una serie de factores como la ausencia de promoción de sus liderazgos en sus propias organizaciones políticas, la restricción de fondos para sus campañas y los condicionamientos culturales dificultan su participación plena. Asimismo refieren, al igual que otras instituciones como la Organización de Estados Americanos (2013), que en el ámbito latinoamericano se ha identificado la existencia de una menor cobertura mediática de las mujeres candidatas con respecto a los candidatos durante las campañas electorales. Ello merma sus posibilidades de comunicación masiva con el electorado y reduce las probabilidades de movilizarlo a su favor.

En efecto, resulta plausible la inclusión del principio de paridad en la legislación que rige la materia electoral, no obstante, se siguen presentando claras desigualdades que no permiten a las mujeres acceder a una difusión de su candidatura que las ubique en posibilidades reales de obtener el triunfo.

#### Gráfica 2. Postulaciones por sexo (números absolutos)



FUENTE: Monitoreo de las campañas electorales del proceso electoral ordinario 2014-2015 en el Distrito Federal.

Como corolario de esto, en el proceso electoral, tratándose de candidatos a jefaturas delegacionales, se registraron 125 candidaturas, de las cuales 63 fueron para mujeres (50.4%) y 62 para hombres (49.6%), porcentajes que cumplen con el principio de paridad. De éstas, sólo cuatro candidatas obtuvieron el triunfo las 16 candidatas posibles, es decir, 25%. Para el caso de diputadas por el principio de mayoría relativa, se postularon 155 candidatas

como propietarias de la fórmula, de 311 fórmulas en total, representando 49.3% de las postulaciones. De ellas, sólo 17 resultaron electas de 40 curules posibles, lo que representa 42.5%.

Pero esta problemática en la cobertura informativa no es exclusiva del Distrito Federal. Llanos muestra que:

en seis de ocho países monitoreados la cobertura otorgada a las candidatas estuvo ostensiblemente por debajo de su porcentaje de presencia en las listas electorales. Los casos más notorios fueron los de Guatemala, donde las candidatas fueron un 25% y su cobertura fue de 12.8%; Bolivia, donde las candidatas fueron un 47% y su cobertura fue de 20.6%; Argentina, donde hubo un 36% de candidatas en las listas, pero estas recibieron sólo un 18.9% de la cobertura (2012).<sup>29</sup>

El Distrito Federal no es excepción a los bajos niveles de cobertura mediática detectados en estos países, ya que, como se expuso, la cobertura que obtuvieron las candidatas fue sensiblemente menor en comparación a la que se registró para candidatos. Aunque en el monitoreo de la UIA,<sup>30</sup> en la primera semana de campañas, se obtuvieron resultados que favorecían ampliamente a una candidata, esto se fue modificando con el desarrollo del proceso y los porcentajes se fueron ajustando a cifras poco benéficas para las mujeres. Este fenómeno se debió a la negativa del registro de una de las candidatas, lo cual fue, posteriormente, subsanado por una decisión del TEPJF.

En detrimento de lo anterior, no debe pasar desapercibido que los medios se enfocaron principalmente en dos candidatas, las cuales obtuvieron 12% de la cobertura en tiempo y 17% de las menciones en las que se hacía referencia a algún candidato en específico y, eventualmente, se mencionaron a otras 28 candidatas. En el caso de los candidatos se hizo referencia a 26 de ellos, pero sólo ocho fueron los más mencionados durante las campañas, ocupando así la mayor parte del tiempo en esta etapa del proceso electoral. Una buena noticia fue que en el monitoreo realizado no se obtuvieron indicios de un trato discriminatorio al referirse a las candidatas o que los comunicadores se condujeran bajo estereotipos sexistas.

<sup>29</sup> Resultados agregados de los tres tipos de medios (radio, televisión y prensa escrita) para las candidaturas en Cámaras Bajas.

<sup>30</sup> Disponible en <http://www.elecciondf2015.org>

## Desafíos operativos

En el tiempo de realización de la campaña se advirtieron hechos como la réplica de notas de medios impresos que hacían referencia al uso de *photoshop* en la propaganda electoral y que, en cierta medida, transmitían estereotipos y prejuicios con respecto a las imágenes difundidas. A pesar de que se registraron hechos como éstos, no fue posible determinar con criterios certeros una posible discriminación o trato diferenciado en la cobertura. Por ejemplo, al revisar las piezas informativas se identificó que el tono de voz en los comentarios de los conductores variaba de un candidato a otro y algunos se presentaban con mayor efusividad, mostrando que la interacción era diferente por la modulación de voz. Esto se hacía más evidente cuando se trataba de debates, pues, en algunos, no se presentaban en cabina la totalidad de los candidatos que estaban postulados al mismo cargo, para lo cual el conductor del programa argumentaba que el espacio era insuficiente, que los candidatos no habían podido atender la invitación por algún compromiso e, inclusive, se establecieron discusiones en las que el conductor aseguraba haber buscado al candidato para invitarlo y el candidato aseguraba que no había sido así.

Estas características del lenguaje que pueden ser identificadas en candidatas y candidatos también se pueden percibir en las y los comunicadores de noticias. Estos lenguajes son útiles para enviar un mensaje a la audiencia; sin embargo, la problemática en un ejercicio de monitoreo para identificar sesgos informativos consiste en establecer parámetros uniformes para asignar valores a cada acción dentro de cada tipo de lenguaje que arrojen resultados medibles y homogenizados para las candidatas y los candidatos. La complejidad se acentúa tratándose de la radio, ya que se depende de lo que se escucha sin que sean perceptibles otras actitudes de los comunicadores. Sin embargo, la evidencia presentada en este análisis es contundente: el género importa al momento de realizar la cobertura mediática de las campañas electorales en el Distrito Federal.

## Consideraciones finales

En este capítulo se mostró que la cobertura mediática de género tiene sesgos a favor de los hombres, a pesar de que el número de contendientes sea casi el

mismo. Lo anterior refleja que en México, aunque en la legislación hubo cambios a favor de la paridad de género en la postulación de las candidaturas, esto no se refleja en la cobertura mediática. Esta investigación evidenció que si bien hay un conflicto acerca de qué debe prevalecer entre la libertad de expresión y la igualdad de condiciones en el derecho a ser votado, uno de los caminos para subsanarlo es el establecimiento de lineamientos expedidos por la autoridad electoral para una cobertura acorde con las necesidades políticas y, sobre todo, con la realidad actual.

En la actualidad, debe hacerse realidad la participación y el acceso de las mujeres a los cargos de elección popular y de designación política. Si bien eso ya es una realidad en otros lugares del mundo, debe enfatizarse la necesidad de que esto también ocurra en México y, en particular, en la actual Ciudad de México. Aunque ello no garantiza, *per se*, que será en beneficio de las mujeres, si se considera el razonamiento de Kymlicka (1996), la presencia de ellas en la esfera pública brinda mayor confianza y legitimidad a las decisiones que se toman, pues representan, poblacionalmente, un poco más del 50% del total de la ciudadanía mexicana. Si no se impulsan medidas más inclusivas que enfatizen una mejor cobertura mediática que redunde en su favor, será difícil consolidar una democracia paritaria en la que la legitimidad y la confianza sean la base del entramado político.

## Bibliografía

- ALMOND, Gabriel *et al*, "Political culture and political socialization", en Gabriel Almond, G. Bircham Powell, Kaare Strom y Russell J. Dalton, *Comparative Politics Today: a World View*, Nueva York, Pearson y Longman, 2009, p. 36-57.
- APARICIO, Francisco Javier, "117 Diputadas", Ciudad de México, 20 de junio de 2015, disponible en <http://www.excelsior.com.mx/opinion/javier-aporicio/2015/06/20/1030455> (consultado: 30 de marzo de 2016).
- ATKESON, Lonna y Timothy Krebs, "Press Coverage of Mayoral Candidates. The Role of Gender in News Reporting and Campaign Issue Speech", *Political Research Quarterly*, vol. 61, núm. 2, 2008, pp. 239-252.
- BARQUET, Mercedes, "Reflexiones sobre teorías de género, hoy", *Umbrales*, núm. 11, 2002, pp. 9-38.

- BOBBIO, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI, 1991.
- CALLE, Carmen, “Reseña de ‘Género y medios de comunicación: un análisis desde la objetividad y la teoría del framing’”, *Comunicación y hombre*, núm. 5, 2009, pp. 191-193.
- COMISIÓN EUROPEA, *Strategy for Equality Between Women and Men 2010-2015*, Luxemburgo, Publications Office of the European Union, 2011.
- COMISIÓN EUROPEA, *Tools for gender equality*, disponible en [http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/tools/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/tools/index_en.htm) (consultado el 30 de marzo de 2016).
- CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN e INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES, *Encuesta nacional sobre discriminación en México. Resultados sobre mujeres*, México, ENADIS, disponible en <http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Enadis-2010, 2010. RG-Accss-002.pdf> (consultado el 30 de marzo de 2016).
- CONVENIO PARA MONITOREO DE CAMPAÑAS ELECTORALES DEL DISTRITO FEDERAL, México, IEDF-UIA, 2015.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2014, México.
- EUROPEAN PARLIAMENT, *Members by country*, disponible en [http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/gender-decision-making/database/politics/eu-parliament/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/gender-decision-making/database/politics/eu-parliament/index_en.htm) (consultado el 30 de marzo de 2016).
- GARGARELLA, Roberto, *Las teorías de la justicia después de Rawls. Un breve manual de filosofía política*, Barcelona y Buenos Aires, Paidós, 1999.
- GERSON, Sarah, “Media Coverage in Minority Congresswomen and Voter Evaluations: Evaluations from an Online Experimental Study”, *Political Research Quarterly*, vol. 66, núm. 3, 2012, pp. 702-714.
- HOLTZ-BACHA, Christina y Pippa Norris, “To Entertain, Inform, and Educate, Still the Role of the Public Television in the 1990’s?”, *Political Communication*, vol. 18, núm. 2, 2001, pp. 123-140.
- HOOGHE, Marc, “Television and Civic Attitudes. The Effect of Television Time, Programs and Stations”, ponencia presentada en *Politeia Conference*, Bruselas, 2002.
- Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba el catálogo de programas de radio y televisión que difunden noticias, INE/CG223/2014.
- KYMLICKA, Will, *Ciudadanía Multicultural*, Madrid, Paidós, 1996.
- LATIN AMERICAN PUBLIC OPINION PROJECT, *The AmericasBarometer by the Latin American Public Opinion Project (LAPOP)*, disponible en [www.LapopSurveys.org](http://www.LapopSurveys.org).
- LLANOS, Beatriz, *Ojos que (aún) no ven. Nuevo reporte de ocho países: género, campañas electorales y medios en América Latina*, Lima, ONU-Mujeres, IDEA Internacional, 2012.
- LLANOS, Beatriz, *Ojos que no ven: cobertura mediática y género en las elecciones latinoamericanas*, Lima, ONU-Mujeres, IDEA Internacional, 2011.



