

Compiladoras  
*Dhayana Carolina Fernández-Matos*  
*María Nohemí González Martínez*



# Cuotas de género y democracia paritaria

Avances en los derechos políticos  
de las mujeres



RED  
HILA | RED IBEROAMERICANA  
EN CIENCIAS SOCIALES  
CON ENFOQUE DE GÉNERO

# **Cuotas de género y democracia paritaria**

*Avances en los derechos políticos de las mujeres*

**CUOTAS DE GÉNERO Y DEMOCRACIA PARITARIA.  
AVANCES EN LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LAS  
MUJERES**

© Adriana Báez Carlos - Angélica Rodríguez-Rodríguez - Denise Paiva -  
Dhayana Carolina Fernández-Matos - Guilherme Carvalho - María Macías Jara -  
María Nohemí González-Martínez - Mireya Santillán Cárdenas -  
Sarah Patricia Cerna Villagra - Telma Ferreira do Nascimento Durães -  
Yanira Zúñiga Añazco - Yolanda Rosa Morales-Castro

**Compiladoras:** Dhayana Carolina Fernández-Matos - María Nohemí González-Martínez

**Grupo de Investigación Estudios de Género, Familias y Sociedad**

Directora: María Nohemí González-Martínez

**Proceso de arbitraje doble ciego**

Recepción: Febrero de 2018

Evaluación de propuesta de obra: Mayo de 2018

Evaluación de contenidos: Julio de 2018

Correcciones de autor: Septiembre de 2018

Aprobación: Octubre de 2018

# Cuotas de género y democracia paritaria

**Avances en los derechos políticos de las mujeres**

- Adriana Báez Carlos • Angélica Rodríguez-Rodríguez • Denise Paiva •
- Dhayana Carolina Fernández-Matos • Guilherme Carvalho • María Macías Jara •
- María Nohemí González-Martínez • Mireya Santillán Cárdenas • Sarah Patricia Cerna Villagra •
- Telma Ferreira do Nascimento Durães • Yanira Zúñiga Añazco • Yolanda Rosa Morales-Castro •

C o m p i l a d o r a s

*Dhayana Carolina Fernández-Matos  
María Nohemí González Martínez*

Cuotas de género y democracia paritaria. Avances en los derechos políticos de las mujeres  
/compiladores Dhayana Carolina Fernández Matos, María Nohemí González Martínez -- Barranquilla: Ediciones Universidad Simón Bolívar, 2018.

270 páginas; 17 x 24 cm.

ISBN: 978-958-5533-10-3

1. Mujeres - Actividad política 2. Política – Participación 3. Derechos humanos 4. Igualdad de condiciones I. Fernández Matos, Dhayana Carolina II. González Martínez, María Nohemí III. Título

323.34 C973 2018 Sistema de Clasificación Decimal Dewey 22ª. Edición  
Universidad Simón Bolívar – Sistema de Bibliotecas

DOI: <https://doi.org/10.17081/r.book.2022.09.4316>

Impreso en Barranquilla, Colombia. Depósito legal según el Decreto 460 de 1995. El Fondo Editorial Ediciones Universidad Simón Bolívar se adhiere a la filosofía del acceso abierto y permite libremente la consulta, descarga, reproducción o enlace para uso de sus contenidos, bajo una licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional. <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



©Ediciones Universidad Simón Bolívar

Carrera 54 No. 59-102

<http://publicaciones.uniSimónbolívar.edu.co/edicionesUSB/>

[dptopublicaciones@uniSimónbolívar.edu.co](mailto:dptopublicaciones@uniSimónbolívar.edu.co)

Barranquilla - Cúcuta

**Producción Editorial**

Editorial Mejoras

Calle 58 No. 70-30

[info@editorialmejoras.co](mailto:info@editorialmejoras.co)

[www.editorialmejoras.co](http://www.editorialmejoras.co)

Diciembre de 2018

Barranquilla

*Made in Colombia*

---

**Cómo citar este libro:**

Fernández-Matos, D. C. & González-Martínez, M. (2018). *Cuotas de género y democracia paritaria. Avances en los derechos políticos de las mujeres*. Barranquilla: Ediciones Universidad Simón Bolívar.

## Contenido

<b>Prólogo</b> .....	7
<b>La evolución de los derechos políticos de las mujeres en clave de derechos humanos</b> <i>The evolution of women´s political rights in terms of human rights</i> .....	15
<i>Dhayana Carolina Fernández-Matos</i> <i>María Nohemí González-Martínez</i> <i>Yolanda Rosa Morales-Castro</i>	
<b>Potencialidades, límites y desafíos de la participación política de las mujeres</b> <i>Potentials, limits and challenges of women´s political participation</i> .....	69
<i>Yanira Zúñiga Añazco</i>	
<b>Una democracia representativa deficiente ante la ausencia de paridad</b> <i>A representative democracy deficient in the absence of parity</i> .....	95
<i>María Macías Jara</i>	
<b>Cuotas de Género en Brasil: ¿se estanca la desigualdad?</b> <i>Gender quotas in Brazil: Does inequality stagnate?</i> .....	141
<i>Denise Paiva</i> <i>Telma Ferreira Nascimento Durães</i> <i>Guilherme Carvalho</i>	

<b>Gloriosas pero relegadas: la marginalidad política de las mujeres en Paraguay</b>	
<i>Glorious but relegated the political marginalization of women in Paraguay.....</i>	<i>163</i>
<i>Sarah Patricia Cerna Villagra</i>	
<b>México, avances y resistencias en la búsqueda de una democracia paritaria</b>	
<i>Mexico, advances and resistances in the search for a parity democracy.....</i>	<i>189</i>
<i>Adriana Báez Carlos</i>	
<i>Mireya Santillán Cárdenas</i>	
<b>Ley de cuotas en Colombia: una reflexión sobre la participación de las mujeres en los niveles decisorios del sector de las relaciones exteriores</b>	
<i>Law of quotas in Colombia: a reflection on the participation of the women in the decision-making levels of the sector of the internacional relations.....</i>	<i>213</i>
<i>Angélica Rodríguez-Rodríguez</i>	
<b>El sistema electoral chileno y las cuotas de género en la era de Michelle Bachelet</b>	
<i>The Chilean electoral system and gender quotas in the era of Michelle Bachelet.....</i>	<i>235</i>
<i>Dhayana Carolina Fernández-Matos</i>	
<b>Acerca de las autoras.....</b>	<b>267</b>

## Prólogo

Este innovador y necesario libro está cimentado en la colaboración de doce investigadoras de Brasil, Colombia, Chile, España, México, Paraguay y Venezuela, especializadas en los estudios políticos de género y vinculadas a la prestigiosa Red Iberoamericana en Ciencias Sociales con Enfoque de Género (Red-HILA).

El presente libro continúa el esfuerzo investigador de la citada Red-HILA por difundir sus proyectos e investigaciones internacionales en el área de la Ciencia Política y su vinculación con los Estudios de Género.

En el año 2017 la Red-HILA inició la línea de investigación Género, liderazgos y participación, publicó un primer volumen que fundamenta esta línea: Liderazgo y participación política de las mujeres en América Latina en el siglo XXI (Fernández-Matos, 2017); ahora la Universidad Simón Bolívar de Colombia junto a dicha Red de investigación publican el libro que ahora ve la luz: *Cuotas de género y democracia paritaria. Avances en los derechos políticos de las mujeres*.

El tema que vertebra todas las contribuciones de este nuevo volumen es la evolución de la democracia paritaria y de qué forma esta es influida por la legislación sobre cuotas de género en los sistemas políticos de varios países de América Latina, especialmente: Brasil, Chile, Colombia, México y Paraguay.

En el primer capítulo “se analiza el contenido de los derechos políticos de las mujeres bajo un enfoque de derechos humanos, lo que implica la lucha contra la discriminación y la necesidad de adoptar

medidas de acción afirmativa o de carácter temporal para corregir las desigualdades de género que el sistema patriarcal genera en el ámbito político” (Dhayana Carolina Fernández-Matos, María Nohemí González-Martínez y Yolanda Rosa Morales-Castro). Sin duda, las mujeres han sido históricamente excluidas de la participación en la vida política y, en la práctica, la gran mayoría de ellas estuvieron ancladas en las tareas y cuidados del hogar familiar. A este respecto, resulta sorprendente, como exponen las citadas autoras, que no fuera hasta 1993 en la II Conferencia sobre Derechos Humanos celebrada en Viena (Austria), cuando se reconoció que los derechos de las mujeres son derechos humanos. Por lo tanto, apenas nos separa un cuarto de siglo de este reconocimiento oficial de los derechos de las mujeres, pese a haberse producido durante el siglo XX una de las mayores revoluciones de la historia, la cual ha sido la creciente incorporación de la mujer al trabajo extra-doméstico y remunerado.

El segundo capítulo trata sobre uno de los temas que vertebran el presente libro como es las cuotas y la paridad de género en la democracia contemporánea. Analiza las diferencias, ventajas y limitaciones de las cuotas de género en la reducción de injusticias hacia la mujer. La investigadora parte de la siguiente idea: la estrategia política de incrementar la presencia femenina en la esfera pública y/o la representación descriptiva de las mujeres en los entes políticos, como aproximación al ideal democrático, está llena de paradojas. Es decir, la equiparación numérica de las mujeres con los hombres en la vida política, en términos de cuotas, tiene escaso potencial transformador de la sociedad, pero sí un fuerte carácter simbólico y cultural. La autora se detiene en el ejemplo chileno, mediante el que “se discute el impacto de los liderazgos femeninos en la reconfiguración del orden de género” (Yanira Zúñiga Añazco). En tal sentido, el “caso chileno y, en particular, de la figura de Michelle Bachelet nos muestra, a una escala cultural e históricamente situada, las potencialidades y los límites de los procesos de

reconversión reciente de los discursos y estrategias para combatir la sub-representación femenina” (Yanira Zúñiga Añazco).

El tercer capítulo está dedicado a argumentar la siguiente idea: la democracia representativa muestra grandes deficiencias si desatiende las políticas de paridad de género. Así, la autora argumenta que la paridad democrática [“es un criterio definidor de la plena ciudadanía y, por ello, la formulación en los sistemas jurídicos del principio de paridad o presencia equilibrada en el acceso a la representación, no ha de suponer una medida temporal ni coyuntural en la consecución de la igualdad de género, sino una proyección del valor y principio de igualdad inherente a las sociedades democráticas contemporáneas”] (María Macías Jara). Sin embargo, aun estando difundido este criterio normativo en las poliarquías contemporáneas, persisten importantes obstáculos y retos que asumir por parte de los partidos políticos en las democracias contemporáneas, como es el problema de cómo situar las candidaturas en las listas electorales y la voluntad decidida de apostar por las mujeres en los puestos relevantes de dichas listas. En consecuencia, la plasmación de la igualdad paritaria solo es el comienzo de un proceso que debe buscar el ejercicio pleno de la ciudadanía por las mujeres. Tal ejercicio debe ir más allá del ámbito político-electoral, pues, con ser este importante, es tan solo una pequeña porción de la esfera pública.

