

## *Democracia, régimen electoral de género y representación política de las mujeres en América Latina*

### *Democracy, Gender Electoral Regime and Political Representation of Women in Latin America*

■ Freidenberg, Flavia y Karolina Gilas (eds.) (2022) *La construcción de democracias paritarias en América Latina. Régimen electoral de género, actores críticos y representación descriptiva de las mujeres (1990-2022)*. Ciudad de México: INE/IIJ, UNAM/IIDH■

**Carlos Guadarrama-Cruz\***

Recibido: 13 de diciembre de 2022

Aceptado: 23 de octubre de 2023

La desigualdad política entre hombres y mujeres es un lastimoso lastre que se carga en América Latina, pero se prefiere ver hacia otro lado. La ausencia de mujeres en los puestos de representación es el problema de investigación central de este libro coordinado por Freidenberg y Gilas, aunque de su lectura es posible encontrar discusiones muy interesantes que tienen que ver con la relación entre las reglas formales y los comportamientos políticos. ¿Por qué unos países han avanzado más que otros con relación a la representación política de las mujeres a nivel legislativo? ¿En qué medida las leyes son herramientas suficientes para cambiar las decisiones y las acciones de las personas y/o de las organizaciones políticas? ¿Cuáles son las condiciones necesarias que facilitan

que las leyes contribuyan a cambiar el modo en que se hace política? ¿Qué otros factores institucionales —y no institucionales— contribuyen a romper con los techos y obstáculos que limitan el ejercicio de los derechos de las mujeres?

Actualmente, el promedio regional de mujeres en los congresos nacionales es de 34.9 % (Cepal, 2022). Los países con representación femenina más alta, que superan 50 %, son Cuba, Nicaragua y México; Bolivia, Granada, Costa Rica, Argentina y Perú tienen más de 40 % de mujeres en sus congresos. A diferencia de ellos, hay países con niveles extremadamente bajos de representación de mujeres, y que incluso no alcanzan 20 %: Guatemala, Colombia, Paraguay o Brasil. El problema de la baja representación da

\* Flacso, México. Correo electrónico: <carlos.guadarrama@estudiante-flacso.mx>.

cuenta de las dificultades de democratización e inclusión de estos países. El libro aquí reseñado muestra cómo la mayoría de los países estudiados tienen déficits históricos de representación de género. Esta es una situación compleja que pone en entredicho lo que implica una sociedad democrática, ya que “si la mujer no está, la democracia no va” (Johnson, Rocha y Schenck, 2013), y la falta de voz de las mujeres en los espacios de toma de decisiones no permite que las democracias funcionen correctamente.

Esta obra analiza los problemas y desafíos de construir democracias paritarias en América Latina. A partir de una densa investigación realizada durante los dos últimos años, se recuperan las experiencias y aprendizajes de la evolución del régimen electoral de género, del sistema electoral, de las decisiones de los actores críticos y de sus impactos sobre la representación descriptiva de las mujeres en los legislativos nacionales de 18 países de América Latina. El esfuerzo no es menor, dado que ha implicado la integración de un equipo de investigación —integrado de manera interdisciplinaria e intergeneracional— que se ha dedicado a analizar los cambios legales que han permitido mejorar los niveles de representación descriptiva de las mujeres en los poderes legislativos nacionales y también en identificar las áreas de oportunidad respecto a las reformas necesarias para superar las barreras que dificultan la representación de las mujeres en igualdad de condiciones que los hombres.

El libro identifica al menos cinco problemas que debilitan a las cuotas o la paridad y que

hacen que sean inefectivos en conseguir una mayor representación descriptiva de las mujeres.

Primero, el normativo. El diseño del régimen electoral de género es deficiente, lo cual quiere decir que las reglas se aplican solo para las precandidaturas (como en Honduras o Panamá) y permite a los partidos sustituir a las mujeres por los hombres o no prevé mecanismos de revisión ni sanción del régimen electoral de género (por ejemplo, en El Salvador, Honduras, Panamá o Brasil). Segundo, de implementación: el régimen electoral de género puede ser fuerte, pero su implementación debilita sus efectos (el caso de Honduras, Panamá, Perú y Ecuador). Por ejemplo, las reglas no son compatibles con el sistema electoral que cuenta con distritos pequeños, sistemas de mayoría relativa o listas abiertas. Tercero, el de los partidos políticos: sus prácticas patriarcales y la escasa democracia interna hacen inefectivas las reglas. Los partidos están generizados, por lo que dificultan el acceso de las mujeres a las candidaturas y puestos de liderazgo. Cuarto, la debilidad organizativa de la sociedad civil: cuando las organizaciones de mujeres no existen, no cuentan en su agenda prioritaria la participación política o no son capaces de generar presiones a favor de la adopción de las cuotas o la paridad o de vigilar su implementación efectiva (por ejemplo, Guatemala, República Dominicana, Honduras o Panamá). Finalmente, el dilema actitudinal: cuando la élite y/o la representación de la sociedad en general tiene opiniones discriminatorias que señalan que “no hay mujeres capaces”, “que no les interesa participar” o que “deben competir sin ayuda” (lo que ocurre en la mayoría de los países analizados).