- LLANOS, Beatriz y Juana Nina, “Mirando con lentes de género la cobertura electoral”, Lima (ONU-Mujeres, IDEA Internacional, 2011).
- MASON, Robert, *One Hundred Monkeys: The Triumph of Popular Wisdom*, Toronto, Macfarlane Walter and Ross, 1989.
- McCOMBS, Maxwell y Donald Shaw, “The Agenda-Setting Function of Mass Media”, *Public Opinion Quarterly*, vol. 36, núm. 2, 1972, pp. 176–187.
- MEJIA, Thelma et al., *Se nos rompió el amor [elecciones y medios de comunicación - América Latina 2006]*, Bogotá, Centro de Competencia en Comunicación para América Latina, 2007.
- NORRIS, Pippa, “Does Television erode social capital?; A Reply to Putnam”, *Political Science and Politics*, vol. 29, núm. 3, 1996, pp. 474–480.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS-MUJERES, *Tipos de cobertura mediática*, 2012, disponible en <http://www.endvawnow.org/es/articles/1245-tipos-de-cobertura-mediatica.html?next=1246> (consultado el 30 de marzo de 2016).
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, *Manual para la incorporación de la perspectiva de género en las misiones de Observación Electoral de la OEA (MOE's/OEA)*, Washington, Estados Unidos, SG/OEA, 2013.
- ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA, *Handbook on Media Monitoring for Election Observation Missions*, Polonia, 2012.
- PANKE, Luciana, Sylvia Iasulaitis y Carmen Pineda Nebot, “Género y campañas electorales en América Latina: un análisis del discurso femenino en la propaganda televisiva”, *Razón y Palabra*, núm. 91, 2015, disponible en [http://www.razonypalabra.org.mx/N/N91/Varia/08\\_PankeIasulaitisPineda\\_V91.pdf](http://www.razonypalabra.org.mx/N/N91/Varia/08_PankeIasulaitisPineda_V91.pdf)
- PORATH, William, “Prensa crítica, videomalaise y pérdida de legitimidad de la democracia, algunas reflexiones a partir del caso chileno y argentino”, documento presentado en la 23ª Conferencia y Asamblea General de la Asociación Internacional de Estudios en Comunicación Social (AIECS), Barcelona, 2002.
- Proyecto de Monitoreo del Comportamiento Informativo en Radio y Televisión en el Distrito Federal, México, UIA, 2014.
- Proyecto de Monitoreo Global de Medios, *Informe Regional sobre América Latina. Proyecto de Monitoreo Global de Medios*, 2010, disponible en [http://cdn.agilitycms.com/who-makes-the-news/Imported/reports\\_2010/regional/America\\_latina.pdf](http://cdn.agilitycms.com/who-makes-the-news/Imported/reports_2010/regional/America_latina.pdf)
- Proyecto de Monitoreo Global de Medios, 2015, disponible en <http://whomakes-thenews.org/gmmp/gmmp-reports/gmmp-2015-reports>
- PUTNAM, Robert, *Sólo en la bolera. Colapso y resurgimiento de la comunidad norteamericana*, Barcelona, Ediciones la Tempestad, 2002.
- ROBINSON, Gertrude y Armande Saint-Jean, *Women Politicians and their Media Coverage: A Generational Analysis*, Canadá, McGill University, 1992.
- Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-JIN-359/2012, disponible en [http://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JIN-0359-2012.pdf](http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JIN-0359-2012.pdf) (consultado el 3 de marzo de 2016).



- TENORIO, Guillermo, *Libertad de expresión y adquisición de tiempos en radio y televisión. Los desafíos electorales*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014.
- VEGA, Aimée, “Medios contribuyen a la inequidad de género en política”, *Cimacnoticias. Periodismo con perspectiva de género*, 27 de febrero de 2013, disponible en <http://www.cimacnoticias.com.mx/node/62646> (consultado el 3 de marzo de 2016).
- WALZER, Christian y Ronald Inglehart, “Mass beliefs and democratic institutions”, en Carles Boix y Susan Stokes (eds.), *Oxford Handbook of Comparative Politics*, Londres, Oxford Handbooks, 2007.

## Conclusiones

*Tomáš Došek*  
*Betilde Muñoz-Pogossian*

En América Latina, a pesar de los avances en la literatura, los niveles de representación política de las mujeres, así como la calidad de esa representación, siguen presentando retos importantes para alcanzar una mejor comprensión al respecto. Documentar las tendencias de la representación descriptiva de las mujeres en ámbitos políticos, mediante datos que ilustran esa representación, es fundamental. Sin embargo, el análisis debe ir más allá de los números, así, por ejemplo, mientras que una masa crítica de mujeres es necesaria para asegurar la representación de las mujeres, la calidad de la representación sustantiva es igual de importante (Došek *et al.*, 2017). Abordar los desafíos y oportunidades de la igualdad de género, tanto desde una perspectiva cuantitativa como cualitativa, debería ser una prioridad para la academia, así como para los gobiernos nacionales y las organizaciones internacionales y regionales. Igualmente, resulta importante continuar explorando e identificando explicaciones sobre el reto latente de la representación de las mujeres más allá de las instituciones.

En este marco, el presente volumen ha estructurado el análisis de esos desafíos para alcanzar el ideal democrático de la igualdad política dahliana en dos líneas de investigación, las cuales tienen que ver, por un lado, con la importancia de la selección de candidaturas, la organización interna de los partidos, el rol del financiamiento político para las mujeres o el papel de los medios de comunicación y, por el otro, con la presencia de las mujeres en la política a niveles subnacionales. Estos temas han recibido menos interés en la literatura especializada y contribuyen a diversificar el análisis sobre la participación de las

mujeres en la política latinoamericana. Las conclusiones cierran destacando los hallazgos principales del libro en estos ámbitos, resaltando los temas pendientes y una posible agenda de investigación. Se subraya la necesidad de profundizar, sistematizar y poner en perspectiva comparada los temas que hasta el momento han recibido escasa atención.

En primer lugar, el libro resalta el importante papel de las reglas informales y las dinámicas internas de los propios partidos políticos. Estas últimas tienen que ver tanto con la selección de candidaturas como con la conformación de sus liderazgos, y también con sus implicaciones para la oferta y elección de mujeres para espacios de poder. Asimismo, se destacan otros dos elementos cruciales para la igualdad de género en la representación política, relacionados con el rol de los medios de comunicación en la reproducción de los estereotipos de género y con la cobertura de las candidaturas de las políticas, con el acceso al financiamiento político público destinado a las mujeres.

En segundo lugar, el libro subraya la necesidad de una mirada multinivel sobre la presencia de las mujeres en el sistema político. Esto se justifica en el hecho de que existe una importante variación temporal, territorial y multinivel en la representación (descriptiva) de las mujeres en los países latinoamericanos, evidenciada, entre otros elementos, en la escasa ventaja subnacional en el acceso de las mujeres a la política. Esta variación se debe a factores relacionados con la selección de las candidaturas y el preponderante papel de las élites partidistas masculinas en ella (los *gatekeepers* por su denominación en inglés), así como la aplicación más laxa de la cuota y un menor activismo judicial a nivel subnacional. Los capítulos del libro también estudian, a nivel subnacional, un tema relativamente novedoso, relacionado con las carreras de las políticas a nivel intermedio.

## Más allá de las cuotas: obstáculos y soluciones (no) institucionales

El enfoque de análisis de la representación de mujeres en la política implica observar tanto las normas como las prácticas –y la brecha entre ambas–

que afectan la equidad en los efectos del sistema electoral, mecanismos de postulación, partidos políticos, sistemas de financiamiento político-electoral o el acceso a los medios de comunicación. Sólo un análisis integral enfocado en aspectos institucionales y aspectos no institucionales puede permitir tener una mejor apreciación del fenómeno de la representación de las mujeres en espacios políticos, tal como ilustran los trabajos compilados en este volumen.

Mucho se ha investigado sobre las características clave de un sistema electoral que promueve o facilita el acceso de mujeres a espacios de poder (Welch y Studlar, 1988; Norris y Lovenduski, 1995; Norris, 1996; Matland y Taylor, 1997; Moser, 2001; Alles, 2008; Palma y Chimal, 2012; Caminotti, 2016, entre muchos otros). Los estudios concluyen que los dos principales elementos de un sistema electoral que influyen en la elección de mujeres son la magnitud del distrito, el cual determina cuántos representantes van a elección y efectivamente pueden acceder a curules, y la estructura de la papeleta de votación, la cual establece si el elector vota por un candidato o un partido y si efectúa una elección única o expresa una serie de preferencias (Muñoz-Pogossian *et al.*, 2013).

Primero, aunque son varios los factores que inciden en la elección de mujeres a cargos de toma de decisiones (coyuntura política, institucionalización del sistema de partidos, cultura política y percepciones ciudadanas, comportamiento de los medios de comunicación), uno de los factores institucionales que ha sido identificado como favorable es la existencia de distritos o circunscripciones donde el número de escaños en juego es mayor. El mandato de posición de las candidaturas femeninas, cada vez más legislado en los países de la región, también es un factor que puede facilitar o anular directamente las posibilidades de elecciones de mujeres (Schwindt-Bayer, 2009; Caminotti y Freidenberg, 2016). Al tomar estos dos factores en conjunto, y debido a que, de manera general, los hombres encabezan las listas de los partidos –con las mujeres usualmente relegadas a posiciones más bajas en la lista de escaños–, mientras mayor la circunscripción, mayores las posibilidades de elección.

**Tabla 1. Matriz de factores institucionales y no institucionales que facilitan la representación de las mujeres en la política**

<i>Equidad de género en los sistemas electorales</i>	Tipo de sistema electoral Tipo de listas electorales Magnitud e importancia de los distritos
<i>Garantías básicas para una campaña electoral</i>	Existencia de cuotas u otros mecanismos de acción afirmativa Mandato de posición o alternancia en las listas de candidaturas Composición de candidaturas por género
<i>Equidad de género en los partidos políticos</i>	Composición de los partidos políticos (militancia y cargos directivos) Políticas o dependencias internas (existencia de cuotas de género en estatutos o reglamentos internos) Existencia de unidades de género o entidades para promover la igualdad de género al interior de los partidos
<i>Equidad de género en los sistemas de financiamiento político</i>	Financiamiento público directo dirigido Financiamiento público indirecto dirigido
<i>Equidad de género en los medios de comunicación</i>	Acceso a los medios para las campañas electorales Cobertura de los candidatos y candidatas en los medios Cobertura de los temas de género Presencia de estereotipos

FUENTE: Elaboración propia con base en la Metodología de la Organización de los Estados Americanos para la Observación Electoral con perspectiva de género (Muñoz-Pogossian *et al.*, 2013).

Segundo, la naturaleza de las listas electorales es también crucial, pues tiene que ver con si el posicionamiento de las candidaturas es decidido por el propio partido político o por el elector. En otras palabras, si las listas son cerradas y bloqueadas o dan al elector algún margen de maniobra en forma de voto preferencial o *panachage*. Estos arreglos institucionales tienen también un impacto importante en las posibilidades de representación de las mujeres. La literatura ha evidenciado que las listas cerradas favorecen a las candidaturas femeninas cuando son combinadas con medidas de acción afirmativa como las cuotas de género con mandato de posición. Las listas abiertas, por su parte, en donde los electores definen a qué candidatos votar, ponen a las candidatas en desventaja aunque tienden a favorecer a mujeres con reconocidos liderazgos o popularidad (Larserud y Taphorn, 2007).

Ligado al tema de las listas y la magnitud de las mismas, se encuentra también la importancia de los distritos. Estratégicamente, los partidos políticos ponen a candidatos con potencial de ganar en distritos ganadores—donde han ganado o esperan ganar—y la práctica en muchos países ha con-

firmado que tienden a ubicar a las mujeres en los llamados *distritos perdedores*. Tal como sugieren Gilas y Christiansson (en este volumen) *la regla de los distritos perdedores*, introducida en 2014 en la legislación mexicana tanto a nivel federal como estatal, podría tener un impacto fundamental en la elección de un mayor número de mujeres. Esta regla prevé que no debería existir un claro sesgo de género en los distritos con peores resultados del respectivo partido en la elección anterior. Sin embargo, como muestran las autoras, la aplicación y el funcionamiento de la regla sufren debilidades de diseño, laxa interpretación por parte de los actores políticos –incluidas las autoridades electorales–, y son condicionadas por el contexto político en los distritos.