Las cuotas de género en Brasil constituyen el objeto de estudio del cuarto capítulo. Efectivamente, las autoras se proponen analizar en profundidad “la infrarrepresentación de las mujeres en la Cámara de Diputados de Brasil [...], y] verificar en qué medida la introducción de la Ley de Cuotas ha contribuido a la disminución de esa infrarrepresentación, tanto en términos de ampliación del número de candidatas, como en la elección de diputadas” (Denise Paiva, Telma Ferreira Nascimento Duraes y Guilherme Carvalho). Por ello, las preguntas que guían la investigación están enfocadas hacia el examen del *gender*

gap en la Cámara de Diputados de Brasil y en la incentivación de la candidatura de mujeres para dicha Cámara. Los datos analizados ponen de relieve que las cuotas no han servido para reducir la infrarrepresentación femenina en dicha cámara legislativa. Si bien, el número de candidatas ha aumentado progresivamente, el número de mujeres electas persiste inalterado si se compara con el período anterior a la adopción de la iniciativa legislativa que pretendía disminuir la brecha de género.

El quinto capítulo está consagrado al estudio de la marginalidad política de las mujeres en Paraguay. El objetivo que se propone la autora es “identificar los elementos que han limitado el aumento de la representación femenina en cargos de elección popular en Paraguay, a pesar de la existencia de la cuota de género en dicho país” (Sarah Patricia Cerna Villagra). El caso de Paraguay, según constata la investigadora, es genuino respecto a las políticas de cuota de género. En este sentido, diferentes países de América Latina, desde la década de 1990, lograron incrementar la representación política de las mujeres, acercándose a la paridad en el poder legislativo, mientras que Paraguay ha mantenido porcentajes inferiores al 20 % de mujeres electas en el Parlamento. Diversos estudios han mostrado que las “medidas afirmativas han sido insuficientes para aumentar la participación de mujeres y la elección de estas en cargos relevantes, por lo que la siguiente medida adoptada en la región ha sido la norma de paridad que, en el caso paraguayo, su posible implementación se encuentra aún en su estudio legislativo” (Sarah Patricia Cerna Villagra).

El caso mexicano es tratado en el sexto capítulo. En este se argumenta que el avance en las disposiciones normativas sobre género se ha encontrado con continuas y severas resistencias. Es probable que tales resistencias no sean atribuibles exclusivamente a México, ya que allá donde son cuestionados los fundamentos de los poderes establecidos surgen conflictos y luchas sociales. Los más importantes de estos

conflictos se han producido desde 2015, año a partir del cual se han constatado “amenazas y ataques físicos directos a mujeres candidatas” (Adriana Báez Carlos y Mireya Santillán Cárdenas). Este grave fenómeno se ha denominado: “violencia política de género”. Las autoras se proponen en su investigación describir y analizar el impacto social de dicho fenómeno en los Estados Unidos Mexicanos.

El capítulo séptimo desarrolla una fundamentada reflexión sobre la participación de las mujeres en los niveles decisorios del sector de las relaciones exteriores en Colombia. En tal sentido, la autora examina detalladamente la participación femenina en los cargos de decisión del sector de las relaciones exteriores, entre 2004 y 2016. Tras un desarrollo sistemático de la investigación, en la que es destacable la exposición de la teoría feminista de las relaciones internacionales y la presentación de las iniciativas institucionales y normativas colombianas encaminadas a fomentar la presencia de la mujer en la política, la autora enfatiza “los avances y desafíos latentes en la participación femenina en las posiciones de decisión del sector de las relaciones exteriores en el país” (Angélica Rodríguez Rodríguez).

El libro cierra con el capítulo octavo que se ocupa del estudio de la reforma del sistema electoral chileno durante los gobiernos de Michelle Bachelet en Chile y la promulgación de las cuotas de género en su segundo mandato. La investigadora, tras un análisis riguroso, argumenta que “la presidenta Michelle Bachelet en su segundo período presidencial (2014-2018) [desempeñó un papel decisivo] en los cambios en el sistema electoral [...] en lo concerniente a las cuotas de género, lo que se justificó por la importancia que tuvo en su agenda mejorar la representación política de las mujeres” (Dhayana Carolina Fernández-Matos). Sin duda, los dos gobiernos de la presidenta chilena han supuesto un efectivo avance en la incorporación de las mujeres a la esfera política, ya que este fue un objetivo prioritario de su liderazgo y de su agenda pública.

El presente siglo XXI, que algunas destacadas estudiosas tipificaron como “el siglo de las mujeres” (Camps, 1998; Valcárcel, 1997; Amorós, 2000, entre otras), está atravesado por variadas paradojas de relieve y que, en buena medida, quedan presentadas en el libro prologado. Aunque la paridad de género está vigente en las agendas públicas, y la igualdad conseguida es más o menos satisfactoria en el ámbito político-electoral de las democracias contemporáneas, aún existen numerosas limitaciones en tales democracias para alcanzar un ideal de igualdad aceptable. De esta forma, deben enfatizarse tres limitaciones claras: la discriminación que sigue sufriendo la mujer en la vida privada y/o en el ámbito doméstico, donde se mantiene una división del trabajo tradicional en muchos de los países estudiados; las desigualdades e injusticias hacia las mujeres en el mundo del trabajo, en el que además de las brechas salariales de género existen factores limitantes en las carreras profesionales femeninas, y el acceso de la mujer a cargos y puestos de mayor responsabilidad política avanza muy lentamente. Este último hecho se constata en varias contribuciones del libro aquí prologado, y quizá a ello debería prestarse más atención en una futura investigación que no estuviera circunscrita al ámbito político-electoral, sino que englobara la amplia esfera de la política y, así, la ciudadanía plena de la mujer.

A este respecto, es obligado recordar el lema del movimiento feminista: “lo personal es político”. En efecto, si hoy puede llamarse a nuestro tiempo el siglo de las mujeres es debido a los diferentes procesos de politización que han liderado los movimientos feministas en las democracias de todo el mundo. Probablemente uno de los mayores logros de tales movimientos ha sido el ensanchamiento de las esferas y de las agendas públicas nacionales, de las cuales hasta hace poco tiempo estaban excluidas las mujeres y todos los temas que a ellas conciernen. Sin duda, su inclusión en el espacio público ha producido un gran giro en los modos tradicionales de hacer y pensar la política, así como de relacionarse en dicho espacio. En efecto, diversas pensa-

doras feministas (Beltrán y Maquieira, 2001; Miyares, 2003; Paxton y Hughes, 2014; Puleo, 2008; Tadros, 2014; Young, 1990; entre otras) han argumentado que la igualdad de género está produciendo un decidido impulso en las teorías políticas contemporáneas, y la redefinición de las políticas públicas en las poliarquías del tiempo presente. Seguro que este nuevo libro también contribuirá a ello.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amorós, C. (2000). *Tiempo de feminismo. Sobre feminismo, proyecto ilustrado y postmodernidad*. 2ed. Madrid: Cátedra.
- Beltrán, E. y Maquieira, V. (2001). *Feminismos. Debates teóricos contemporáneos*. Madrid: Alianza.
- Camps, V. (1998). *El siglo de las mujeres*. Madrid: Cátedra.
- Fernández-Matos, D. C. (2017). *Liderazgo y participación política de las mujeres en América Latina en el siglo XXI*. Barranquilla: Ediciones Universidad Simón Bolívar.
- Miyares, A. (2003). *Democracia feminista*. Madrid: Cátedra.
- Paxton, P. y Hughes, M. (2014). *Women, Politics, and Power: A global perspective*. Thousand Oaks, California: Sage.
- Puleo, A. (2008). *El reto de la igualdad de género: nuevas perspectivas en ética y filosofía política*. Barcelona: Biblioteca Nueva.
- Tadros, M. (2014). *Women in Politics. Gender, Power and Development*. Londres: Zed Book.
- Valcárcel, A. (1997). *La política de las mujeres*. Madrid: Cátedra.
- Young, I. M. (1990). *La justicia y la política de la diferencia*. Madrid: Cátedra.

**José Francisco Jiménez-Díaz**

Responsable del Área de Ciencia Política y de la Administración  
Universidad Pablo de Olavide  
(España)

---

### Cómo citar este artículo:

Jiménez-Díaz, J. F. (2018). *Prólogo*. En: D. C. Fernández y M. N. González Martínez (Comp.) *Cuotas de género y democracia paritaria. Avances en los derechos políticos de las mujeres*. (pp.7-13). Barranquilla: Ediciones Universidad Simón Bolívar.



# La evolución de los derechos políticos de las mujeres en clave de derechos humanos\*

## *The evolution of women's political rights in terms of human rights*

Dhayana Carolina Fernández-Matos<sup>1</sup>  
 María Nohemí González-Martínez<sup>2</sup>  
 Yolanda Rosa Morales-Castro<sup>3</sup>

### Resumen

Desde las declaraciones liberales de derechos humanos del siglo XVIII, los derechos políticos han sido fundamentales para el ejercicio de la ciudadanía. En aquella época las mujeres fueron expresamente excluidas de la titularidad de dichos derechos, lo que implicaba la imposibilidad de participar activamente en la vida política; esto llevó durante el siglo XIX y buena parte del siglo XX a que las mujeres se organizaran y abogaran por su derecho al sufragio y a la participación política. Hubo que esperar hasta el año 1993 en la II Conferencia sobre Derechos Humanos celebrada en Viena (Austria), para que se reconociera que los derechos de las mujeres son derechos humanos. En este capítulo se analiza el contenido de los derechos políticos de las mujeres bajo un enfoque de derechos humanos, lo que implica la lucha contra la discriminación y la necesidad de adoptar medidas de acción afirmativa o de carácter temporal para corregir las desigualdades de género que el sistema patriarcal genera en el ámbito político.