Esta contribución colectiva de un debate público nace de un interés común entre el grupo de investigadoras e investigadores cuya preocupación es mejorar la calidad de las democracias de los países de América Latina. Dado que el núcleo básico de cualquier sociedad democrática es que todas las personas estén representadas en condiciones de igualdad, la investigación explora los factores institucionales y no institucionales que dificultan dicha igualdad. El estudio da cuenta de la relevancia de las reglas electorales, de los alianzas y acciones de los actores críticos y de la capacidad del movimiento amplio de mujeres para contribuir a que las mujeres lleguen a los espacios de representación política.

*La construcción de democracias paritarias en América Latina* responde además a las exigencias de nuestra disciplina en términos metodológicos. Esta obra parte de un marco teórico común que muestra la evolución de los regímenes electorales de género y de los sistemas electorales de la región, identificando las semejanzas y diferencias de estos, así como también los elementos pendientes en materia de reformas orientadas a democracias más inclusivas. El texto expone una propuesta teórico-metodológica innovadora a partir de la cual cada autor y autora —la mayoría de ellos estudiantes de licenciatura— han elaborado los estudios de caso en profundidad. De esta manera, se buscó responder a las mismas preguntas de investigación, con la

intención de construir inferencias explicativas más generales.

La metodología de evaluación del libro es innovadora y es un recurso que viaja muy bien entre los países estudiados. Los casos se analizan a la luz del Índice de Fortaleza del Régimen Electoral de Género (IFREG) (Caminotti y Freidenberg, 2016; Freidenberg, 2022). El IFREG es un recurso comparativo que clasifica a los regímenes electorales de género en fuertes o débiles según los puntajes que se obtengan del análisis.<sup>1</sup> Un país tiene un régimen electoral de género fuerte cuando suma 5 puntos. Precisamente, entre 1990 y 2021, México, Bolivia, Costa Rica, Argentina, Ecuador y Perú son los países que han alcanzado el máximo nivel de fortaleza a través de las diferentes reformas electorales que se dieron en este lapso. Cada experiencia nacional describe los principales episodios relacionados a los derechos políticos-electorales de las mujeres; explora las reformas electorales realizadas en materia de exigencias en el registro de candidaturas y el tipo de sistema electoral que se configuran (y enmarcan) esas reformas así como también el accionar de los actores críticos —destacando el papel del movimiento feminista, del movimiento amplio de mujeres y de las autoridades electorales— en la construcción de sistemas normativos paritarios.

El libro tiene cuatro partes, además de un capítulo introductorio y un capítulo

<sup>1</sup> El IFREG se compone de cinco dimensiones. Estas son *a*) el tamaño (porcentaje de mujeres en las candidaturas); *b*) el mandato de posición (la exigencia de ubicar a las mujeres en ciertos lugares de las listas); *c*) las sanciones (mecanismos de penalización ante la falta de candidaturas de mujeres); *d*) el alcance de la cuota y/o paridad (es decir, si solo aplica para las candidaturas propietarias, suplentes o ambas) y *e*) las válvulas de escape (situaciones previstas en la ley para no aplicar las cuotas de género o la paridad en la integración de candidaturas).

de conclusiones. Su estructura da cuenta de cómo algunos países han logrado una efectiva implementación de sus regímenes electorales de género, de cómo otros han hecho avances, pero las reglas todavía no son plenamente efectivas y, por tanto, algunos más tienen tareas por saldar. También están los casos atípicos que tienen reglas, pero no democracia o que no han hecho aún algo para legislar este tema. El texto también está cruzado por un análisis sobre la participación de los movimientos feministas y de mujeres, así como de la actuación de diferentes actores políticos y sociales, incluso de las instituciones electorales.

Las cuatro partes del libro dan cuenta de diferentes casos con respecto a la evolución del régimen electoral de género. Todos los capítulos inician con una introducción, después desmenuzan la construcción histórica del régimen electoral de género en cada país. Siguen con un análisis sobre las dimensiones del IFREG y, posteriormente, aborda el diseño de los sistemas electorales. Los capítulos tienen tres apartados finales muy ricos en cuanto al análisis: primero, se hace un recuento del efecto del régimen electoral de género en la representación descriptiva de las mujeres, enseguida se exponen algunos problemas que enfrenta el régimen electoral de género en cada caso. Finalmente, se exponen algunas recomendaciones de reforma a partir de la experiencia de cada país.