En este sentido, se trata de una reforma institucional que debería fomentar la ubicación de las candidatas en distritos potencialmente ganadores y, así, facilitar la representación de las mujeres. Sin embargo, resulta clave asegurar que en su interpretación y aplicación los actores acuerden cómo debería funcionar o que sean obligados por el Poder Judicial a cumplir cabalmente con ella. Asimismo, la autoridad electoral y su rol en el diseño de la regla (en particular, a cuántos distritos perdedores se aplica<sup>1</sup>, cómo se define exactamente tal distrito y cuánto sesgo de género es tolerable,<sup>2</sup> así como su posible interpretación, en caso de ser necesario) es fundamental para evitar que los partidos políticos logren minimizar o neutralizar el pretendido efecto de la norma.

Las medidas de acción afirmativa en materia de cuotas o paridad, extensamente estudiadas (Archenti y Tula, 2017; Krook, 2006; Norris y Lovenduski, 1993), contribuyen también a crear un piso mínimo de equidad para la competencia de hombres y mujeres en política. Los factores que tienden a darle más fuerza a estas medidas están vinculados a la existencia o no de sanciones y a la capacidad de asegurar el cumplimiento de las normas por la autoridad electoral competente, tales como la no inscripción de listas o impugnación de las listas que no cumplan con la cuota (Gatto, 2017; Alanís Figueroa, 2017; Došek *et al.*, 2017).

<sup>1</sup> Por ejemplo, puede ser un tercio de los distritos con peores resultados de cada partido o directamente la mitad inferior de todos los distritos donde el respectivo partido presentó candidaturas.

<sup>2</sup> En el caso ideal, debería haber paridad entre hombres y mujeres en las candidaturas en todos los distritos perdedores.

En este marco, los partidos políticos aparecen una vez más como los *gatekeepers* de las mujeres a estos espacios. Tal como argumentan Llanos y Roza (en este volumen), tan importante como la existencia de las medidas afirmativas y su compatibilidad con los sistemas electorales, también es la composición de los partidos políticos (militancia y cargos directivos), la ideología, estatutos y políticas internas en materia de género (existencia de cuotas de género en estatutos o reglamentos internos), y la existencia de unidades de género o entidades para promover la igualdad de género al interior de los partidos. Las autoras documentan que las mujeres representan 51.5% de las militancias en los partidos incluidos en su estudio. Sin embargo, ellas sólo constituyen 20.4% de los Comités Ejecutivos Nacionales y 11.6% de las Presidencias y Secretarías Generales en los partidos políticos de América Latina. Esta estructura piramidal perpetua una restrictiva participación de las mujeres en la vida partidaria y en las decisiones internas en cuestiones como:

la aplicación y el respeto a las reglas organizativas estatutarias o de los mandatos de sus órganos deliberativos; la conducción de los procesos de selección de candidaturas para cargos de elección popular o de dirección interna; la discusión y aprobación de los planes y políticas públicas a ser impulsadas; la dirección de las campañas electorales partidarias e incluso asuntos administrativos como el manejo presupuestario y la orientación de los recursos financieros pasan por estas instancias (Llanos y Roza, en este volumen).

En el tema de la conducción de los procesos de selección de candidaturas, el análisis ofrecido en esta obra reafirma el papel clave que tienen los partidos. Hinojosa y Vázquez Correa (en este volumen) documentan algunos de los mecanismos de selección de candidaturas que pueden aportar a la generación de liderazgos y candidaturas de mujeres. Medidas tales como las cuotas voluntarias al interior de las organizaciones partidarias para la selección de dirigentes y candidatos, la adopción de programas de capacitación política especiales para mujeres, la creación de organizaciones de mujeres al interior del partido, así como la destinación de financiamiento específico para la promoción política de las mujeres, ya sea porque lo determinan sus estatutos o porque se ven obligados por la ley electoral del país, pueden contribuir a *nivelar la cancha* con los hombres. Sin embargo, las autoras también evidencian que con fre-

cuencia es cuestionable el compromiso de los partidos. Éstos tienden a respetar las reglas, pero no necesariamente el espíritu de la misma, tal como argumentan Hinojosa y Vázquez Correa (en este volumen). Las autoras concluyen que en ausencia de una cuota de género, los partidos políticos altamente institucionalizados no han sido mejores que los no institucionalizados en cuanto a la postulación de mujeres candidatas a cargos de representación popular.

Otro elemento clave para la participación de mujeres en los liderazgos partidarios tiene que ver con la determinación del financiamiento de las candidaturas de mujeres. Más allá de la aplicación de la cuota o la paridad, en la región, en conjunto, pero individualmente en cada país, es vital tener una discusión informada sobre el rol del dinero en la política con un énfasis particular en el acceso a fondos de las candidatas mujeres. Usando los casos de Colombia, Brasil y México, Estrada (en este volumen) puntualiza que la entrega de incentivos económicos a los partidos políticos se ha convertido en una práctica para promover la incorporación de las mujeres en las candidaturas y fomentar su participación en los cargos de representación popular. Esta medida, innovadora para las democracias latinoamericanas, está centrada en entregar recursos públicos a los partidos políticos para la capacitación y empoderamiento de las mujeres. Otras alternativas incluyen también imponer sanciones a los partidos –por parte de la autoridad electoral– que no cumplan con la exigencia de que haya mujeres en las candidaturas o incluso otorgar fondos públicos adicionales a partidos que logran posicionar a mujeres en cargos de elección.

El análisis de los sistemas de financiamiento político, incluyendo el contenido en este volumen, apunta a identificar las condiciones de acceso al financiamiento público directo o indirecto dirigido a candidatas o el financiamiento privado, partiendo de la premisa de que el candidato o la candidata que tenga más recursos o más capacidad de recaudarlos tendrá más oportunidad de ser electo o electa para un cargo público.<sup>3</sup> Así, son cuatro los aspectos a considerar en cuanto a las reglas relativas al financiamiento

<sup>3</sup> La relación entre dinero y política, y, específicamente, la hipótesis de que “a más acceso a financiamiento para más campaña, más posibilidades de salir electo”, continúa siendo explorada en la ciencia política. Mientras hay casos de campañas ganadoras asociadas a un gasto alto en las actividades de campaña, los casos de Obama (2008) en Estados Unidos o Solís (2014) en Costa Rica sugieren una alternativa a explorar sobre la relación entre dinero y triunfo electoral.



político: *a*) la existencia de sistemas de financiamiento público de campañas en el entendido que su existencia tiende a promover la equidad en elecciones; *b*) la existencia o ausencia de límites al uso de los recursos públicos en campaña, en el entendido de que su prohibición nivela el piso de competencia entre los incumbentes y los candidatos opositores; *c*) la existencia de límites al financiamiento privado, específicamente, la presencia de ciertas restricciones para su uso, y, finalmente, *d*) la exigencia de topes al costo total de las campañas en el entendido de que a más controles del gasto, especialmente los disparadores,<sup>4</sup> se contribuirá a una mayor equidad en la promoción de las candidaturas.

Tal como muestra Estrada (en este volumen), en México se establece el uso del 3% del financiamiento público ordinario a nivel federal para la capacitación y promoción del liderazgo femenino. Sin embargo, esta provisión todavía enfrenta desafíos. Además de México, otros países como Costa Rica, Brasil y Panamá establecieron legalmente recursos financieros específicos para la capacitación y promoción de las mujeres dentro de los partidos políticos (Muñoz-Pogossian, 2016). No obstante, estos mecanismos tienen limitaciones, tales como el uso de este financiamiento en períodos no electorales y que sólo deben usarse en capacitación de liderazgo para mujeres –y no directamente en candidaturas–.

Más aún, en Costa Rica, por ejemplo, donde los partidos deben destinar un porcentaje a la promoción del liderazgo femenino, lamentablemente, no existen instrumentos que garanticen la planeación, programación y evaluación de la utilización de recursos públicos para fortalecer el liderazgo de las mujeres costarricenses en la política (Muñoz-Pogossian, 2016). Esto aplica también para otros casos de la región: países como Honduras también han dado un paso adelante en esta materia más allá de las normas, pues mediante una interpretación extensiva del principio de paridad establecido en las normas, el Tribunal Supremo Electoral decidió destinar 10% del financiamiento público dirigido a la promoción de la participación política de las mujeres. La decisión estuvo basada en un principio contenido en una norma, pero no es una regla positiva en sí lo que evidencia la voluntad política de las autoridades hondureñas en la práctica (Muñoz-Pogossian, 2016).

<sup>4</sup> Uno de los principales disparadores del gasto son los asociados a publicidad en medios de comunicación (prensa, televisión, radio).

**Tabla 2. Reseña de normas en materia de financiamiento político en América Latina (2016)**

<i>País</i>	<i>Ley/Código</i>	<i>Año de aprobación</i>	<i>Contenido</i>
Panamá	Ley núm. 60 (Código Electoral)	2006	Para estas actividades se destinará un mínimo de 25%. Del aporte anual con base en votos se deberá garantizar un porcentaje mínimo del 10% para el desarrollo de actividades exclusivas para la capacitación de mujeres.
Brasil	Ley núm. 12034	2009	Al menos 5% de los recursos del fondo partidario han de ser empleados en programas de promoción y difusión de la participación de las mujeres en la política.
Costa Rica	Ley núm. 8765 (Código Electoral)	2009	Los partidos políticos deben invertir parte de su presupuesto para alentar la capacitación de mujeres de forma permanente y paritaria, la concientización de la igualdad de los géneros, la promoción de los liderazgos, la participación política, el empoderamiento, la postulación y el ejercicio de puestos de decisión, entre otros.
México	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales  Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales	2008	Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público [...] para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes: [...] V. Para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, cada partido político deberá destinar, anualmente, el dos por ciento del financiamiento público ordinario (Artículo 78). Los partidos políticos deberán destinar 2% del financiamiento público ordinario que reciban para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres. Por este concepto se podrán realizar actividades similares a las específicas, debiendo apegarse a las reglas establecidas para éstas y registrarse en una cuenta específica para este tipo de gastos. Los partidos procurarán que los gastos realizados por este concepto beneficien al mayor número de mujeres y que las actividades realizadas sean dirigidas a las mismas (Artículo 19).

FUENTE: Muñoz-Pogossian (2016).

El acceso a recursos para las campañas políticas, el llamado *techo de billetes* (Pomares 2014) parece ser uno de los principales obstáculos para la exitosa entrada de mujeres a candidaturas y cargos de elección popular (Došek *et al.*, 2017). En lo que respecta al financiamiento político-electoral, las mujeres enfrentan dos problemas clave. Por un lado, y en países con predominio del financiamiento privado de campañas, para las mujeres es más difícil acceder

a las redes ya armadas entre hombres, en particular, porque el sector privado de donde provienen muchos de los recursos para las campañas está, en su mayoría, dominado por hombres. Por otro lado, la recaudación de fondos requiere invertir tiempo en cultivar relaciones, en participar en eventos públicos en horarios nocturnos, y para las mujeres es generalmente más complicado que para un hombre dedicar tiempo a estas actividades (Pomares, 2014). Aunado a una división de la carga doméstica desigual, las mujeres enfrentan importantes desafíos en el acceso a fondos para sus campañas (Muñoz-Pogossian, 2016).

El financiamiento de la política también puede ser indirecto cuando en especie se facilita la promoción de las candidaturas, en este caso de las mujeres. Proporcionar un acceso a los medios de comunicación es una manera de financiar, indirectamente, las candidaturas femeninas. Entre los países latinoamericanos, Brasil ya abrió brecha en este sentido. La legislación brasileña es la única que ha incorporado el financiamiento público indirecto de candidaturas de mujeres con 10% del tiempo en franja que por ley debe ser usado para candidaturas femeninas (Muñoz-Pogossian, 2016).