\* Este artículo fue elaborado en el marco del proyecto P03030040718, titulado "Los Derechos Humanos bajo un enfoque diferencial de género", financiado por la Universidad Simón Bolívar (Barranquilla)

1 Universidad Simón Bolívar, Colombia; Universidad Central de Venezuela, Venezuela.  
 dhayanacarolina@gmail.com

2 Universidad Simón Bolívar, Colombia  
 mgonzalez70@uniSimónbolivar.edu.co

3 Universidad Simón Bolívar, Colombia.  
 ymorales@uniSimónbolivar.edu.co

**Palabras clave:** Derechos humanos de las mujeres, CEDAW, medidas de acción afirmativa, cuotas de género y democracia paritaria.

### Abstract

Since the liberal declarations of human rights of the eighteenth century, political rights have been fundamental for the exercise of citizenship. At that time women were expressly excluded from the ownership of these rights, which implied their inability to participate actively in political life, this led during the nineteenth century and much of the twentieth century to women to organize and advocate their right to suffrage and to political participation. It was necessary to wait until the year 1993 at the II Conference on Human Rights held in Vienna (Austria), to recognize that women's rights are human rights. This chapter analyzes the content of women's political rights under a human rights approach, which implies the fight against discrimination and the need to adopt affirmative action measures or temporary measures to correct gender inequalities that the patriarchal system generates in the political sphere.

**Keywords:** Women's human rights, CEDAW, affirmative action measures, quotas of gender and parity democracy.

## I. ANTECEDENTES

Los derechos humanos tal y como son concebidos actualmente en la mayoría de los países, constituyen una clara herencia de la Ilustración y del pensamiento liberal europeo<sup>4</sup>.

En relación con la Ilustración, sus postulados básicos hacen referencia a la razón como fuente de conocimiento e instrumento para aprehender la realidad, superando la visión de la Edad Media según la cual el conocimiento era de origen divino, sustituyendo de esta manera la primacía de la fe por la idea de libertad.

---

4 Que se reconozca que el origen de los derechos humanos, o en todo caso que el surgimiento del discurso de los derechos humanos se ubica en Europa, no debe llevar a pensar que se sigue una visión eurocéntrica de su desarrollo. Por el contrario, es preciso advertir la necesidad de reconocer que en la actualidad, el desarrollo de los derechos humanos se ha dado gracias a los aportes que desde distintas zonas del mundo se han hecho y reconociendo la necesidad de incorporar las particularidades culturales, por encima de la visión etnocéntrica de un sujeto universal. Esto sin desconocer que ciertas prácticas consideradas tradicionales y culturales atentan contra la esencia misma de estos derechos, como ocurre con la ablación genital femenina.

La superación del dominio de la teología en la mayoría de los ámbitos del accionar humano condujo a la búsqueda de respuestas fundadas en la naturaleza y en la razón en sectores de la realidad como el Derecho, la Economía, el Estado, las relaciones sociales, que influyeron en la configuración de la idea de derechos humanos. La conciencia del hombre<sup>5</sup> sobre la posibilidad de dominar la naturaleza y al mundo, permitió el desarrollo de las ciencias naturales y un proceso de secularización donde la razón sustituyó a Dios como centro del saber (Peces-Barba, 2003).

En ese contexto se desarrollan las tesis que justifican el orden político en un pacto o contrato mediante el cual los hombres ceden sus derechos naturales con la finalidad de que sean protegidos. Este contrato será un *pactum unionis*, que explica el origen de la sociedad, y a su vez un *pactum subjectionis*, que explica el origen y límites del poder, mientras que la protección de esos derechos naturales que se convierten en derechos fundamentales es el objeto fundamental del *pactum subjectionis* (Peces-Barba, 1998).

El pacto social y los derechos fundamentales como derechos naturales son dos premisas esenciales en las primeras explicaciones de la corriente liberal burguesa “que preparan el asalto al poder de la burguesía y la aparición del Estado liberal” (Peces-Barba, 1998, p.193) y sirven de fundamento a las revoluciones liberales y a las declaraciones de derechos que se firman en el siglo XVIII.

Se pueden considerar cuatro características fundamentales del liberalismo como doctrina: 1) es individualista ya que se basa en la primacía moral de la persona por encima de las exigencias de cualquier colectividad o grupo social; 2) es igualitaria porque confiere a todas

---

<sup>5</sup> Cabe destacar que cuando en este trabajo hablamos de hombres, nos referimos únicamente a las personas del sexo masculino, sin embargo, debemos dejar constancia que algunos tratados internacionales de derechos humanos, de larga data, usan la palabra como referente universal de la Humanidad, lo que invisibiliza a las mujeres.

las personas el mismo estatus moral y no permite el establecimiento de diferencias en cuanto al valor de los seres humanos; 3) es universalista, ya que se basa en la unidad moral de la especie humana y le otorga una importancia secundaria a las asociaciones históricas y a las formaciones culturales y, 4) es meliorista, por su creencia en la posibilidad de mejoramiento de cualquier acuerdo social o de cualquier institución política (Gray, 1994).

La igualdad de la que parten los teóricos del liberalismo ilustrado es de carácter moral y supone “la igualdad natural en libertad entre todos los individuos” (Serret, 2016, p.20), mientras que la universalidad, como categoría ética, implica reconocerle a todos los seres humanos, por el hecho de serlo, la capacidad de ser libres, sin importar su condición o estatus. Además, se reconoce el valor intrínseco de cada persona por encima de la valoración de cualquier grupo (Serret, 2016). En definitiva, esta corriente de pensamiento da primacía a la libertad frente a la igualdad.

Los principios liberales ilustrados que basan el orden político en un pacto o contrato; en la razón como fuente de conocimiento; en los derechos naturales anteriores al reconocimiento por el orden político; en la igualdad entre todos; en la libertad y autonomía para decidir sobre la propia vida; en la universalidad sin distinciones basadas en el estatus o condición social, serán fundamentales como argumentos para explicar la injusta exclusión de las mujeres del orden liberal y la negación de sus derechos, generando el nacimiento del feminismo que, como señala Amelia Valcárcel (2008, p.20), “es un hijo no querido de la Ilustración”.

En las declaraciones liberales del siglo XVIII, primeros textos escritos que reconocieron un catálogo general de libertades, derechos civiles y políticos a todos los hombres, las mujeres fueron excluidas de este reconocimiento, pero ¿cómo justificar esta exclusión sin ir en contra

de los postulados esenciales del liberalismo ilustrado?, ¿cómo negarles la titularidad de los derechos políticos y su condición de ciudadanas? La respuesta la encontraron los teóricos ilustrados en la naturaleza distinta de hombres y mujeres.

En los siguientes párrafos se hará referencia a la postura de uno de los filósofos políticos que mayor trascendencia ha tenido en el liberalismo y en el surgimiento de las democracias modernas, Jean Jacques Rousseau (Ginebra, 1712-1778), cuyas ideas aún en pleno siglo XXI tienen mucha influencia en la filosofía y teoría política. Sus argumentos teóricos han sido cuestionados y criticados por el feminismo, porque han servido de justificación de la condición subordinada de las mujeres y han fortalecido los pilares del patriarcado (Trimiño Velásquez, 2010).

## II. ROUSSEAU O LA EXCLUSIÓN DE LAS MUJERES

Jean Jacques Rousseau es conocido como el padre de la democracia moderna; su obra más célebre, *El Contrato Social o Principios del Derecho Político*, parte de un estado natural del hombre en el cual, ante la magnitud de los obstáculos que se le presentan, no los puede enfrentar de manera individual sino que se hace necesario unir sus fuerzas con otros individuos. Para este autor el punto está en la manera de realizar esta unión sin que el hombre se vea obligado a comprometer los principales instrumentos de su conservación, a saber: la fuerza y la libertad (Rousseau, 1999).

La libertad de la que habla el ginebrino es consecuencia de la naturaleza humana y la principal ley que tiene el hombre es velar por su propia conservación, por eso, a partir de la edad de la razón, se convierte en dueño de sí mismo. El reto está en unirse a otros sin sacrificar las obligaciones que tiene consigo mismo. Rousseau (1999, p.14) ve la solución a esta disyuntiva en el *Contrato Social*: “Encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado, y por la cual cada uno, unién-

dose a todos, no obedezca sino a sí mismo y permanezca tan libre como antes”.

Esta asociación en la cual los hombres ceden sus derechos naturales a la comunidad entera, en igualdad de condición para todos, se constituye en la voluntad general, que es más que la suma de voluntades individuales: “Cada uno pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, y cada miembro considerado como parte indivisible del todo” (Rousseau, 1999, p.15).

La tesis de la voluntad general es un aporte sustancial al desarrollo de la idea de que la soberanía reside en el pueblo, en los ciudadanos, pero como señala Rosa Cobo (1995, p.154), “el sujeto del pacto no solo es ciudadano sino también es hombre”, a lo que se debe agregar que es blanco, heterosexual y propietario. En ese sentido, la premisa de la universalidad se desvirtúa al tener como modelo o ideal de la Humanidad solo a los hombres que cumplan con las características referidas.

Pero continuando con los argumentos de la obra de Rousseau, manifiesta el autor que con la cesión de sus derechos naturales, “el hombre pierde su libertad natural y el derecho limitado a todo cuanto desea y puede alcanzar, ganando en cambio la libertad civil y la propiedad de lo que posee” (Rousseau, 1999, p.19). Esta es la explicación de cómo se crea la esfera pública de la libertad civil, pero es solo una parte de la historia, la otra que incluye a las mujeres queda invisibilizada.

Las mujeres quedaron excluidas de este contrato originario, no son sujeto sino objeto de esta asociación, por tanto no tienen derechos políticos ni libertades, ni pueden ejercer la ciudadanía. A la historia del contrato social le falta una parte, el contrato sexual, mediante el cual “los hombres transforman su derecho natural sobre la mujer en la seguridad del derecho civil patriarcal” (Pateman, 1995, p.15).

La historia del contrato sexual es también una historia de la génesis del derecho político y explica por qué es legítimo el ejercicio del derecho –pero esta historia es una historia sobre el derecho político como derecho patriarcal o derecho sexual. (sic) el poder que los varones ejercen sobre las mujeres–. La desaparecida mitad de la historia señala cómo se establece una forma específicamente moderna de patriarcado. La nueva sociedad civil creada a través de un contrato originario es un orden social patriarcal (Pateman, 1995, p.10).

La exclusión de las mujeres del contrato originario la justifica Rousseau en la naturaleza femenina, diferente a la capacidad de razonar de los hombres. Así en su libro *Emilio o De la educación*, escrito en 1763, obra reconocida por su valor pedagógico, se plantea la formación del hombre desde el estado de naturaleza hasta convertirse en ciudadano; establece preceptos que buscan convertir a los niños en seres autónomos y libres, capaces de valerse por sí mismo (Rousseau, 2008; Fernández, 2016) y en el capítulo V explica las características que debe tener la compañera ideal de Emilio, a quien llama Sofía y cuya naturaleza es distinta a la de su compañero.