Los 18 regímenes electorales de género son acomodados en cuatro grupos. En el primero están los casos mejor evaluados respecto al índice aplicado (Argentina, Bolivia, Costa Rica, Ecuador y México); en el segundo los

casos híbridos (Perú, Honduras, Panamá y Paraguay); en el siguiente subconjunto están los casos inconclusos (Brasil, Colombia, Chile, El Salvador, República Dominicana y Uruguay) y, finalmente, los casos atípicos (Guatemala, Nicaragua y Venezuela). Aunque parece que cada uno tiene una trayectoria individual y única, cada país tiene episodios relevantes y otros infames, pero que son parte de este sinuoso camino. Sin embargo, lo que nos enseña la obra es que tienen más elementos en común y precisamente son estos aprendizajes los que deben retomarse a la hora de pensar en futuras reformas.

La investigación evidencia que hay tres factores claves para la adopción de regímenes electorales de género fuertes, que son los que resultan más efectivos para incrementar la representación de las mujeres: 1) reglas fuertes generan representación fuerte, 2) los movimientos feministas y amplio de mujeres promueven reglas fuertes y 3) los actores críticos, donde están las autoridades electorales, las mujeres de los movimientos sociales, las defensoras de derechos humanos y las académicas aliadas, fortalecen las reglas del régimen electoral de género. Asimismo, identifica los principales obstáculos a la representación descriptiva, los cuales son las resistencias partidistas, así como la debilidad institucional y democrática. El libro cuenta con excelentes materiales de apoyo para comprender la evolución del régimen electoral de género en los países de América Latina, entre las tablas que están en cada capítulo, la bibliografía consultada por cada caso y los anexos de donde destaca el breve glosario incluido.

El esfuerzo colectivo que se condensa en este magnífico libro debe motivarnos a trabajar en la construcción de democracias paritarias en América Latina. Las veinte contribuciones que integran el libro son un manifiesto bien articulado y basado en evidencia empírica que recuerda que todavía queda mucho por avanzar, pero que hay algo sobre lo cual seguir. Al menos se deben pensar en dos acciones urgentes a realizar: primero, exigir a los partidos políticos que abandonen prácticas que bloquean la participación de las mujeres y, segundo, exigir la construcción de sistemas de sanciones más fuertes contra la violencia política contra las mujeres en razón de género. Por todo lo anterior, *La construcción de democracias paritarias en América Latina. Régimen electoral de género, actores críticos y representación descriptiva de las mujeres (1990-2022)* es una invitación para que hombres y mujeres reflexionemos sobre nuestro sitio en la construcción de las democracias paritarias de América Latina.

### Agradecimientos

Reseña realizada gracias al Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) “La capacidad de resiliencia de las democracias: elecciones y política en contexto de pandemia” [clave del proyecto: IN302122].

### Sobre el autor

**CARLOS GUADARRAMA-CRUZ** es candidato a doctor de Investigación en Ciencias Sociales (mención en Ciencia Política) por Flacso, México; asistente de investigación en el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (OEA/IIJ, UNAM) y profesor de asignatura en la FES Acatlán de la UNAM; sus líneas de investigación son elecciones y reformas electorales en América Latina, política intrapartidaria a nivel subnacional en México y metodología de investigación en ciencias sociales; entre sus publicaciones más recientes se encuentra: “El Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (2015-2022): una aproximación a su metodología y resultados” (2022) *Revista Elecciones*, 21(24).

### Referencias bibliográficas

- Caminotti, Mariana y Flavia Freidenberg (2016) “Federalismo electoral, fortaleza de las cuotas de género y representación política de las mujeres en los ámbitos subnacionales de Argentina y México” *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 61(228): 121-141.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2022) *Poder legislativo: porcentaje de mujeres en el órgano legislativo nacional: Cámara baja o única*. Santiago de Chile: Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, Cepal. Disponible en: <https://oig.cepal.org/es/indicadores/poder-legislativo-porcentaje-esca->

- nos-ocupados-parlamentos-nacionales> [Consultado el 15 de noviembre de 2022].
- Freidenberg, Flavia (2022) “Reformas al Régimen Electoral de Género en América Latina” en Freidenberg, Flavia (ed.) *Las reformas a la representación políticas en América Latina*. Ciudad de México: IECM/IIJ, UNAM, pp. 263-280.
- Johnson, Niki; Rocha, Cecilia y Marcela Schenck (2013) *Hacia una democracia paritaria: La representación política de las mujeres*. Montevideo: Cotidiano Mujer.