Sin embargo, hay elementos adicionales que deben ser tomados en cuenta a la hora de evaluar las condiciones de las candidaturas de mujeres para lograr éxito en el propósito de ser electas. La cobertura de las candidaturas de mujeres *vis-à-vis* las de los hombres puede revelar la existencia de prácticas limitativas de los liderazgos femeninos, al igual que la cobertura de temas tradicionalmente asociados a una agenda de género. Más aún, y tal como evidencia García Beaudoux (en este volumen), la presencia y persistencia de estereotipos, así como el uso de “lenguaje sexista o discriminatorio” que afecte negativamente las posibilidades de las mujeres para alcanzar posiciones de liderazgo también es un factor de análisis clave en este campo. La autora argumenta que los estereotipos de género perpetúan tanto la discriminación hacia las mujeres como sus perspectivas de entrada en posiciones de liderazgo y propone técnicas como el llamado *reencuadre* para revertir o repensar estereotipos y producir cambios en un área tan crítica como la imagen que se transmite de las mujeres en los medios de comunicación.

## Representación política de las mujeres a nivel subnacional

En la segunda parte del libro se indaga sobre la presencia de las mujeres en la política en el ámbito subnacional,<sup>5</sup> sus razones y sus desafíos. Los capítulos buscan contribuir a esta creciente y necesaria literatura sobre la representación de mujeres a nivel subnacional y dialogan con las cuestiones pendientes en esta agenda de investigación. En particular, se hacen contribuciones a los temas de la implementación y el diseño de las cuotas, la ventaja subnacional, la variación temporal y territorial en la presencia de las mujeres en la política, las carreras políticas subnacionales de las mujeres, el monitoreo de la cobertura mediática de las campañas electorales con perspectiva de género y los factores para la limitada presencia de las mujeres en la política subnacional. Entre estos últimos destacan sobre todo los procedimientos de selección de candidaturas.

En primer lugar, la introducción de las cuotas y su funcionamiento a nivel nacional ha sido gradual en los países aquí analizados, aunque con algunas diferencias. En el caso colombiano, las primeras iniciativas para introducir la cuota se dieron ya en 2000. No obstante, la cuota de 30% se implementó por ley –tras una reforma constitucional de 2009–, más de una década después, para las elecciones subnacionales de 2011 (Batlle, en este volumen). Sin embargo, la reforma encontró a los partidos poco preparados para este cambio de reglas electorales (Puyana, 2017), lo cual en parte también explica su limitado impacto en 2011 en la representación femenina en los cuerpos legislativos subnacionales (Batlle, en este volumen).

En el caso de Perú y Paraguay, la aplicación de la cuota ya tiene casi dos décadas. En el primero, analizado por Cueva *et al.* (en este volumen), ésta se aplicó por primera vez en las elecciones municipales de 1998 y fue de 25%; posteriormente, se aumentó a 30% a partir de 2002. Por tanto, la cuota se ha aplicado a los cuatro procesos electorales subnacionales de nivel intermedio entre 2002 y 2014, dado que las elecciones departamentales se celebraron por primera vez en 2002, tras la vuelta a la democracia en 2001 (Cueva *et al.*, en este volumen). En el caso paraguayo, la cuota se introdujo en 1996, pero no se aplicó a las listas de las candidaturas electorales, sino a las listas que com-

<sup>5</sup> El ámbito o nivel subnacional se refiere a la dinámica política en los niveles intermedios y locales del sistema político y del sistema de partidos en particular.

piten en las elecciones internas para la selección de candidaturas.<sup>6</sup> Como consecuencia, este tipo de cuotas no garantiza ningún porcentaje mínimo de mujeres ni una determinada posición (sólo cada quinto puesto) en las listas que finalmente compiten en las elecciones (Toppi, en este volumen). Por ende, esto funciona como un filtro adicional y debilita el efecto que la cuota puede ejercer sobre la representación femenina.

En el caso de Argentina, Alles (en este volumen) no analiza la implementación de la cuota de manera directa, dado que se trata de un tema relativamente estudiado en un país pionero en la aplicación de los *cupos* para las mujeres (Caminotti, 2014a). Sin embargo, el autor toma las cuotas como una de las variables independientes para explicar los diferentes niveles de representación femenina en las legislaturas provinciales. Ciertamente, hay una variación importante en el año de aprobación de las respectivas leyes, su presencia y ausencia entre las provincias y, tal vez más importante, el diseño particular de cada una (Archenti y Tula, 2011; Caminotti, 2014b; Caminotti y Freidenberg, 2016).<sup>7</sup> En este sentido, Argentina presenta un escenario aún más diverso que México (Peña Molina, 2016).

En segundo lugar, los capítulos de la segunda parte del libro contribuyen también a la discusión sobre la ventaja municipal –o subnacional, en términos más generales– y la brecha entre el nivel nacional y subnacional. En Argentina, la diferencia es muy parecida al otro caso federal: el mexicano (Peña Molina, 2016). En la actualidad, hay casi 29% de mujeres, en promedio, en las legislaturas provinciales (Alles, en este volumen), pero a nivel nacional el porcentaje supera levemente el 38%.<sup>8</sup> Estos datos apuntan claramente a una desventaja subnacional de las candidatas mujeres en los dos países federales.

En los casos unitarios, la situación es más variada. En Colombia, Batlle (en este volumen) muestra que a nivel subnacional se registra cierta desventaja con respecto al nivel nacional, dado que las mujeres actualmente repre-

<sup>6</sup> Asimismo, varios de los partidos paraguayos (en la actualidad 19 partidos), incluyendo los dos partidos más importantes, la Asociación Nacional Republicana (ANR) y el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), adoptaron cuotas partidista voluntarias que van desde 20% hasta la paridad (Soto Badaui, 2015).

<sup>7</sup> En la actualidad, todas las provincias tienen algún tipo de cuota. Sólo dos provincias no tienen una cuota *propia*, dado que mediante una ley especial adoptaron la provisión legal del nivel nacional (30%).

<sup>8</sup> Este último dato proviene de la página web de la Cámara de Diputados de Argentina, disponible en <http://www.diputados.gov.ar/>

sentan sólo 16.3% de los miembros (diputadas) de las asambleas departamentales. En cambio, a nivel nacional, la representación femenina ronda 20%. En Perú, en los Consejos Regionales, las mujeres representan en la actualidad, en promedio, casi 23% de todos los miembros, mientras que la representación femenina a nivel nacional supera levemente 22% (Cueva *et al.* en este volumen). Por último, en Paraguay, las mujeres representan actualmente 17% de las y los integrantes de las Juntas Departamentales. Sin embargo, a nivel nacional en la Cámara de Diputados hay sólo 14% de diputadas. Por tanto, parecería que, de los países unitarios incluidos en este libro, a nivel intermedio del sistema de partidos, sólo en Paraguay existe cierta *ventaja subnacional* –aunque más bien pequeña–, en un país donde en general la presencia femenina en la política es relativamente limitada.

Por lo tanto, la mayor parte de los capítulos sugieren que los niveles subnacionales no necesariamente tienen menores barreras para la entrada de las mujeres en la política. Asimismo, en ninguno de estos tres casos unitarios analizados se logra una representación correspondiente al porcentaje que estipula la cuota para las listas y, por ende, hay un efecto reductor de la competencia política. En tercer lugar, todos los trabajos evidencian también una variación importante tanto en términos temporales como territoriales. Pese a que la tendencia general es hacia una creciente presencia de mujeres en los poderes legislativos del nivel intermedio, hay también algunas excepciones. En el caso argentino, el aumento es muy notable. Mientras que en 1990 las mujeres representaban en promedio 6.1% de sus integrantes, en la actualidad son 28.9% (Alles, en este volumen).

Tal vez, de manera sorpresiva, los avances no son tan notables en los países formalmente unitarios, pese a una tendencia positiva en el largo plazo –sobre todo en términos de candidaturas–. En Colombia, la presencia de diputadas departamentales bajó a 16.3% en 2015 frente a 17.9% en 2011 (Battlle, en este volumen). En 2015, se aplicó la cuota por segunda vez en este nivel. No obstante, durante los mismos años creció el número de gobernadoras regionales de 3 a 5 de 32 (15.63%), lo cual sitúa al país en un tercer puesto detrás de Argentina (20.83%) y Venezuela (16.67%).<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Cálculos propios con base en los resultados electorales oficiales disponibles en las páginas de los respectivos organismos electorales nacionales.

En Perú, Cueva *et al.* (en este volumen) registran también un importante descenso en los últimos comicios. Las mujeres obtuvieron sólo 63 de 274 mandatos legislativos regionales en 2014 frente a 72 en 2010. Esto se debió, probablemente, a un proceso de redistribución llevado a cabo en 2009, cuya consecuencia más importante fue la introducción de un mayor número de distritos uninominales, hasta 80% de todos los distritos (Cueva *et al.*, en este volumen), y mayorías legislativas automáticas para el partido ganador de la presidencia regional. En consecuencia, esto desfavoreció a las mujeres candidatas al elevar las barreras de entrada. En los cargos ejecutivos, actualmente, en Perú hay una sola presidenta regional. Una tendencia similar se registra también en Paraguay (Toppi, en este volumen). En ese país, el descenso en la representación femenina en los cuerpos legislativos fue relativamente menor, de 19% en 2008 a 17% en 2013. Asimismo, hay también una sola gobernadora en los 17 departamentos.

La variación en la representación femenina se da también en el territorio. Ciertamente, en los países federales las diferencias se agravan también debido a la implementación desigual de la cuota y su diseño. El federalismo electoral permite que los respectivos estados y provincias diseñen y reformen la legislación según su consideración. En este sentido, algunas provincias argentinas (Chubut y Ciudad Autónoma de Buenos Aires) todavía no tienen su propia cuota de género (ley de cupo) y su diseño varía ampliamente (Caminotti y Freidenberg, 2016), pese al efecto de contagio que se registró entre las provincias en la implementación de esta legislación (Caminotti, 2014b).

La presencia de las mujeres en las legislaturas provinciales ha crecido de un promedio de 6% en 1990 a 29% en 2014. Como sostiene Alles (en este volumen), las diferencias entre provincias se deben en mayor grado a las características de la competencia (intrapartidaria e interpartidaria) que las candidatas enfrentan. Éstas tienen que ver con el tamaño del contingente partidario que el partido espera elegir y elige (partidos más grandes y más exitosos suelen obtener más legisladoras), la magnitud del distrito electoral y también la presencia/ausencia de una cuota de género. En menor medida, la presencia de mujeres en el nivel nacional en los mismos distritos ayuda a que más mujeres sean electas a nivel subnacional, haciendo eco de los hallazgos en Europa (Sundström y Stockemer, 2015). Por el contrario, Alles

(en este volumen) señala que, al observar evidencia agregada, los indicadores socioeconómicos y culturales no están asociados a las diferencias entre provincias. Sin embargo, esto no implica descartar la influencia del contexto social, sino que llama la atención sobre la necesidad de trabajar con evidencia individual.

En los países unitarios, la variación territorial y temporal no es menor. Toppi (en este volumen) muestra que, en 2008, en la Junta Departamental de Itapúa había sólo 5% de mujeres, mientras que en el mismo año en Alto Paraná la representación femenina en la Junta alcanzó 33%. El mismo porcentaje se registró también en Concepción en 2013. Asimismo, los mayores cambios, de 19 puntos porcentuales entre estas dos elecciones se dieron en Misiones (de 11 a 30%) y, nuevamente, en Alto Paraná (de 33 a 14%). En Perú, las diferencias entre los respectivos departamentos son aún más grandes (Cueva *et al.*, en este volumen). La presencia de mujeres en los Consejos Regionales varía entre cero (ausencia de mujeres en varias ocasiones) hasta 71% en 2002 en Callao. Asimismo, el mayor cambio se registró en Loreto, donde en 2006 había 57% de consejeras, pero cuatro años más tarde no había ninguna.