Rechaza la igualdad entre los hombres y las mujeres, plantea la complementariedad entre los sexos:

En la unión de los sexos, concurre cada uno por igual al fin común, pero no de la misma forma; de esta diversidad surge la primera diferencia notable entre las relaciones morales de uno y otro. El uno debe ser activo y fuerte, y el otro pasivo y débil. Es indispensable que el uno quiera y pueda, y es suficiente con que el otro oponga poca resistencia. (Rousseau, 2008, p.362)

De igual manera señala que hombres y mujeres no deben tener la misma educación, en relación con estas últimas, siempre las condi-

ciona a la realización de tareas femeninas y considera como “promiscuidad civil” que ambos se ocupen de los mismos empleos.

Expresa Rousseau que

el destino especial de la mujer consiste en agradar al hombre. Agradarles, serles útiles, hacerse amar y honrar de ellos, educarlos cuando niños, cuidarlos cuando mayores, aconsejarlos, consolarlos y hacerles grata y suave la vida son las obligaciones de las mujeres en todos los tiempos, y esto es lo que desde su niñez se las debe enseñar. (Rousseau, 2008, p.258)

Para el autor de *Emilio o De la educación*, la mujer forma parte del mundo de la naturaleza, no del mundo de la razón; la educación que debe recibir está dirigida a cuidar y agradar al hombre, no para desarrollar su autonomía y su capacidad de actuar conforme a su parecer, educándola así obtendrá su autorrealización en forma natural (Rowbotham, 1978). En definitiva, para Rousseau las mujeres no precisan de los derechos políticos porque por su naturaleza están excluidas del espacio público-político.

La magnitud de esta exclusión y su importancia para entender la negación de los derechos de las mujeres obedece a que la teoría rousseauiana sirve para el establecimiento de la democracia, los derechos humanos y la instauración de los Estados liberales desde el siglo XIX, incluso en las excolonias españolas de América que se constituyeron en repúblicas liberales.

También se pueden considerar estos preceptos fundamentales en la separación entre los espacios público y privado, la división sexual del trabajo, la justificación en razones naturales de la incapacidad de la mujer para tener autonomía y la consecuente subordinación de la mitad de la población en los sistemas patriarcales.

Por ello el discurso de la naturaleza distinta y complementaria de los sexos, la sujeción de las mujeres a los hombres es, en palabras de Rowbotham (1978, p.53)

eficaz a comienzos del siglo pasado al enseñar a la mujer a concebir su propia subordinación como algo 'natural' en una época en que todo el mundo exigía sus derechos naturales. Cualquier grupo dominante cobra seguridad en el momento en que logra convencer a los oprimidos de que su estado de impotencia le proporciona placer, ofreciéndoles a cambio una falsa idea de poder.

Esta es una de las explicaciones sobre los obstáculos que han tenido las mujeres para que sus voces no solo sean escuchadas sino tomadas en cuenta en asuntos que competen al bien común y “la deslegitimación de este andamiaje conceptual se ha constituido en una ardua tarea para el feminismo” (Trimiño Velásquez, 2010, p.43).

Pero Rousseau no fue el único autor de la época que escribió sobre las mujeres. Los discursos de los ilustrados se movieron en una ambigüedad de explicaciones culturalistas y biologicistas sobre las diferencias entre los sexos (Puleo, 1993).

Entre aquellos que defienden el derecho a la ciudadanía de las mujeres destaca la figura del Marqués de Condorcet<sup>6</sup>, quien utiliza los argumentos del derecho natural y la capacidad de razonar de las mujeres, en igualdad con los hombres, para reconocer que tienen los mismos derechos civiles y políticos.

Señala Celina Trimiño (2010) que Condorcet es uno de los pensadores más coherentes de la época, quien concede igual importancia a los valores libertad e igualdad, a diferencia de otros ilustrados que privilegiaban el primero en detrimento del segundo. Su postura feminista no

---

<sup>6</sup> Fue el único de los filósofos ilustrados de gran renombre que logró ver la Revolución Francesa de 1789.

debe asumirse como algo accesorio a su filosofía; por el contrario, está presente a lo largo de su obra.

En este trabajo se hará referencia en particular a las ideas de Condorcet en relación con los derechos políticos de las mujeres y su elegibilidad para las funciones públicas en su obra *Cartas de un burgués de Newhaven a un ciudadano de Virginia* (1787) (Citada por Puleo, 1993).

Comienza este escrito con el argumento de que se quiere una constitución que se base únicamente en los derechos naturales de los hombres<sup>7</sup> anteriores a cualquier institución social. Estos derechos los tienen todos aquellos seres sensibles capaces de razonar y tener ideas morales, esto incluye a hombres y mujeres. Privar a alguno de estos seres sensibles de sus derechos, lo considera Condorcet una injusticia y le sirve de argumento para explicar lo injusto que resulta que las mujeres sean excluidas del derecho al voto. Señala que cuando se priva de este derecho a un conjunto de hombres, el Estado deja de ser una verdadera república<sup>8</sup>.

La exclusión de las mujeres del derecho al voto lo lleva a señalar que hasta el momento en que escribe *Cartas de un burgués de Newhaven a un ciudadano de Virginia* (1787), no ha existido una república:

Una vez admitido esto, se puede decir que hasta ahora no ha existido realmente ninguna. ¿Acaso los hombres no tienen derechos en

---

<sup>7</sup> En este caso, Condorcet habla de hombres para referirse a hombres y mujeres.

<sup>8</sup> “La posición de Condorcet es, insisto, sobre todo una exigencia de la noción misma de igualdad republicana. Y lo más interesante de la apuesta de Condorcet acerca de la igualdad de derechos entre hombre y mujer es el análisis de la situación de exclusión en la que se encuentran las mujeres, en el orden privado y en el público, como consecuencia no sólo de leyes discriminadoras, que establecen una situación de desigualdad que no duda en calificar como auténtica opresión, sino también de las costumbres e instituciones relativas a la familia cuya consecuencia es la atribución a la mujer de una función que vincula el papel de ese sexo y sus tareas sociales y que se refuerza con la distinción entre lo público y lo privado, aunque Condorcet –que no deja de advertir el papel clave de la educación y de las reglas e instituciones sociales, de las prácticas sociales, tanto como de las leyes– insiste sobre todo en poner de relieve que el mecanismo de opresión es la exclusión de la mujer del escenario público, de la vida como ciudadano” (Lucas, 1998, p.50)

calidad de seres sensibles, capaces de razón, poseedores de ideas morales? Las mujeres deben, pues, tener absolutamente los mismos y, sin embargo, jamás en ninguna constitución llamada libre ejercieron las mujeres el derecho de ciudadanos (...). Los hechos han probado que los hombres tenían o creían tener intereses muy diferentes de los de las mujeres, puesto que en todas partes han hecho contra ellas leyes opresivas o, al menos, establecido entre los dos sexos una gran desigualdad. (Condorcet citado por Puleo, 1993, p.95)

En esa misma obra, Condorcet presenta sus explicaciones sobre cómo la exclusión de las mujeres en el ejercicio de las funciones públicas supone dos injusticias. Por un lado, para los electores porque se les restringe su libertad y, por el otro, para las mujeres que son excluidas porque se les priva de una ventaja que se le ha concedido a los demás. Reconoce ciertas diferencias entre hombres y mujeres, pero las limita a la participación en la guerra y en el embarazo, el tiempo de parto y la lactancia, pero más allá de esas razones, dice: “yo no creo que se pueda asignar entre ellas y los hombres, desde otros puntos de vista, ninguna diferencia que no sea obra de la educación” (Condorcet citado por Puleo, 1993, p.97).

Ante este panorama, las mujeres no fueron espectadoras pasivas; algunas pertenecientes a sectores privilegiados, participaron en los debates de los ilustrados, como es el caso de Madame d'Épinay, para señalar solo un ejemplo. Otras, pertenecientes al llamado Tercer Estado, aprovecharon los *Cuadernos de Quejas (Cahier de Doléances)* que se redactaron en el contexto de la Convocatoria a los Estados Generales en mayo de 1789, para expresar distintos problemas que aquejaban a las mujeres, desde aquellos relativos al empleo, los oficios, la violencia por sus compañeros, hasta los concernientes a derechos políticos y a una educación no discriminatoria. Las mujeres

participaron activamente en las luchas revolucionarias y pensaron que los cambios que el ideal ilustrado representaba las incluía. La gran decepción se dio cuando fueron excluidas de la Asamblea General (Fernández, 2016; Puleo, 1993).

A continuación se presentan algunos extractos de los *Cuadernos de Quejas* referidos a la participación de las mujeres en los espacios públicos y al ejercicio de los derechos políticos. Así tenemos el escrito de Madame B de B<sup>9</sup> que se puede considerar un antecedente a la representación descriptiva<sup>10</sup>, donde se explica la necesidad de que los representantes y representados tengan los mismos intereses, lo que no ocurre cuando los hombres representan a las mujeres:

Podríamos replicar que, habiéndose demostrado con razón que un noble no puede representar a un plebeyo ni éste a un noble, de la misma manera, un hombre no podría con más equidad representar a una mujer puesto que los representantes tienen que tener absolutamente los mismos intereses que los representados: las mujeres sólo podrían ser representadas por mujeres. (Citada por Puleo, 1993, p.117)

Pero quizás uno de los textos más interesantes sobre este tema es la Petición de las damas a la Asamblea Nacional en el cual, luego de alabar el haber terminado con todas las desigualdades entre los hombres y otorgarles el mismo valor, le reprochan a la Asamblea que solo las mujeres sigan siendo tratadas injustamente:

¡Ah, ilustres señores!, ¿nosotras seremos las únicas para las que siempre existirá la edad de hierro, esta edad desdichada que surgió

---

9 De esta manera se identifica en el cuaderno de queja (Puleo, 1993).

10 Entendida por tal "aquella que establece cierta correspondencia entre representante y representado en cuanto al hecho de compartir ciertas características o cualidades. Se espera que este tipo de representación promueva la representación adecuada de los intereses de los electores de un representante, así como el compromiso de éste con esos intereses (Mansbridge, 1999), en este caso, con los intereses de las mujeres." (Lois y Diz, 2006, p.38)

con el origen del mundo y que, de siglo en siglo, llegó sin interrupción hasta nosotras? ¿Sólo nosotras no participaremos en esta resplandeciente regeneración que va a renovar la faz de Francia y reavivar a su juventud como la del águila? (Puleo, 1993, p.122).