En Colombia, Batlle (en este volumen) muestra que en el departamento de Bocayá no hubo ninguna diputada hasta las elecciones de 2015 cuando logró ingresar una de un total de 16 curules. Sin embargo, incluso en estas últimas elecciones, hubo siete departamentos de 32 sin representación femenina. A su vez, el mayor porcentaje de mujeres diputadas fue elegido en el departamento de Putumayo, donde alcanzaron más de la mitad (54.5%). Estas variaciones son notablemente más altas que las registradas en los países europeos (Sundström y Stockemer, 2015; Eder *et al.*, 2016) y sugieren una aplicación más laxa de la cuota y una mayor importancia de factores locales.

En cuarto lugar, los capítulos también examinan dos temas relativamente poco trabajados en la literatura comparada y que ofrecen nuevas vías de investigación. Por un lado, Cueva *et al.* (en este volumen) estudian las carreras políticas subnacionales de las mujeres a nivel regional en Perú. Las autoras y el autor encuentran que las candidatas son, desde 2002, cada vez más jóvenes y también que las carreras son básicamente de carácter puntual. En otras palabras, casi no hay carreras de largo plazo porque una vez con-



cluido el mandato, las consejeras no siguen en la política. Por otro lado, Beltrán (en este volumen) detalla el proyecto de cobertura de mujeres en los medios durante la campaña electoral en la Ciudad de México en las elecciones de 2015. Los hallazgos muestran que las candidatas efectivamente reciben menor cobertura que sus pares hombres y que, además, la escasa atención se suele centrar en pocas candidatas. En términos generales, los medios reproducen los patrones más generales en la política y refuerzan el trato desigual de los políticos y las políticas (ver también sobre el modo en que los medios cubren las campañas en Llanos, 2014 y en García Beaudoux, en este volumen).

Los capítulos indagan una cuestión más importante, relacionada con las razones de la variada presencia –temporal, territorial y multinivel– de las mujeres en la política subnacional en la región. Los autores mencionan una serie de factores derivados tanto de la literatura comparada como de las particulares coyunturas nacionales. No obstante, la mayoría subraya la selección de las candidaturas como el elemento más problemático para la representación femenina y como una de las barreras más importantes para las candidatas a nivel subnacional. La problemática relación entre los efectos de las cuotas y la selección de candidatura no es nueva en la literatura. A nivel nacional, varios estudios han resaltado la complejidad de la relación entre los procesos competitivos de selección de candidaturas y el funcionamiento de las cuotas (Schwindt-Bayer, 2015). Asimismo, en otros casos, los que controlan la confección de las listas suelen ser las élites partidistas, las cuales son, en su mayor parte en América Latina, hombres (Llanos y Roza, en este volumen; Muñoz-Pogossian y Finn, 2017). Al mismo tiempo, es importante el diseño de la cuota y del sistema electoral (Schwindt-Bayer, 2009; Caminotti y Freidenberg, 2016; Gatto, 2017; Flores Ivich y Freidenberg, 2017). Los capítulos destacan varios de estos aspectos y los complementan con los aspectos idiosincráticos de la política subnacional en cada casa.

El caso paraguay se muestra como el más problemático. Como argumenta Toppi (en este volumen), las mujeres candidatas enfrentan una serie de filtros previos para poder ser electas. Probablemente, el filtro más importante es que la cuota del 20% es sólo para las elecciones internas de selección de candidaturas dentro de cada partido. Por tanto, en las listas que finalmente

se presentan en las elecciones no necesariamente hay un mínimo de 20% de candidatas. Además, en las listas para las internas, no hay un mandato de posición fuerte, dado que se estipula sólo la necesidad de colocar una mujer dentro de cada cinco candidatos que figuren en la lista. Posteriormente, en las listas para las elecciones, la posición exacta de cada candidata y, por ende, sus oportunidades para ser elegida,<sup>10</sup> depende, en gran parte, de la decisión de las élites. Como consecuencia, esto les otorga alto poder de discrecionalidad y repercute con una gran variación territorial en la presencia de mujeres electas.

En Perú, las candidatas tienen que enfrentar también la decisión de las élites partidarias. Como sostiene Cueva *et al.* (en este volumen), los hombres suelen tener el monopolio interno sobre las decisiones de las candidaturas y las mujeres dependen de que ellos decidan apoyar su candidatura o no. Por tanto, nuevamente, se registra mucha discrecionalidad en las decisiones de las élites y también en la interpretación de la ley (Cueva *et al.*, en este volumen). Esta situación se combina con el redistritaje y la creación de nuevos distritos uninominales que dificultan aún más el acceso de las mujeres a los cargos de representación. En términos más generales, las mujeres se mueven en un ambiente considerado tradicionalmente como masculino, se les imponen mayores exigencias que a sus pares hombres, enfrentan problemas en el acceso a los recursos y la necesidad de conciliar la carrera política con la vida familiar (Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, 2010: 51).

Por tanto, en ambos casos (Paraguay y Perú) se registra la existencia de “caudillismos locales” (Barreiro y Soto, 2015: 52), “gatekeepers partidarios” (Archenti y Tula, 2007) o las *redes de viejos amigos* (Eder *et al.*, 2016), los cuales actúan como redes de actores locales y deciden acerca de las nominaciones en las listas electorales. Según algunos autores, estos procedimientos más informales están mucho más presentes a nivel subnacional que a nivel nacional y, por tanto, ayudan a explicar las brechas en la presencia de mujeres en los diferentes niveles del sistema de partidos, así como la ausencia de la ventaja subnacional (Holtkamp, *et al.*, 2009; Eder *et al.*, 2016).

<sup>10</sup> El número de integrantes electos para la Junta Departamental es generalmente mayor a cinco en los dos partidos tradicionales y sólo en los departamentos grandes. Pocas veces los partidos logran elegir 10 o más integrantes. Por tanto, si las élites partidistas deciden colocar a las mujeres en el último puesto de cada cinco candidatos, la situación más común es que logre entrar sólo una mujer (asumiendo que se traslade al menos 20% de las candidatas de las internas a las listas electorales).

En el caso colombiano, Batlle (en este volumen) identifica el voto preferencial como el elemento más problemático. Este sistema electoral permite una combinación de listas cerradas y desbloqueadas a nivel subnacional para los cuerpos legislativos de más de cinco integrantes –actualmente todos en Colombia–. Esto, combinado con la inexistencia de un mandato de posición, repercute en la baja efectividad de la cuota de género y contribuye a explicar la menor representación femenina a nivel subnacional. Estos factores complementan las explicaciones basadas más en factores culturales y la ausencia de los compromisos de los partidos políticos con la promoción real de los liderazgos femeninos dentro de las organizaciones (Bernal Olarte, 2006; Wills Obregón y Cardozo García, 2010; Ortega Gómez y Camargo Toledo, 2012).

En los países federales, el variado diseño de las cuotas se complejiza aún más con la introducción de los procedimientos competitivos para la selección de candidatos. Mientras en Argentina<sup>11</sup> algunas provincias empezaron a celebrar las primarias abiertas simultáneas y obligatorias (PASO), implementadas a partir de 2009, en México el diseño de las cuotas estatales contenía en muchos casos *válvulas de escape* hasta la reforma constitucional de 2014 (Caminotti y Freidenberg, 2016; Peña Molina, 2014). Éstas consistían, básicamente, en la posibilidad de no cumplir con la cuota mientras se celebraran elecciones para seleccionar la candidatura (Freidenberg y Alva-Huitrón, 2017; Caminotti y Freidenberg, 2016). Asimismo, México también fue innovador al exigir por iniciativa jurisdiccional que para el buen funcionamiento de las cuotas se aplicaran a las candidaturas propietarias y no sólo a las suplentes en todos los niveles de competencia electoral (Alanís Figueroa 2017; Vidal Correa, 2014).

Los trabajos ofrecen otras explicaciones y ponen acentos en distintos factores para explicar los bajos niveles de la representación política a nivel subnacional –y las variaciones territoriales–. Por un lado, Toppi (en este volumen) resalta la importancia del activismo judicial y subraya el reducido papel de la justicia a la hora de obligar a los partidos a que cumplan con las cuotas y eviten su interpretación discrecional. Como muestran otras investigaciones para

<sup>11</sup> Si bien el capítulo de Alles no analiza la selección de candidaturas, el autor considera los procedimientos de nominación un tema pendiente para las próximas investigaciones. Ver Archenti y Tula (2011) sobre la relación *conflictiva* de las cuotas con los procedimientos de selección de candidaturas a nivel subnacional en Argentina.

otros casos de análisis, los tribunales pueden ser actores muy importantes tanto para hacer cumplir a los partidos políticos con las cuotas de género como en la interpretación de la legislación a nivel nacional y subnacional (Lázzaro, 2008; Sobrado González, 2016; Peña Molina, 2016; Alanís Figueroa, 2017). Sin embargo, como argumenta Peña Molina (2016), a nivel estatal, el activismo judicial es mucho menor y, por ende, la capacidad de imponer la legislación pro-género a nivel subnacional es más limitada que a nivel nacional.

Finalmente, una parte de la literatura sostiene que la poca presencia de las mujeres tiene que ver con razones culturales, en gran parte vinculada al desarrollo socioeconómico de las sociedades (Paxton y Kunovich, 2003; Norris e Inglehart, 2005). En este sentido, el capítulo sobre Argentina sostiene que algunas variables valóricas, como el nivel educacional o la actividad laboral independiente de las mujeres, no explican las diferencias en la presencia de las mujeres en las legislaturas subnacionales (Alles, en este volumen). Mientras tanto, en otro país federal de la región, la evidencia apunta a que –aparte de la variada implementación de la cuota– una serie de factores relacionados con valores, cultura política, prácticas discriminatorias y persistentes estereotipos de género, forman parte de la explicación en el caso mexicano (Peña Molina, 2016). A esto se suma el rol de los medios de comunicación durante las campañas que reproducen las condiciones desiguales (Beltrán y García Beaudoux en este volumen).

## Agenda pendiente y nuevas vías de investigación

El presente volumen ha contribuido, desde diferentes perspectivas, al conocimiento actual acerca de la relación de mujeres y la política en América Latina tanto a nivel nacional como a nivel subnacional. Así, mientras a nivel nacional la agenda es más diversa y va cada vez más allá de las cuotas y la representación descriptiva/sustantiva (Došek *et al.*, 2017), a nivel subnacional, la agenda es mucho más incipiente y, por tanto, todavía más centrada en el acceso de las mujeres a los cargos electivos y el funcionamiento de las cuotas en ese nivel de competencia. Sin embargo, la agenda de investigación sigue siendo diversa en términos sustantivos, empíricos y metodológicos.

Primero, para evaluar el impacto de medidas como las cuotas de género, es necesario desarrollar e implementar análisis y enfoques multinivel para ir más allá de las cifras y buscar ejemplos de cómo las mujeres y los hombres ejercen el poder dentro de las estructuras de gobierno. Abordar los desafíos de la igualdad de género, tanto desde una perspectiva cuantitativa como cualitativa, tal como se aborda en este volumen, es sin duda una prioridad para la academia, las organizaciones internacionales y regionales, y para los gobiernos nacionales. Para sumar a la riqueza de la investigación en materia de cuotas y paridad, será importante abrir líneas de trabajo sobre las consecuencias no buscadas de la aplicación de estas medidas, como la violencia política contra las mujeres (Freidenberg y Del Valle Pérez, 2017).

Segundo, el análisis de los efectos de los sistemas de financiamiento político, tanto los predominantemente públicos –la mayoría de países de la región– como los privados, es una agenda pendiente en la ciencia política. Aunque ha habido importantes contribuciones (Ferreira Rubio, 2009, 2014; Estrada, en este volumen), mucho queda por analizar. Desde los efectos de los incentivos para la financiación de candidaturas femeninas hasta las mejores opciones para garantizar la efectiva programación y evaluación de la utilización de fondos públicos que fortalezcan tanto los liderazgos de mujeres como sus candidaturas.