En esa petición que las mujeres hacen a la Asamblea Nacional, le presentan un proyecto cuyo texto tiene un claro contenido feminista y es un esbozo de los derechos políticos de las mujeres:

Todas las personas de sexo femenino podrán ser admitidas indistintamente en las asambleas de distrito y de departamento, nombradas en cargos municipales e incluso diputadas en la asamblea nacional cuando tengan las cualidades exigidas por la ley electoral. Tendrán voto consultativo y deliberante... (Puleo, 1993, p.126)

No obstante estos esfuerzos de las mujeres, el reconocimiento de derechos que se dio en las declaraciones liberales y posteriormente en las constituciones que se redactaron bajo su influencia, las excluyeron expresamente de la condición de ciudadanas titulares de derechos.

### **III. LAS DECLARACIONES DEL SIGLO XVIII, OLYMPE DE GOUGES, MARY WOLLSTONECRAFT, STUART MILL Y LAS SUFRAGISTAS**

Para la visión de derechos humanos que se plantea en este artículo, la historia es un componente fundamental, esto quiere decir que el contenido de dichos derechos varía o evoluciona de acuerdo con el contexto en el que se analizan y su desarrollo está vinculado con los factores políticos, sociales, económicos y culturales existentes en un momento dado y en una sociedad determinada.

Se pueden establecer cuatro etapas o procesos históricos en el desarrollo de los derechos humanos: positivación, generalización, internacionalización y especificación. El proceso de positivación ocurre con el paso de la reflexión a la incorporación de los preceptos en el

Derecho, junto con un sistema de garantías. La generalización implica la extensión de los derechos a grupos o colectivos que no los poseían; se trata de que el discurso de los derechos humanos se conecte con la realidad. “El proceso de generalización es el intento de compaginar la idea de igualdad formal con la de la universalidad, y con ello extender la satisfacción de los derechos a todos los sujetos” (Asís, 2006, p.36).

La internacionalización de los derechos humanos adquiere vigor principalmente después de la II Guerra Mundial; supone la necesidad de poner límites y controlar el poder de los Estados. En esta etapa cobra vigencia la tesis de unos derechos naturales cuya justificación está en su propia racionalidad, que tienen validez jurídica universal, más allá de las fronteras de un Estado ya que abarcan a toda la comunidad internacional y el establecimiento de un sistema de garantías de carácter supraestatal (Peces-Barba, 1995; Asís, 2007; Fernández, 2012).

La etapa de especificación, de particular importancia para las mujeres, supone el reconocimiento de derechos no de forma general, sino a un grupo específico que históricamente ha vivido en condiciones de vulnerabilidad y desigualdad (mujeres, niños y niñas, migrantes, personas con discapacidad, poblaciones indígenas, entre otros), por lo que se requiere una protección especial para superar la situación de discriminación histórica que padecen.

Pero también puede referirse la especificación a ciertos problemas o contenidos que son abordados por los derechos humanos (torturas y tratos crueles, desapariciones forzadas, entre otros). Para Gregorio Peces-Barba (1995), esta etapa produce serias mutaciones al modelo occidental inicial que enriquecen los derechos humanos, además, “cobran importancia otras formas de actuación internacional en el ámbito de los derechos humanos, tales como las conferencias mundiales celebradas en el marco de las Naciones Unidas” (Fernández, 2012, p.56).

Entre las distintas etapas no hay una línea divisoria clara, por el contrario, en ocasiones se yuxtaponen, y los límites se vuelven difusos. En este epígrafe se abordará principalmente las etapas de positivación y generalización, en relación con la exclusión de las mujeres de la titularidad de los derechos políticos y en general, del reconocimiento de sus derechos humanos.

El análisis de los primeros textos escritos que recogieron un catálogo de derechos (básicamente de contenido civil y político) para todos los hombres, la *Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América de 1776* y la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789*, permite comprobar su origen liberal.

En la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América de 1776 se establece que todos los hombres son creados iguales y con derechos inalienables, entre los que destacan la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad. En esta afirmación queda establecida el principio de igualdad y la universalidad, en la medida en que ningún hombre es excluido de estos derechos en el discurso. Se establece, además, que los gobiernos se instituyen para garantizar a los hombres los derechos inalienables que posee, derivando sus poderes del consentimiento de los gobernados y cuando no cumplen con su responsabilidad de ofrecer las mayores probabilidades de alcanzar la seguridad, la felicidad y se vuelven destructores de aquello que deben proteger, entonces el pueblo tiene el derecho de reformarlos, abolirlos, o instituir un nuevo gobierno (Velásquez, 2001). Así quedó plasmado el derecho a la resistencia o derecho de rebelión contra toda autoridad que se convierta en ilegítima. Este texto sirvió de inspiración para el reconocimiento de derechos en la Constitución de Estados Unidos de 1787.

En el caso de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, adoptada por la Asamblea Constituyente francesa el 26 de

agosto de 1789, su carácter liberal ilustrado queda establecido a lo largo de su texto. El primer artículo comienza señalando que “los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos”, dejando establecidos los valores de igualdad y libertad que permean todo el contenido de este texto.

En ese primer artículo también se establece que las distinciones sociales solo tienen razón de ser si la justificación se encuentra en la utilidad común. De esta manera se acaba desde el punto de vista formal, con los privilegios derivados del origen social, estatus o de cualquier otra condición, aunque como se verá en el desarrollo de este capítulo, los privilegios asociados al hecho de ser hombre se mantendrán a lo largo del tiempo.

El artículo segundo plasma el principio individualista de los derechos reconocidos en ese texto: “La finalidad de cualquier asociación política es la protección de los derechos naturales e imprescriptibles del Hombre. Tales derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión” (Asamblea Constituyente Francesa, 1789).

Varios elementos se deben destacar de este artículo: en primer lugar, la primacía de los derechos individuales por encima de los colectivos; segundo, se trata de unos derechos naturales, anteriores al reconocimiento por parte del orden o asociación política, que no los crea, pero tiene la obligación de protegerlos y, tercero, que entre estos derechos imprescriptibles, se incluye el derecho a la propiedad<sup>11</sup>, lo que permite advertir el claro talante liberal y burgués de esta declaración. Por último, cuando habla de todos los hombres, literalmente se refiere

---

11 El reconocimiento de la propiedad como un derecho imprescriptible responde al carácter histórico de quien en un momento dado detenta el poder o tiene capacidad para influir en la sociedad. En este caso, se trata de la burguesía francesa en ascenso, que goza de bienestar económico, pero ello no se ve reflejado en el poder político, detentado por la monarquía y la nobleza, por ello busca cambiar las condiciones y verse favorecida mediante el reconocimiento de la propiedad como un derecho.

a las personas de sexo masculino ya que a las mujeres se les niega la condición de ciudadanas.

El artículo sexto señala que la ley es la expresión de la voluntad general, como lo explica Rousseau en su teoría, y además, que todos los hombres tienen derecho a participar en su elaboración, bien sea personalmente o a través de sus representantes, entrando ya en el contenido de los derechos políticos, que se extienden con el reconocimiento del derecho a ser elegido para cualquier cargo público: “puesto que todos los Ciudadanos son iguales ante la Ley, todos ellos pueden presentarse y ser elegidos para cualquier dignidad, cargo o empleo públicos, según sus capacidades y sin otra distinción que la de sus virtudes y aptitudes” (Asamblea Constituyente francesa, 1789, artículo 6).

Tener derechos políticos confiere la facultad de actuar en política en sentido amplio, significa la posibilidad de elegir y ser elegido, además solo quien tiene su titularidad puede participar en la construcción de la voluntad general, que se manifiesta a través de las leyes. En ese sentido, “parece obvio que para ejercitar los derechos políticos en primera instancia hay que gozar de su titularidad, lo cual es imprescindible, aunque no suficiente...” (Trimiño Velásquez, 2010, p.56). En el siglo XVIII a las mujeres se les negaban estos derechos.

Ante esta exclusión, las mujeres reaccionan y se valen de los principios ilustrados para abogar por su reconocimiento como ciudadanas.

En Francia, en el contexto revolucionario, destaca la figura de Olympe de Gouges (1748-1793), quien en 1791, dos años después de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, formula la Declaración de los Derechos de la Mujer y de la Ciudadana, texto en el cual usa los postulados ilustrados para justificar la incorporación de

las mujeres a la categoría de ciudadanas. Por su contenido, este es uno de los textos fundacionales de los feminismos de la igualdad<sup>12</sup>.

En el inicio de su declaración, Olympe de Gouges (1791) cuestiona a los hombres por su opresión hacia las mujeres:

Hombre, ¿eres capaz de ser justo? Una mujer te hace esta pregunta; por lo menos no le privarás ese derecho. Dime, ¿qué te da imperio soberano para oprimir a mi sexo? ¿Tu fuerza? ¿Tus talentos? Observa al Creador en su sabiduría, observa en toda su grandiosidad esa naturaleza con la cual parece que quieres estar en armonía, y dame, si te atreves, un ejemplo de su imperio tiránico.

El contenido de la Declaración de los Derechos de la Mujer y de la Ciudadana es muy parecido al del texto de 1789; la diferencia está en que reivindica los derechos civiles y políticos para las mujeres y se convierte en un instrumento de lucha para su emancipación. De esta manera, el artículo primero señala: “La mujer nace libre y permanece igual al hombre en derechos”

Es quizás en el artículo cuarto, concerniente a la libertad, donde mejor se puede apreciar el argumento según el cual los límites en el reconocimiento de los derechos de las mujeres no se desprenden de su naturaleza distinta, sino del hecho de que los hombres se los han arrebatado:

---

12 Los feminismos de la igualdad “apuntan a la obtención de una igualdad de oportunidades formales y exigen otorgar a las mujeres la titularidad de los mismos derechos que se les conceden a los hombres. Sus pretensiones principales apuntan a la eliminación de las barreras legales que impiden su acceso a la política, la educación y el empleo (...) consideran que las mujeres son oprimidas porque no son tratadas de modo igual a los hombres.” (Fries, 2013, p.49) Por su parte Celia Amorós, una de las exponentes más reconocida del feminismo español, señala en relación con la influencia de los ideales ilustrados: “[...] concebimos difícilmente un feminismo al margen de los ideales y de los valores ilustrados, lo entendemos como un aspecto particularmente significativo de esa “Ilustración de la Ilustración” en que todos los críticos de la Modernidad que no han renegado de ideales emancipatorios están empeñados.” (Amorós, 2000, p.112)

La libertad y la justicia consisten en devolver todo lo que pertenece a los otros; así, el ejercicio de los derechos naturales de la mujer sólo tiene por límites la tiranía perpetua que el hombre le opondrá; estos límites deben ser corregidos por las leyes de la naturaleza y de la razón. (Gouges, 1791)

En el artículo sexto, referido a los derechos políticos, el texto señala que tanto los hombres como las mujeres deben participar en la formación de las leyes, bien sea personalmente o a través de sus representantes y se agrega, además, que dichas leyes deben ser iguales para todas las personas,

todas las ciudadanas y todos los ciudadanos, por ser iguales a sus ojos, deben ser igualmente admisibles a todas las dignidades, puestos y empleos públicos, según sus capacidades y sin más distinción que la de sus virtudes y sus talentos. (Gouges, 1791)

Aunque el texto de Olympe de Gouges se puede considerar un acto militante de apoyo a la causa de las mujeres, en su momento no tuvo buena acogida en la sociedad francesa y generó mucho rechazo. Su autora fue guillotizada dos años después de formular su declaración, el 3 de noviembre de 1793, por ser girondina y hacer un llamado a un plebiscito nacional para elegir entre la república unitaria, la federación o la monarquía como forma de gobierno<sup>13</sup>.