Tercero, y tal como plantean Llanos y Roza (en este volumen), es importante profundizar en los efectos que tienen la existencia o no de más mujeres en los Comités Directivos de los partidos políticos, así como en las unidades de género. Es crucial explorar si a mayor cantidad de mujeres en los liderazgos partidarios, mayores serán las oportunidades de las mujeres militantes de acceder a puestos elegibles en las listas, y, eventualmente, a cargos de decisión política. Igualmente importante y poco explorado es el rol que cumplen las unidades de género dentro de los partidos para crear procesos internos de selección de candidaturas más favorables a las mujeres.

Cuarto, ya ha sido documentado el rol primordial de los medios de comunicación en revertir estereotipos de género y prácticas discriminatorias contra los liderazgos políticos de las mujeres (García Beaudoux, en este volumen). Sin duda, estos estereotipos juegan un rol fundamental en relación con la violencia política contra las mujeres (Freidenberg y Del Valle Pérez, 2017). Además, más allá de reiterar la constatación del papel de los medios de

comunicación, es necesario promover el estudio, diseño e implementación de políticas que contribuyan a deconstruir y a construir, colectivamente, nuevos estereotipos que pongan a los liderazgos de mujeres en pie de igualdad con los de los hombres.

Quinto, la investigación sobre la participación política de las mujeres a nivel subnacional requiere, cada vez más, en términos sustantivos, de una visión multinivel. Los trabajos demuestran que la presencia de mujeres políticas no es igual entres los niveles y que la *ventaja subnacional* no necesariamente existe. Sin embargo, todavía hay pocos trabajos que hayan incorporado el nivel local de la competencia política en América Latina (Schmidt y Saunders, 2004; Jones, 2004; Muñoz Chirinos y Guibert, 2014; Batlle en este volumen; Freidenberg, 2017) y menos aún en perspectiva comparada (Tello Sánchez, 2009; Massolo, 2007; PNUD, 2015).

Lógicamente esto lleva a otro tema de investigación pendiente, relacionado con la explicación de las diferencias en tres dimensiones: entre niveles, en el territorio y en el tiempo. Estas variaciones no necesariamente tienen las mismas razones. Esta cuestión se vuelve aún más intrigante en los países formalmente unitarios o federales –sin federalismo electoral– donde el diseño de la cuota no varía entre niveles. Si bien los capítulos en este libro ofrecen algunas explicaciones parciales, se necesitan todavía más estudios comparados que indaguen de manera más directa en las razones de estas variaciones. Esto requiere también de una mayor disponibilidad de datos desagregados a niveles subnacionales y de diferentes estrategias metodológicas.

Asimismo, se precisa más investigación sobre la enorme brecha en términos de género entre los cargos legislativos y los cargos ejecutivos. Si bien, generalmente, las cuotas no aplican a los cargos uninominales –salvo en México, donde los últimos esfuerzos paritarios a nivel horizontal van en ese sentido–, los datos muestran que para el acceso de las mujeres a los cargos de mayor poder –como los ejecutivos–, éstas enfrentan techos aún más improbables de superar. En países como Bolivia no hay ninguna mujer liderando el gobierno del nivel intermedio; asimismo, en Brasil, México, Paraguay, Perú y Uruguay hay una sola jefa de gobierno a nivel intermedio.<sup>12</sup> En el otro extremo, Argentina supera sólo levemente 20%. De esta manera, es neces-

<sup>12</sup> Los datos provienen de los resultados electorales oficiales disponibles en las páginas de los respectivos organismos electorales nacionales.

rio indagar más, sobre todo en los casos positivos, para entender las razones del éxito de estas candidatas, pero también para comprender las barreras que no dejaron a las demás conseguir el cargo. Probablemente, la explicación de esta situación radicará en la organización interna de los partidos y el proceso de nominación de candidaturas a este cargo, así como el poder de las élites partidistas (masculina).

Sexto, los trabajos a nivel subnacional enfrentan todavía una limitación significativa en cuanto a la disponibilidad de los datos. Se trata de un elemento recurrente, presente no sólo en América Latina (Sundström y Stockemer, 2015). En algunos países de la región es muy difícil acceder a los datos de resultados electorales, sobre todo a nivel local, con las listas completas de nombres de políticos electos a los cuerpos legislativos. Asimismo, obtener los nombres de todas las candidaturas para analizar las posiciones donde se ubican a las candidatas se torna casi imposible.

Como contraparte, los trabajos estadísticos requieren de una serie de posibles correlatos para observar la covariación entre estos últimos y los porcentajes de representación de mujeres. Estos datos de variables como la densidad poblacional, composición étnica, desarrollo socioeconómico, ubicación ideológica de los partidos o participación laboral de las mujeres tampoco están siempre disponibles, en particular a nivel local. Tampoco se pueden encontrar datos actitudinales o de participación política que provengan de encuestas de opinión pública, ya que las encuestas disponibles en la región no son representativas a nivel subnacional.

Finalmente, si bien los trabajos utilizan una importante diversidad de aproximaciones metodológicas, un enfoque más cualitativo todavía es necesario. Los trabajos acerca de la representación femenina a nivel subnacional evidencian la necesidad de una perspectiva multinivel. A su vez, el énfasis en el ambiente subnacional requiere todavía más trabajo de campo, en particular con las candidatas y las políticas a nivel subnacional, para entender mejor las razones vinculadas con la persistencia de estereotipos, presencia de *redes de viejos amigos*, *caudillos locales* o *guardianes de acceso* en los partidos y agrupaciones políticas locales o las prácticas informales o discriminatorias. Al mismo tiempo, se requiere una cuidadosa y razonada selección tanto de las unidades locales y de nivel intermedio como de los partidos políticos a partir de un panorama territorial más general.



## Bibliografía

- ALANIS FIGUEROA, María del Carmen, “Contributions of Electoral Justice to the Strengthening of Women’s Political Rights: The Case of Mexico in Comparative Perspective” en Tomáš Došek, Flavia Freidenberg, Mariana Caminotti y Betilde Muñoz-Pogossian (eds.), *Women, Politics and Democracy in Latin America*, Nueva York, Palgrave MacMillan, 2017, pp. 153-163.
- ALLES, Santiago, “Efectos del sistema electoral sobre la representación de mujeres. Argumentos y evidencia a partir del caso argentino (1983-2005)”, *Revista SAAP*, vol. 3, núm. 2, 2008, pp. 313-352.
- ARCHENTI, Nélica y María Inés Tula, “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 MacMillan, 2017, pp. 29-44.
- ARCHENTI, Nélica y María Inés Tula, “Candidate Selection as a Political Barrier for Gender Quotas. The Argentine Example at Subnational Level”, en Adriana Crocker (ed.), *Gender Quota Laws in Latin America: Policy Innovation, Regional Diffusion, and the End of a Wave?*, Nueva York, Peter Lang Publishing, 2011, pp. 247-268.
- ARCHENTI, Nélica y María Inés Tula, “Cuotas de género y tipos de lista en América Latina”, *Opinião Pública*, vol. 13, núm.1, 2007, pp. 185-218.
- BAREIRO, Line y Lilian Soto, *La hora de la igualdad sustantiva. Participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe Hispano*, Ciudad de México, ONU-MUJERES, 2015.
- BERNAL OLARTE, Angélica, “¿Qué es ganar y qué es perder en política?: los retos en la participación electoral”, *Análisis Político*, núm. 56, 2006, pp. 72-92.
- CAMINOTTI, Mariana, “Cuotas de género y paridad en América Latina: mujeres, partidos políticos y Estado”, en Flavia Freidenberg y Betilde Muñoz-Pogossian (eds.), *Reformas a las organizaciones de partidos políticos en América Latina (1978-2015)*, Lima, Pontificia Universidad Católica de Perú, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Organización de los Estados Americanos y Sociedad Argentina de Análisis Político, 2016, pp. 183-203.
- CAMINOTTI, Mariana, “Ideas, legados y estrategias políticas en la reforma de las reglas de selección de candidatos: la ley de cuotas pionera de Argentina”, *Revista Uruguay de Ciencia Política*, 2014a, vol. 23 (especial), pp. 1-27.
- CAMINOTTI, Mariana, “No todos los caminos van a Roma. Cuotas de género y federalismo electoral en Argentina”, en Marcelo Escolar y Juan Abal Medina (coords.), *Modus vivendi. Política multinivel y Estado federal en Argentina*, Buenos Aires, Prometeo, 2014b, pp. 255-280.
- CAMINOTTI, Mariana y Flavia Freidenberg, “Federalismo electoral, fortaleza de las cuotas de género y representación política de las mujeres en los ámbitos subnacionales en Argentina y México”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. LXI, núm. 228, 2016, pp. 121-144.



- DOŠEK, Tomáš, Flavia Freidenberg, Mariana Caminotti y Betilde Muñoz-Pogossian (eds.), *Women, Politics and Democracy in Latin America*, Nueva York, Palgrave McMillan, 2017.
- EDER, Christina, Jessica Fortin-Rittberg y Corinna Kroeber, “The Higher the Fewer? Patterns of Female Representation Across Levels of Government in Germany”, *Parliamentary Affairs*, vol. 69, núm. 2, 2016, pp. 366-386.
- FLORES-IVICH, Georgina y Flavia Freidenberg, “¿Por qué las mujeres ganan en unas legislaturas y en otras no? Una evaluación de los factores que inciden en la representación de las mujeres en las entidades federativas mexicanas”, en Flavia Freidenberg (ed.), *La representación política de las mujeres en México*, México, Instituto Nacional Electoral, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2017, pp. 81-130.
- FREIDENBERG, Flavia (ed.), *La representación política de las mujeres en México*, México, Instituto Nacional Electoral, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2017.
- FREIDENBERG, Flavia y Raymundo Alva Huitrón, “¡Las reglas importan! Impulsando la representación política de las mujeres desde las leyes electorales en perspectiva multinivel”, en Flavia Freidenberg (ed.), *La representación política de las mujeres en México*, México, Instituto Nacional Electoral, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2017, pp. 1-44.
- FREIDENBERG, Flavia y Gabriela del Valle Pérez (eds.), *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*, México, Instituto Nacional Electoral, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-TECDMX, 2017.
- GATTO, Malu A.C., “Understanding Gender Quota Designs: Characteristics, Determinants and Impacts in the Context of Latin America”, en Tomáš Došek, Flavia Freidenberg, Mariana Caminotti y Betilde Muñoz-Pogossian (eds.), *Women, Politics and Democracy in Latin America*, Nueva York, Palgrave McMillan, 2017, pp. 45-65.
- HOLTKAMP, Lars, Elke Wiechmann y Sonja Schnittke, *Unterrepräsentanz von Frauen in der Kommunalpolitik*, Berlin, Heinrich-Böll-Stiftung, 2009.
- JONES, Mark P., “Quota Legislation and the Election of Women: Learning from the Costa Rican Experience”, *Journal of Politics*, vol. 66, núm. 4, 2004, pp. 1203-1223.
- KROOK, Mona Lena, “Gender Quotas, Norms, and Politics”, *Politics & Gender*, vol. 2, núm.1, 2006, pp. 110-118.
- LARSERUD, Stina y Rita Taphorn, *Designing for Equality: Best-fit, Medium-fit, and Non-favorable Combinations of Electoral Systems and Gender Quotas*, Stockholm, IDEA Internacional, 2007.
- LÁZZARO, Alejandra, “El papel de la justicia en la resolución de conflictos de género. El caso de la Argentina”, en María Inés Tula y Nélida Archenti, *Mujeres y política en América Latina: sistemas electorales y cuota de género*, Buenos Aires, Heliasta, 2008, pp. 55-64.

- LLANOS, Beatriz, “Ojos que (aún) no ven. Nuevo reporte de ocho países: género, campañas electorales y medios en América Latina”, en María Inés Tula y Nélide Archentti (eds.), *La representación imperfecta. Logros y desafíos de las mujeres políticas*, Buenos Aires, EUDEBA, 2014, pp. 81-104.
- MASSOLO, Alejandra, *La participación política de las mujeres en el ámbito local en América Latina*, Santo Domingo, Instituto Internacional de Investigaciones, INSTRAW, 2007.
- MATLAND, Richard y Michelle M. Taylor, “Electoral System Effects on Women’s Representation: Theoretical Arguments and Evidence from Costa Rica”, *Comparative Political Studies*, vol. 30, núm. 2, 1997, pp. 186-210.
- MINISTERIO DE LA MUJER Y DESARROLLO SOCIAL, *Resultados de las elecciones regionales y municipales 2010. Cumplimiento de las cuotas electorales*, Lima, Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, 2010.
- MOSER, Robert, “The Effects of Electoral Systems on Women’s Representation in Post-Communist States”, *Electoral Studies*, vol. 20, núm. 3, 2001, pp. 353-369.
- MUÑOZ CHIRINOS, Paula y Yamilé Guibert, “Mujeres y política en las elecciones regionales y municipales, 2002-2014”, *Argumentos. Revista de Análisis y Crítica*, vol. 5, núm. 8, 2014, pp. 41-52.
- MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde, “Modelos de reclutamiento en los partidos políticos: reformas, retos y buenas prácticas para la representación de las mujeres”, en Flavia Freidenberg y Betilde Muñoz-Pogossian (eds.), *Reformas a las Organizaciones de Partidos Políticos en América Latina (1978-2015)*, Lima, Pontificia Universidad Católica de Perú, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Organización de los Estados Americanos, Sociedad Argentina de Análisis Político, 2016, pp. 205-234.
- MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde y Tyler Finn, “Women in Elections: Identifying Strategies to Promote Greater Electoral Competitiveness”, en Tomáš Došek, Flavia Freidenberg, Mariana Caminotti y Betilde Muñoz-Pogossian (eds.), *Women, Politics and Democracy in Latin America*, Nueva York, Palgrave MacMillan, 2017, pp. 165-186.
- MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde, Flavia Freidenberg, Mariana Caminotti y Tomáš Došek, “Women, Politics and Democracy in Latin America: an introduction”, en Tomáš Došek, Flavia Freidenberg, Mariana Caminotti y Betilde Muñoz-Pogossian, (eds.), *Women, Politics and Democracy in Latin America*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2017, pp. 1-11.
- MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde, Sara Mía Noguera, Beatriz Llanos y Kristen Sample, *Manual para la incorporación de la perspectiva de género en las misiones de observación electoral de la OEA (MOEs/OEA)*, Washington, D.C., Organización de los Estados Americanos, 2013.
- NORRIS, Pippa, “Mobilizing the Women’s Vote: The Gender-Generation Gap in Voting Behaviour”, *Parliamentary Affairs*, vol. 49, núm. 2, 1996, pp. 333-342.
- NORRIS, Pippa y Joni Lovenduski, *Political Recruitment: Gender, Race, and Class in the British Parliament*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

- NORRIS, Pippa y Joni Lovenduski (eds.), *Gender and Party Politics*. Londres, Sage, 1993.
- MARTÍNEZ OSSA, Arlette y Patricio Navia, “Determinantes de la nominación y éxito de las candidatas a alcaldesa en elecciones municipales en Chile, 2004-2012”, *Revista SAAP*, vol. 11, núm.1, 2017, pp. 35-67.
- ORTEGA GÓMEZ, Bibiana Astrid y Gabriel Nicolás Camargo Toledo, “La nueva ley de cuotas en Colombia. El caso de las asambleas departamentales, 2007-2011”, en Laura Wills-Otero y Margarita Batlle (eds.), *Política y territorio. Análisis de las elecciones subnacionales en Colombia*, Bogotá, PNUD, IDEA Internacional, NIMD, 2012, pp. 197-220.
- PALMA CABRERA, Esperanza y Abraham Chimal, “Partidos y cuotas de género. El impacto de la ley electoral en la representación descriptiva en México”, *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, núm. 11, 2012, pp. 53-78.
- PAXTON, Pamela y Sheri Kunovich, “Women’s Political Representation: The Importance of Ideology”, *Social Forces*, vol. 82, núm. 1, 2003, pp. 87-113.
- PEÑA MOLINA, Blanca Olivia, “La constitucionalización de la paridad en México: Un camino sin retorno”, en Beatriz Llanos y Marta Martínez (eds.), *La democracia paritaria en América Latina: los casos de México y Nicaragua*, Washington, Comisión Interamericana de Mujeres, Organización de los Estados Americanos, 2016, pp. 47-91.
- PEÑA MOLINA, Blanca Olivia, “Cuota de género y paridad. La protección de los derechos políticos de las mujeres en México”, ponencia presentada en el Foro Internacional *Mujeres, política y democracia. Rompiendo los techos de cristal en América Latina*, Salamanca, Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca, 2014.
- POMARES, Julia, “Un ‘techo de billetes’ entre las mujeres y la política,” Buenos Aires, *La Nación*, 8 de junio de 2014, disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1698865-un-techo-de-billetes-entre-lasmujeres-y-la-politica> (consultado el 26 de junio de 2016).
- PNUD, *¿Cuánto hemos avanzado? Un análisis de la participación política de las mujeres en los gobiernos subnacionales en América Latina y el Caribe*, Panamá, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Centro Regional para América Latina y el Caribe, Área de Gobernabilidad, Área de Género, 2013.
- PUYANA, José Ricardo, “Women and Politics in Colombia: Reforms, Advocacy and Other Actions Led by International Development Agencies (2007–2014)”, en Tomáš Došek, Flavia Freidenberg, Mariana Caminotti y Betilde Muñoz-Pogossian (eds.), *Women, Politics and Democracy in Latin America*, Nueva York, Palgrave, McMillan, 2017, pp. 187-212.
- SCHMIDT, Gregory D. y Kyle L. Saunders, “Effective Quotas, Relative Party Magnitude, and the Success of Female Candidates. Peruvian Municipal Elections in Comparative Perspective”, *Comparative Political Studies*, vol. 37, núm. 6, 2004, pp. 704-724.

- SCHWINDT-BAYER, Leslie A., “Chile’s Gender Quota: Will it Work?”, *Research Paper*, Rice University’s Baker Institute for Public Policy, 2015, disponible en <https://www.bakerinstitute.org/media/files/files/947eca1e/LAI-pub-ChileGenderQuota-051915.pdf> (consultado el 28 de septiembre de 2016).
- SCHWINDT-BAYER, Leslie A., “Making Quotas Work: The Effect of Gender Quota Laws on the Election of Women”, *Legislative Studies Quarterly*, vol. 34, núm. 1, 2009, pp. 5-28.
- SOBRADO GONZÁLEZ, Luis Antonio, “El Tribunal Supremo de Costa Rica: concretando la cuota femenina y transitando a la paridad de género”, en Flavia Freidenberg y Betilde Muñoz Pogossian (eds.), *Reformas a las Organizaciones de Partidos Políticos en América Latina (1978-2015)*, Lima, PUCP, OEA, SAAP-III, UNAM, 2016, pp. 269-282.
- SOTO BADAUI, Lilian, *Partidos políticos y participación política de las mujeres en Paraguay. Elementos para el debate*, Asunción, Centro de Documentación y Estudios, 2015.
- SUNDSTRÖM, Aksel y Daniel Stockemer, “What Determines Women’s Political Representation at the Local Level? A Fine-grained Analysis of the European Regions”, *International Journal of Comparative Sociology*, vol. 56, núm. 3-4, 2015, pp. 254-274.
- TELLO SÁNCHEZ, Flavia, *La participación política de las mujeres en los gobiernos locales latinoamericanos: barreras y desafíos para una efectiva democracia de género*, tesis de maestría, PRIGEPP, FLACSO, 2009.
- VIDAL CORREA, Fernanda, “Federalism and Gender Quotas in Mexico: Analysing *Propietario* and *Suplente* Nominations”, *Representation*, vol. 50, núm. 3, 2014, pp. 321-335.
- WELCH, Susan y Donley T. Studlar, “The Effects of Candidate Gender on Voting for Local Office in England”, *British Journal of Political Science*, vol. 18, núm. 2, 1988, pp. 271-278.
- WILLS OBREGÓN, María Emma y Florentina Cardozo García, “Los partidos colombianos y la representación de las mujeres (1990-2006): ¿compromiso de fondo o superficial?”, *Colombia Internacional*, núm. 71, 2010, pp. 127-149.

## Acerca de las autoras, los autores, las editoras y los editores de la obra

### ALLES, Santiago

Argentino. Investigador posdoctoral en la Universidad del Rosario. Su área de especialización es política comparada con énfasis en política latinoamericana. Su trabajo de investigación ha sido publicado en *The Journal of Politics*, *Electoral Studies*, *América latina hoy*, *Revista de ciencias sociales*, y la *Revista de ciencia política*, entre otros. Doctor en Ciencia Política en Rice University, Maestro en Estudios Latinoamericanos en la Universidad de Salamanca. Es miembro del Grupo de Investigación en Partidos y Sistemas de Partidos de América Latina (GIPSAL/ALACIP). Email: santiago.alles@gmail.com

### BATLLE, Margarita

Argentina. Investigadora posdoctoral en la Pontificia Universidad Católica de Chile/FONDECYT-CONICYT. Investigadora visitante de la *School of Politics and International Relations of Queen Mary University* en Londres, Reino Unido. Doctora en Procesos Políticos Contemporáneos y Maestra en Estudios Latinoamericanos en la Universidad de Salamanca, España. Se ha desempeñado como consultora para diferentes organizaciones como ONU-Mujeres, PNUD, IDEA Internacional y NIMD. Sus temas de investigación se concentran en los partidos y sistemas de partidos, procesos electorales, política subnacional y participación política de las mujeres. Es coordinadora del Grupo de Investigación de Partidos y Sistemas de Partidos en América Latina (GIPSAL/ALACIP). Email: mabatlle@uc.cl

### BELTRÁN MIRANDA, Yuri G.

Mexicano. Consejero Electoral del Instituto Electoral de la Ciudad de México. Se desempeñó como asesor en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y del Instituto Federal Electoral. Ha publicado artículos en distintas publicaciones, tales como *ADN político*, *Este País*, *Revista Voz y Voto* y *Nexos*. Licenciado en Economía, con men-

ción honorífica por parte de la Universidad Nacional Autónoma de México, posee una Especialidad en Justicia Electoral por parte del Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y es Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos por FLACSO-México. Email: yuri.beltran@iecm.mx

#### CAMINOTTI, Mariana

Argentina. Profesora regular en la Universidad Nacional de San Martín en la Escuela de Política y Gobierno. Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (CONICET). Doctora en Ciencia Política por la Universidad Nacional de San Martín, Argentina y Maestra en Development Management and Policy por Georgetown University, Estados Unidos. Ha sido profesora visitante en la Universidad de Salamanca, la Universidad Nacional Autónoma de México y FLACSO-Ecuador. Ha publicado libros, capítulos de libro y artículos en revistas como *Social Politics*, *Perfiles Latinoamericanos*, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, *PostData*, *Revista SAAP* o *Revista Uruguay de Ciencia Política*. Coeditora del libro *Women, Politics, and Democracy in Latin America* (Palgrave Macmillan, 2017). Su agenda de investigación se enfoca en temas de representación política, reformas electorales, género y política en América Latina. Tiene amplia experiencia como consultora de organismos internacionales como el PNUD, ONU-Mujeres, IDEA Internacional y UNFPA en los temas de su especialidad. Es coordinadora de Red de Politólogas y miembro del Grupo de Investigación en Partidos y Sistemas de Partidos de América Latina (GIPSAL/ALACIP). Email: mecaminotti.unsam@gmail.com