Un año después de que Olympe de Gouges escribiera su famoso texto, en Inglaterra sale a luz pública la obra de Mary Wollstonecraft (1759-1797), titulada *Vindicación de los derechos de la mujer*, considerada también pionera del pensamiento feminista.

---

13 No es casualidad que el mismo año de su muerte se prohibieron los clubes y sociedades de mujeres, y el único derecho que se le reconoció, fue el que estableció en el artículo décimo "la mujer tiene el derecho de subir al cadalso" (Puleo, 1993).

Esta autora concedora de la Ilustración, utiliza los mismos postulados de Rousseau y les da la vuelta mostrando sus contradicciones. Cuestiona, por ejemplo, que si la igualdad es el rasgo que distingue el estado de naturaleza, ¿por qué las mujeres deben estar sometidas a los hombres? Si el orden político que esboza el contrato social parte de la igualdad de los derechos naturales, ¿por qué las mujeres deben ser excluidas de la voluntad general -y por tanto de la elaboración de las leyes- que es el instrumento que constituye a las personas en libres e iguales? Pero su crítica no es solo contra el filósofo ginebrino, sino contra los hombres por su apropiación histórica de la razón (Cobo, 1989):

¿Quién hizo al hombre el juez exclusivo, si la mujer comparte con él el don de la razón? De este mismo modo argumentan todos los tiranos (...) todos ellos están ávidos por aplastar la razón, y también siempre afirman que usurpan el trono sólo por ser útiles. ¿No actúan de modo similar cuando fuerzan a todas las mujeres, al negarles los derechos civiles y políticos, a permanecer confinadas en sus familias, andando a tientas en la oscuridad? Porque ciertamente señor, no afirmará que un deber pueda obligar cuando no se basa en la razón. Si realmente éste fuera su destino, los argumentos se desprenderían de la razón (...). (Wollstonecraft, 2000, p.110)

En la obra de Mary Wollstonecraft (2000) cumple un rol fundamental la educación; aboga por la necesidad de educar a las mujeres en condiciones iguales a las de los hombres<sup>14</sup>; se opone a la división de los

---

14 En relación con este tema señala: "si desechamos estas teorías ilusorias y consideramos a la mujer como un todo, como debe ser, y no parte del hombre, la pregunta sería si tiene o no razón. En caso afirmativo, lo que concederé de momento, no fue creada sólo para solaz del hombre y lo sexual no debe destruir el carácter humano. Probablemente a este error han llegado los hombres al considerar la educación a una luz falsa y no como el primer paso para formar a un ser que avance gradualmente hacia la perfección". (Wollstonecraft, 2000, p.179) Y oponiéndose a los postulados de Rousseau manifiesta: "las mujeres, consideradas no sólo criaturas morales, sino también racionales, deben tratar de adquirir las virtudes humanas (o perfecciones) por los mismos medios que los hombres, en lugar de ser educadas como una especie de fantásticos seres a medias, una de las extravagantes quimeras de Rousseau." (Wollstonecraft, 2000, p.157)

espacios en público (hombres) y privado (mujeres) que condena a las mujeres al sometimiento y la domesticidad<sup>15</sup>; cuestiona la supuesta naturaleza complementaria de hombres y mujeres que les niega a estas los derechos naturales, así como la incapacidad para razonar<sup>16</sup>; condena la tradición que –amparándose en una supuesta naturalidad–, mantiene a una gran mayoría de ciudadanos en condición de subordinación, por lo que se declara contraria y rechaza todo poder que se base en prejuicios, aunque la justificación se encuentre en la antigüedad.

En relación con los derechos civiles y políticos, no se puede apreciar que este haya sido un tema prioritario para Mary Wollstonecraft, pero eso no debe llevar a señalar que negara la ciudadanía política de las mujeres, lo que puede verse cuando increpa a los hombres por comportarse como tiranos al negarles a las mujeres estos derechos. También al señalar que esta negación las lleva a una especie de confinamiento en la familia, en el espacio privado, cuando lo que se hace necesario es que “su virtud privada se convierta en un beneficio público, deben tener una existencia civil en el Estado, sean casadas o solteras” (Wollstonecraft, 2000, p.323).

Para Celina Trimiño (2010) llama la atención que Mary Wollstonecraft no abogara por el derecho al sufragio como un elemento fundamental en el logro de la igualdad con los hombres. Esto se debe a que ella ubicaba el problema de la emancipación de las mujeres en un terreno más profundo, en la persistencia de roles y hábitos tradicionales, no tanto en el sufragio censitario que consideraba una cuestión de término (Fernández Poza citado por Trimiño, 2010).

---

15 “Reiteradamente he sostenido que las mujeres no pueden ser confinadas por la fuerza a los asuntos domésticos y he proporcionado argumentos que me parecen irrecusables al desprenderse de cuestiones de hecho que prueban mi afirmación” (Wollstonecraft, 2000, p.111)

16 “Si se debe excluir a las mujeres, sin tener voz, de participar en los derechos naturales del género humano, pruebe primero, para rechazar la acusación de injusticia e inconsistencia, que carecen de razón; de otro modo, esta grieta en vuestra Nueva Constitución siempre mostrará que el hombre, de alguna forma, debe actuar como un tirano, y la tiranía, en cualquier parte de la sociedad donde alce su descarado frente, siempre socavará la moralidad” (Wollstonecraft, 2000, p.111).

Tampoco los postulados de Mary Wollstonecraft fueron tomados en cuenta por la sociedad inglesa de la época; sin embargo, sirvieron como fuente de inspiración para los movimientos sufragistas que se desarrollaron en el siglo XIX, como también lo fue la obra del filósofo utilitarista y miembro del parlamento inglés John Stuart Mill.

Los movimientos sufragistas de mujeres se dieron en distintas partes del mundo, y América Latina no fue la excepción. Hacia finales del siglo XIX y buena parte del XX, por todo el continente las mujeres lucharon por la obtención del sufragio como un paso fundamental para el reconocimiento de sus derechos; reivindicaban el papel de las mujeres en la sociedad (Castillo y Morales, 2013).

Las sufragistas estadounidenses y las inglesas fueron pioneras en estas luchas. En el caso de las primeras, organizaron el primer movimiento feminista y se puede señalar el 19 de julio de 1848 como fecha conmemorativa de su nacimiento. Ese día en Estados Unidos se aprobó la Declaración de Seneca Falls, conocida también como la declaración de sentimientos, en una convención que tenía como objetivo analizar las condiciones y los derechos sociales, civiles y religiosos de las mujeres (Rodríguez, 2008).

Señala Alicia Miyares (1999) que a partir de Seneca Falls los esfuerzos por la igualdad que orientaba el accionar de las mujeres y de algunos hombres, se comenzaron a canalizar en movimientos feministas organizados y conscientes, que se extendieron por el resto del mundo. El texto de la declaración constaba de doce decisiones, once de ellas fueron aprobadas por unanimidad, mientras que la número doce, que hacía referencia al voto, por una pequeña mayoría<sup>17</sup>.

Entre las impulsoras de la Declaración de Seneca Falls, Lucretia Mott y Cady Stanton, había diferencias en relación con la importancia que

---

<sup>17</sup> El texto de la decisión doce señalaba: "DECIDIMOS: Que es deber de las mujeres de este país asegurarse el sagrado derecho al voto" (Citado por Miyares, 1999).

le otorgaban al voto de las mujeres; mientras que Mott consideraba esta reivindicación muy radical y su preocupación estaba más orientada hacia la incorporación de las mujeres al mundo laboral, Stanton se convirtió en una acérrima defensora del sufragio femenino, junto a Susan B. Anthony y sus seguidoras. Fundaron la National Woman Suffrage Association (NWSA) en 1868, se centraron en el derecho al voto ya que según sus planteamientos, solo la participación de las mujeres en los espacios políticos podía garantizar la igualdad (Miyares, 1999; Rodríguez, 2008).

Pese a estos esfuerzos, hubo que esperar hasta 1920, más de setenta años después de la Declaración de Seneca Falls, para que las estadounidenses lograran el derecho al voto a través de la decimonovena enmienda a la Constitución.

En 1856 se presentó en Inglaterra la primera petición por la igualdad al Parlamento, lo hicieron un grupo de mujeres universitarias que habían realizado sus estudios en los dos centros superiores para las mujeres que existían en la época, Queen's College y Bedford College. Esta solicitud, que fue rechazada por el Parlamento, contó con 2.600 firmas y fue liderada por mujeres de las artes y la cultura. Este rechazo originó el nacimiento del movimiento sufragista inglés, conocido por la persistencia de las mujeres en sus luchas reivindicativas (Marrades, 2001; Rodríguez, 2008).

En el año 1866, el filósofo utilitarista y miembro del Parlamento inglés, John Stuart Mill, presentó una nueva petición sobre el sufragio femenino que contó con las firmas de 1.500 mujeres. Aunque esta solicitud también fue rechazada, tuvo 80 votos a favor. El año siguiente, en 1867, las inglesas crearon la National Society for Woman's Suffrage (NSWS), a la que le sucedieron otras asociaciones sufragistas por toda Gran Bretaña (Rodríguez, 2008). En 1897, fue creada la National Union of Women's Suffrage Societies (NUWSS) liderada por Millicent Garrett

Fawcett, considerada la corriente moderada del movimiento sufragista inglés, ya que pretendía que este derecho fuera incorporado en las reformas electorales, siempre bajo una estrategia de orden y legalidad. A esta corriente se le denominó las *suffragists*. Debido a la falta de respuestas, el movimiento se radicalizó. Hacia principios del siglo XX y hasta la Primera Guerra Mundial se desarrolló la corriente radical, liderada por Emmeline Pankhurst, que compartía con las moderadas su lucha por el derecho al voto, pero las *suffragettes* (nombre con el que se conoció a las seguidoras de la corriente radical), adoptaron tácticas violentas como el sabotaje de los mítines públicos, el incendio de comercios y establecimientos públicos, entre otros (Nash, 2004; Rodríguez, 2008; Fernández, 2012).