#### CHRISTIANSSON, Mikaela J.K.

Sueca. Licenciada en Ciencia Política y en Estadística por la Universidad de Upsala, Suecia, con estudios en Relaciones Internacionales en la Universidad Americana de París, Francia. Actualmente, cursa la Maestría en Derechos Humanos y Democracia en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México. Trabaja en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Tiene experiencia laboral en el área de Planeación Estratégica del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en México y en el área de Procesos Electorales del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), Suecia. Es coautora de varios libros y artículos, incluyendo *El abanico de la representación política: Variables en la integración de los congresos mexicanos a partir de la reforma 2014* y *El nuevo modelo de fiscalización: la reforma fallida*. Email: mikaela.christiansson@te.gob.mx

#### CUEVA HIDALGO, Carla

Peruana. Licenciada en Ciencia Política y Gobierno por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y Magíster en Ciencia Política y Gobierno con mención en instituciones políticas en la misma casa de estudios. Miembro del Grupo de Inves-



tigación de Partidos y Elecciones de la PUCP. Fue docente en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM). Ha trabajado para la Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana (DNEF) del Jurado Nacional de Elecciones (JNE). Email: carlitacueva@gmail.com

DOŠEK, Tomáš

Checo. Candidato a Doctor en Ciencia Política en la Pontificia Universidad Católica de Chile. Maestro en Estudios Latinoamericanos por el Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca y Máster en Relaciones Internacionales y Diplomacia por la Escuela Superior de Economía de Praga, República Checa. Fue profesor visitante de política comparada y metodología en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha realizado estancias de investigación en Argentina, Brasil, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Portugal. Sus áreas de investigación son la política latinoamericana, los partidos políticos y sistemas de partidos, las reformas electorales y la política subnacional. Coeditor del libro *Women, Politics, and Democracy in Latin America* (Palgrave Macmillan, 2017). Autor de varios capítulos de libros y artículos en diversas revistas como *Regional & Federal Studies*, *Taiwan Journal of Democracy*, *Política y gobierno*, *DADOS*, *Revista Uruguaya de Ciencia Política* y *Revista SAAP*. Es miembro del Grupo de Investigación en Partidos y Sistemas de Partidos de América Latina (GIPSAL/ALACIP). Email: tomdosek@gmail.com

ESTRADA RUIZ, Erika

Mexicana. Licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Especialista en materia civil y Maestra en Derecho por el Posgrado de la Facultad de Derecho de la misma Universidad. Realizó el curso de especialización en Comunicación Política, impartido en la Universidad de Salamanca, España (2008); participó en la Escuela de Observación Electoral, organizada por la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Universidad de Salamanca (2013); fue ponente en el Foro Internacional “Mujeres, Política y Democracia: Rompiendo los Techos de Cristal en América Latina”, organizado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, la OEA, el NIMD, IDEA Internacional y el Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca (2014). Proyectista (2012-2014) y secretaria técnica (2014-2015) en la Secretaría General del Tribunal Electoral del Distrito Federal. Asesora del Consejero Presidente, Lorenzo Córdova Vianello, del Instituto Nacional Electoral. Actualmente, es directora de Resoluciones y Normatividad en la Unidad Técnica de Fiscalización de dicho Instituto. Miembro de la Red de Políticas: #NoSinMujeres y del Grupo de Investigación en Partidos y Sistemas de Partidos de América Latina (GIPSAL/ALACIP). Email: erika.estrada@ine.mx

FREIDENBERG, Flavia

Argentina/Española. Investigadora Titular “B”, de tiempo completo, del Instituto de Investigaciones Jurídicas, de la Universidad Nacional Autónoma de México y

profesora del Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la misma Universidad. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II. Editora asociada de Política y Relaciones Internacionales de *Latin American Research Review*, la revista de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA, por sus siglas en inglés) y coordinadora de la Red de Politólogos: #NoSinMujeres. Doctora por la Universidad de Salamanca y Maestra en Estudios Latinoamericanos por la misma casa de estudios. Entre sus últimas publicaciones se encuentran la coedición de los libros *Women, Politics, and Democracy in Latin America* (Palgrave Macmillan, 2017); *La representación política de las mujeres en México* (IIJ, UNAM e INE, 2017) y *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina* (IIJ, UNAM y TECDMX, 2017). Es miembro y fundadora del Grupo de Investigación en Partidos y Sistemas de Partidos de América Latina (GIP-SAL/ALACIP). Email: flavia@unam.mx

#### GARCÍA BEAUDOUX, Virginia

Argentina. Doctora en Psicología por la Universidad del Salvador, Argentina. Directora de COMMUNICATIO, consultora de comunicación estratégica. Consultora en comunicación y liderazgo para The Netherlands Institute for Multiparty Democracy (NIMD) y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Codirectora del Centro de Opinión Pública de la Universidad de Belgrano, investigadora de CONICET y del Instituto Gino Germani de Argentina. Profesora de Campañas electorales, propaganda y opinión pública en la Universidad de Buenos Aires, así como en diversos programas de posgrado en comunicación política en España y América Latina. Autora de 11 libros, siendo el último de ellos: *¿Quién teme el poder de las mujeres? Bailar hacia atrás con tacones altos*, publicado en 2017. Email: dagar@pccp.com.ar

#### GILAS, Karolina M.

Polaca/Mexicana. Doctora en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Ha sido investigadora en el Centro de Capacitación Judicial Electoral del TEPJF. Actualmente, se desempeña como asesora en la Coordinación General de Asesores de la Presidencia del TEPJF. Es autora de publicaciones en revistas científicas nacionales e internacionales, así como de los libros *Hacia una democracia paritaria. La evolución de la participación política de las mujeres en México*, con Manuel González Oropeza y Carlos Báez Silva, 2016; *El abanico de la representación. La integración de los congresos mexicanos a partir de las reformas 2014*, en coautoría con Mikaela Christiansson, Alma Méndez, Rafael Caballero y Ángel Sebastián, 2016 y *Libertad de expresión en el ámbito electoral en México a la luz de los estándares internacionales*, TEPJF, UAC, Tirant Lo Blanch, 2016. Email: karolina.gilas@te.gob.mx



### HINOJOSA, Magda

Estadounidense. Doctora y Maestra en Ciencia Política por la Universidad de Harvard. Recibió el grado en Gobierno por la Universidad de Texas en Austin y, actualmente, se desempeña como profesora asociada en la Escuela de Política y Estudios Globales de la Arizona State University en Estados Unidos. Ha recibido becas para investigación por parte de la Fundación Fullbright, la Fundación Ford y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Es autora de varias publicaciones sobre la representación política de las mujeres en Latinoamérica, entre las que destaca *Selecting Women, Electing Women: Political Representation and Candidate Selection in Latin America*, publicado por Temple University Press. Email: Magda.Hinojosa@asu.edu

### LLANOS, Beatriz

Peruana. Doctora en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid, Maestra en Comunicación Política e Institucional por el Instituto Universitario Ortega y Gasset en España. Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lleva más de 10 años coordinando diversos proyectos y realizando investigaciones para organismos internacionales como IDEA Internacional, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ONU-MUJERES, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización de Estados Americanos (OEA) orientados a promover la igualdad de género en la participación y representación política en América Latina. Es autora, coautora y editora de una docena de publicaciones relacionadas con la participación de las mujeres en los espacios de poder (públicos y partidistas) y, en general, con el ejercicio de sus derechos políticos. En la actualidad, se desempeña como consultora en temas de democracia, género y comunicación política. Email: bllanoscab@hotmail.com

### MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde

Venezolana. Directora del Departamento de Inclusión Social y directora interina del Departamento para la Cooperación y Observación Electoral de la Organización de Estados Americanos (OEA). Entre 2006 y 2012 se desempeñó como jefa de la Sección de Estudios y Proyectos Electorales de la OEA. Coordinadora de Red de Politólogos: #NoSinMujeres. Los últimos 10 años ha actuado como observadora internacional y como subjefe de Misión en varias misiones de observación electoral. Es Doctora en Ciencias Políticas por la Universidad Internacional de Miami Florida. Entre sus publicaciones recientes se encuentra la coedición del libro *Women, Politics, and Democracy in Latin America* (Palgrave Macmillan, 2017); el libro *Reglas Electorales y transformación de la política boliviana: El ascenso de Evo Morales* y el artículo “El papel de las misiones de observación electoral internacionales en la Promoción de los Derechos Políticos de la Mujer: el caso de la OEA” publicado en *Election Law Journal*. Email: BMunoz@oas.org

ROZA, Vivian

Argentina/ Estadounidense. Especialista en participación política y liderazgo de la mujer, partidos políticos y gobernabilidad democrática. Cuenta con 20 años de experiencia en el diseño, gestión, implementación y evaluación de programas de desarrollo político y social con perspectiva de género. Actualmente, es coordinadora del Programa de Apoyo al Liderazgo y Representación de la Mujer (PROLID) del Banco Interamericano de Desarrollo, el cual abarca varias iniciativas, entre ellas la de Género y Partidos Políticos de América Latina (GEPPAL). Tiene un doctorado en Ciencias Políticas de la Universidad de Georgetown, una maestría de la Universidad de Nueva York en Estudios de América Latina y el Caribe y una licenciatura en Ciencias Políticas e Historia por la Universidad de Maryland College Park. Email: vivianro@iadb.org

TOPPI, Hernán Pablo

Argentino. Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Magister en Políticas Públicas por la Universidad Torcuato Di Tella y Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. Actualmente, es becario posdoctoral por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y se desempeña como profesor e investigador en la Universidad de Buenos Aires y en la Universidad del Salvador. Sus líneas de investigación se centran en el estudio del diseño y cambio en las instituciones políticas, así como en los partidos y sistemas de partidos de América Latina y Europa. Es miembro del Grupo de Investigación en Partidos y Sistemas de Partidos de América Latina (GIPSAL/ALACIP). Email: hernantoppi@hotmail.com

UCHUYPOMA SORIA, Diego

Peruano. Licenciado en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política y Gobierno por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y estudiante de la Maestría en Sociología con mención en Género, Política y Sexualidad en la École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS) en París. Fue becario de la EHESS y de Latin American Studies Association (LASA). Fue investigador del Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la PUCP. Miembro del Grupo de Investigación de Partidos y Elecciones de la PUCP y del Grupo de Investigación en Partidos y Sistemas de Partidos de América Latina (GIPSAL/ALACIP). Email: DIEGO.UCHUYPOMA.S@gmail.com

VÁZQUEZ CORREA, Lorena

Mexicana. Estudiante de doctorado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; Maestra en Estudios Sociales (Procesos Políticos) por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) y especialista en Justicia Electoral por el Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Actualmente, se desempeña como investigadora parlamentaria titular “B” en el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República en México. Fue investigadora visitante en la Escuela de Política y Estudios Globales de la Arizona State University, asistente de investigación en los departamentos de Sociología y Antropología de la UAM y becaria de la Academia Mexicana de Ciencias. Email: lorenavezco@yahoo.com

*Mujeres en la política: experiencias nacionales y sub-nacionales en América Latina* se terminó de imprimir el 20 de septiembre de 2018 en los Talleres Gráficos de México, Avenida Canal del Norte 80, colonia Felipe Pescador, c.p. 06280, Ciudad de México. El tiro consta de 1 000 ejemplares impresos mediante Offset en papel bond blanco de 75 gramos. En su composición se usó el tipo Stempel Garamond y el cuidado de la edición estuvo a cargo del equipo de la Coordinación Editorial del Instituto Electoral de la Ciudad de México.