Las inglesas tuvieron que esperar hasta el año 1928 para lograr el derecho al sufragio en condiciones de igualdad con los hombres, aunque en 1918, a través del Acta de Representación del Pueblo, se estableció una especie de sufragio censitario que permitía votar a las mujeres mayores de 30 años y casadas con hombres con derecho al voto, que eran cabeza de familia o poseían un título universitario, lo que excluía a las obreras que habían tenido un papel decisivo en la industria bélica en el período de la guerra (Rodríguez, 2008).

Antes de culminar la etapa inglesa del movimiento sufragista, es importante destacar el papel que jugaron John Stuart Mill y sus ideas en estas luchas, sin dejar de señalar la influencia que tuvo en este autor su esposa y también escritora feminista Harriet Taylor. De hecho es el propio Stuart Mill quien reconoce que su obra más importante en esta materia, *El sometimiento de las mujeres*, es producto de las discusiones e intercambio de ideas que sostuvo con Harriet sobre la sujeción y emancipación de las mujeres (Trimiño Velásquez, 2010).

Uno de los aportes principales de Stuart Mill es haber identificado como uno de los obstáculos principales para el ejercicio de los dere-

chos de las mujeres, el principio que establece una naturaleza distinta y complementaria entre los sexos, lo cual, según este autor, debe sustituirse por una igualdad perfecta:

el principio que regula las relaciones sociales vigentes entre los dos sexos (la subordinación legal de un sexo al otro) es incorrecto por sí mismo y que, en nuestros tiempos, es uno de los mayores obstáculos que se oponen al desarrollo humano; y que debería ser sustituido por un principio de igualdad perfecta, que no reconozca poder ni privilegios para una de las partes ni desventajas para la otra. (Stuart Mill, 2005, p.71)

En relación con los derechos políticos y al desempeño de funciones públicas, señala que “las mujeres, y no en corto número, sino en gran cantidad, se han mostrado capaces de hacer tal vez, sin excepción alguna, lo que hacen los hombres, y hacerlo con éxito y gloria” (Stuart Mill, 2005, p.83).

Además, al plantear la verdadera universalidad de los derechos y el hecho de que las mujeres comparten con los hombres la misma esencia humana, lo lleva a señalar que excluirlas del ejercicio de un derecho basándose en su falta de capacidad natural, es el único caso de injusticia de este tipo que queda en la Modernidad, donde el origen y acontecimientos de la naturaleza que no se pueden cambiar, limitan las posibilidades de una persona:

las incapacidades a que están sometidas las mujeres por el mero hecho de su nacimiento son el único ejemplo de su clase en la legislación moderna. Sólo en este único caso, que afecta a la mitad de la raza humana, se cierran a unas personas las funciones sociales más elevadas por una fatalidad de su nacimiento que no podrá superar con ningún esfuerzo ni cambios de circunstancias (...). Así pues, la subordinación social de las mujeres destaca como hecho

aislado en las instituciones sociales modernas. (Stuart Mill, 2005, p.104)

En relación con el derecho al sufragio, expresa Stuart Mill:

Cualesquiera que sean las condiciones y restricciones impuestas al hombre para admitirle a tomar parte en el sufragio, no hay ni sombra de razón para no admitir a la mujer bajo las mismas condiciones. Probablemente la mayoría de las mujeres de una clase compartiría las opiniones de la mayoría de los hombres de esta clase misma, a menos que la cuestión se refiriese a los intereses de su sexo, en cuyo caso el derecho de sufragio vendría a ser para las mujeres única garantía de que sus reclamaciones se examinasen con equidad. (Stuart Mill, 2005, p.84)

En cuanto a la exclusión de las mujeres del ejercicio de las funciones públicas, Stuart Mill (2005) cuestiona este hecho y manifiesta que se trata de una injusticia, que la historia está llena de ejemplos de reinas y de mujeres que accedieron a cargos públicos, ejerciendo poder de mando y derrumbando los prejuicios que señalaban su supuesta incapacidad para cumplir con dichas funciones:

¿cómo conciliar la justicia con la negación de la parte de honor y distinciones que les pueda caber y del derecho moral de todo ser humano a escoger sus ocupaciones (excepto las que ceden en perjuicio de otros), según sus propias preferencias y por cuenta propia? (Stuart Mill, 2005, p.83)

John Stuart Mill es un filósofo utilitarista, por eso dentro de sus postulados destaca el principio de utilidad, según el cual la felicidad es el único valor que es un fin en sí mismo; en ese sentido, cada individuo, sea hombre o mujer, tiene derecho a buscar y defender sus intereses, su felicidad, y que dichos intereses sean representados a través del voto.

Estas ideas, como se dijo anteriormente, sirvieron de fundamento a los movimientos sufragistas de mujeres de distintas partes del mundo.

En América Latina, las mujeres también lucharon por la obtención del derecho al sufragio. Fue Uruguay el primer país de la región en el cual pudieron votar, primero en un plebiscito organizado por la comunidad de Cerro Chato en 1927 y en 1938 lo hicieron por primera vez en una elección nacional. Paraguay fue el último país de la región que reconoció el voto femenino en 1961, pero fueron las guatemaltecas las últimas en ejercerlo sin limitaciones en 1965, ya que antes de esa fecha, la Constitución de ese país solo permitía votar a las mujeres letradas (Smink, 2013; Noragueda, 2015).

#### **IV. LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS. ¿DÓNDE ESTÁN LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES?**

La etapa de internacionalización se inicia en el siglo XIX, pero adquiere relevancia en el siglo XX, una vez culminada la Segunda Guerra Mundial.

Después de 1945 surge la inquietud en la comunidad de naciones de crear un orden público internacional que ponga límites al poder arbitrario de los Estados, incluso que garantice la protección de los nacionales de un Estado cuando este sea responsable de las violaciones de sus derechos, como había ocurrido con los abusos estatales durante la conflagración bélica. Esto implicaba un cambio sustancial en el ámbito internacional ya que, por primera vez en la historia, las personas pasarían a ser sujetos de una rama del Derecho Internacional Público, específicamente del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

En este contexto se crean organizaciones internacionales de carácter político como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que oficialmente nace luego de la Conferencia de San Francisco, celebrada

en 1945, en la cual se aprueba la Carta de Naciones Unidas, donde se instituyen los órganos principales de la organización, entre ellos la Asamblea General, el Consejo de Seguridad y el Consejo Económico y Social (ECOSOC por sus siglas en inglés).

El artículo 68 de la Carta establece como obligación del ECOSOC, promover los derechos humanos. Esto sentó las bases del sistema universal de protección de estos derechos (Fernández, et al., 2018).

En América, en el año 1948, en la Novena Conferencia Internacional Americana celebrada en Bogotá, se crea la Organización de Estados Americanos (OEA) y se adopta la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre<sup>18</sup> (OEA, 1948b).

El primer documento de gran relevancia suscrito por los Estados que forman parte de la ONU fue la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948; en ella se incluyeron derechos políticos, civiles, sociales, económicos y culturales para todas las personas. De hecho, en el preámbulo de la DUDH, se establece que los pueblos que conforman las Naciones Unidas están comprometidos con la igualdad de derechos entre hombres y mujeres.

Cabe destacar que en principio el nombre dado a este texto fue Declaración Universal de Derechos del Hombre, pero en la 375 sesión plenaria del 5 de febrero de 1952, la Asamblea General de Naciones Unidas, en su Resolución 548, decidió que en todos los documentos escritos en castellano, se usara la expresión derechos humanos en lugar de derechos del hombre (Fernández, 2012).

En relación con los derechos políticos, el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece:

---

<sup>18</sup> Se hace referencia únicamente a los sistemas internacionales de protección de derechos humanos a los cuales pertenecen los países de América Latina, uno de carácter universal, el que funciona en el ámbito de la ONU y otro de carácter regional, el de la OEA.

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

Se puede observar que la DUDH no hace distinción entre hombres y mujeres, lo que implica que se reconoce a las mujeres el derecho a elegir, ser elegidas y al ejercicio de funciones públicas en igualdad con los hombres. Sin embargo, si nos ubicamos en el momento en que este texto fue adoptado, 1948, queda claro que se trata del reconocimiento formal de un derecho que no implica necesariamente que las mujeres puedan ejercerlo, tomando en cuenta, además, que para la fecha, aún en muchos países no se había reconocido el sufragio femenino.

Por otro lado, al momento de su adopción, esta declaración no tenía el carácter obligatorio de un tratado o convenio internacional; se trataba de un acuerdo o de un consenso entre los países pero que no constreñía a los Estados signatarios, aunque existía la obligación moral de cumplir con esos preceptos que forman parte de la esencia de las Naciones Unidas.

En el año 1968 se celebró en Teherán la Conferencia Internacional de Derechos Humanos con la finalidad de examinar los progresos logrados luego de veinte años de vigencia de la Declaración Universal de Derechos Humanos y evaluar los próximos pasos a seguir. En la Pro-

clamación de Teherán, del 13 de mayo se expresó que la “Declaración Universal de Derechos Humanos enuncia una concepción común a todos los pueblos de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana y la declara obligatoria para la comunidad internacional” (Proclamación de Teherán, 1968: numeral 2).

En el año 1966, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), que establece en el artículo 25 lo siguiente:

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2<sup>19</sup>, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a. Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b. Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- c. Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

A diferencia de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el PIDCP tiene carácter vinculante y es de obligatorio cumplimiento para los países que lo ratifiquen. De la redacción de su artículo 25 relativo a derechos políticos, en concordancia con el artículo 2 que prohíbe la discriminación por razón de sexo, se comprende que el reconocimiento que se hace es de carácter universal y que las mujeres gozan de los mismos derechos que los hombres.

---

<sup>19</sup> Raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Así las cosas, parecía que por lo menos en el sistema universal de protección de derechos humanos que funcionaba en el marco de la ONU, se habían eliminado las barreras para que las mujeres pudieran ejercer el derecho al sufragio, a ser elegida y a ejercer funciones públicas, pero como se señaló, esto solo ocurría desde el punto de vista formal; se trataba del reconocimiento de derechos, pero persistían (y aún persisten en muchos casos) las barreras para el ejercicio efectivo de estos.

La igualdad entre hombres y mujeres contenida en estos instrumentos normativos, básicamente se refiere a que ante la ley, todas las personas tienen el mismo estatus jurídico, es la igualdad formal, la jurídica, aquella que es ciega a las barreras y obstáculos que tienen las personas para hacer efectivo el goce de sus derechos, debido a una condición, por ejemplo, debido a su género, en el caso de las mujeres.

Cuando la norma da un tratamiento idéntico a los hombres y las mujeres, no toma en cuenta que los hombres fueron sujetos de derechos varios siglos antes que las mujeres, convirtiéndose en el modelo o estándar, en el sujeto universal, de forma que cuando se trata de manera idéntica a las mujeres, se configura la discriminación, porque no se reconocen sus experiencias ni sus recorridos vitales.

Esta es una de las críticas que desde el feminismo se les hace a los textos de derechos humanos de carácter general que usan un aparente lenguaje neutral, que supuestamente incluye a las mujeres pero que al invisibilizar sus condiciones materiales y la desigualdad en la partida, mantienen situaciones históricas de injusticia; solo reconocen una igualdad formal que profundiza la exclusión de estas en los espacios públicos en general y en los políticos en particular (Fernández, 2016).

Al respecto señala Hilary Charlesworth (1997) que la estructura del Derecho Internacional de los Derechos Humanos ha sido construida

sobre el silencio de las mujeres; su desarrollo ha sido parcial y androcéntrico, dando prioridad a una visión masculina del mundo.

En los instrumentos aprobados en el ámbito regional americano, también se deja evidencia de esta visión androcéntrica y patriarcal de los derechos humanos.

En el año 1948 se aprobó la Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer debido a la presión de mujeres y activistas feministas de toda América<sup>20</sup>, consagrándose en su artículo 1: “Las Altas Partes Contratantes convienen en que el derecho al voto y a ser elegido para un cargo nacional no deberá negarse o restringirse por razones de sexo” (OEA, 1948a).

Este instrumento significó un paso importante para los derechos políticos de las mujeres, aunque su redacción no escapa de la carga androcéntrica antes señalada y de la visión subordinada de las mujeres, lo cual se puede comprobar en el preámbulo, cuando se considera que la mujer se merece el derecho al sufragio porque antes de reclamarlo ha sabido cumplir con sus deberes como compañera del hombre, lo que permite indicar que sigue presente esa visión complementaria de los sexos y los roles tradicionales de género. Textualmente se dice en la Convención: “Que la mujer de América, mucho antes de reclamar sus derechos, ha sabido cumplir noblemente todas sus responsabilidades como compañera del hombre” (OEA, 1948a: preámbulo).

Continuando con el reconocimiento de los derechos políticos en instrumentos internacionales de derechos humanos, nos encontramos en el ámbito del sistema interamericano con la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (DADDH), aprobada en 1948, cuyo nombre permite tener una idea del sujeto que sirve como

---

<sup>20</sup> Ya en 1928, las mujeres de las Américas habían logrado crear la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), primer ente internacional dedicado a la promoción de los derechos de las mujeres. Actualmente la CIM está adscrita a la OEA.

modelo de este texto. Lo que queda en evidencia en su introducción donde solo se habla del hombre<sup>21</sup> y no aparece ninguna referencia a la mujer.

En relación con los derechos políticos, el artículo 20, titulado Derecho de sufragio y de participación en el gobierno, establece:

Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres. (OEA, 1948b, artículo 20)

El artículo 32 de la Declaración Americana, titulado Deber de sufragio, expresa:

Toda persona tiene el deber de votar en las elecciones populares del país de que sea nacional, cuando esté legalmente capacitada para ello. (OEA, 1948b, artículo 32)

El hecho de que en ambos artículos se hable de “persona legalmente capacitada” llama la atención, ya que puede señalarse que este instrumento no parte de la universalidad del derecho al sufragio, sino que lo vincula con el ordenamiento interno y el reconocimiento de este por las leyes nacionales; por ello, esta declaración no se convierte en un instrumento de lucha de las mujeres en la búsqueda de sus derechos como personas en general, mucho menos de derechos políticos porque los circunscribe a las leyes internas de cada país y como es sabido en varios de los ordenamientos jurídicos latinoamericanos, para el año 1948, fecha de la DADDH, no se había reconocido el derecho al sufragio y a la participación política femenina<sup>22</sup>.

21 “Que la protección internacional de los derechos del hombre debe ser guía principalísima del derecho americano en evolución” (Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 1948: s.n.).

22 Es cierto que los Estados pueden establecer regulaciones legales a los derechos, sin embargo,

En ese sentido, si las leyes nacionales no permitían a las mujeres ejercer el derecho al voto ni ser elegidas para cargos de representación popular, no entraban dentro de los sujetos titulares del derecho reconocido en el artículo 20 de la Declaración Americana, la cual es más limitada en el reconocimiento de derechos de las mujeres que la DUDH.

La única referencia explícita a las mujeres en la DADDH se encuentra en el artículo 7, titulado Derecho de protección a la maternidad y a la infancia, en el que se establece: “Toda mujer en estado de gravidez o en época de lactancia, así como todo niño, tienen derecho a protección, cuidados y ayuda especiales”, norma en la que se protege a las mujeres por el rol reproductivo que cumplen en la sociedad y no en su condición de persona con los mismos derechos que los hombres (OEA, 1948b, artículo 7).

También en la región de las Américas se adoptó la Convención Americana de Derechos Humanos en San José (Costa Rica), en noviembre de 1969. Este instrumento consagra los derechos políticos en su artículo 23 de la siguiente manera:

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
  - a. de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

---

el carácter universal del derecho al sufragio y la participación política, así como la prohibición de discriminación entre otros motivos por razones de género, llevan a señalar que los Estados no pueden justificarse en disposiciones de derecho interno para no cumplir con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, así lo ha dejado expresamente establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos desde su primera sentencia, caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, en la cual manifestó como obligación de los Estados: “organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1988, p.166)

- b. de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
  - c. de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.
2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

Destaca este artículo la regulación establecida en el numeral 2, ya que establece taxativamente que los Estados solo pueden reglamentar el ejercicio de los derechos políticos por las razones señaladas en el texto, dentro de las cuales no se incluye el sexo, lo que significa que no pueden establecer limitaciones a las mujeres por su género.

Lo señalado en el artículo 23, se vincula con el artículo 1, prohibición de discriminación por razones de sexo, y el 2, que obliga a los Estados a tomar medidas legislativas y de otra índole para adecuar las disposiciones del derecho interno para hacer efectivos los derechos contenidos en la Convención Americana de Derechos Humanos, lo que implica que si existe alguna limitación legal para el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres, los Estados que hayan ratificado este texto, tienen una obligación internacional de eliminarla de su ordenamiento jurídico, de lo contrario, pueden ser responsables por la violación de derechos humanos.

El desarrollo de este epígrafe permite concluir que en el proceso de internacionalización de los derechos humanos se pueden apreciar claroscuros en el reconocimiento y goce efectivo de los derechos

por parte de las mujeres. En relación con los derechos políticos, en algunos casos la postura androcéntrica del texto normativo desconoce las barreras y obstáculos que tienen las mujeres para el ejercicio de estos derechos, por lo que establece una igualdad formal que no la garantiza en los resultados.

La crítica que se hace a estos instrumentos normativos, no implica desconocer que tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en el sistema universal, como la Convención Americana de Derechos Humanos en el sistema interamericano, los dos instrumentos de carácter general más importantes para los países de América Latina en materia de derechos políticos, incluyen dentro de los sujetos titulares a las mujeres.

Hay que destacar, además, que una interpretación progresiva de estos tratados lleva a señalar que la igualdad ante la ley permite un trato distinto cuando las situaciones sean diferentes, lo que se comprende mejor en el proceso de especificación de los derechos humanos.

## **V. LA CEDAW, LA IGUALDAD SUSTANTIVA Y LAS MEDIDAS DE ACCIÓN AFIRMATIVA**

En la evolución histórica de los derechos humanos, a la etapa de internacionalización, le sigue la de especificación que, como señala Gregorio Peces-Barba (1995), produce una mutación al modelo liberal occidental de derechos humanos; ya no se refiere al reconocimiento de derechos de manera general a todas las personas, sino por el contrario, a la aceptación de que en la realidad, hay seres humanos que por razones culturales, sociales o físicas, pertenecen a un grupo que se encuentra en una situación histórica de inferioridad y desventaja, por lo que requieren una protección especial para poder superar la desigualdad y discriminación que sufren en el goce efectivo de sus derechos.

Las mujeres en virtud de sus condiciones históricas de desigualdad pertenecen al grupo de personas que requieren de una protección especial por parte del Estado, lo que lleva a la necesidad de analizar las distintas situaciones para garantizar el goce efectivo de sus derechos. De esta manera cobran vigencia las palabras de Iris Marion Young (1996, p.119):

allá donde existan diferencias grupales en capacidades, socialización, valores y estilos cognitivos y culturales, sólo atendiendo a dichas diferencias se podrá lograr la inclusión y participación de todos los grupos en las instituciones económicas y políticas. Esto presupone que en lugar de formular siempre derechos y reglas en términos universales, ciegos a la diferencia, algunos grupos gozan a veces de derechos especiales.

En las Naciones Unidas, por iniciativa de la Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW por sus siglas en inglés), se elaboró un proyecto de convención que protegiera de manera específica los derechos de las mujeres; se buscaba eliminar todas las formas de discriminación que sufrían por el hecho de serlo y se tenía como antecedente la Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer adoptada por la Asamblea General de la ONU en 1967 (Facio, 1998).

De esta manera, el 18 de diciembre de 1979, la Asamblea General adoptó la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (conocida como CEDAW por sus siglas en inglés), la cual entró en vigor el 3 de septiembre de 1981.

La CEDAW establece una definición de la discriminación contra las mujeres en su artículo 1 en los siguientes términos:

toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

Esta convención no crea derechos especiales para las mujeres, lo que hace es reconocer las dificultades que han tenido y los obstáculos para el ejercicio de sus derechos, entre ellos, el peso de la cultura y las tradiciones, así como los roles tradicionales de género, los cuales han influido en la posición subordinada de estas en la sociedad y en la familia.

Es por esa razón que su artículo 5, que se constituye en la piedra angular de este instrumento, plantea la obligación que tienen los Estados de erradicar los roles y estereotipos de género:

Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres.

En relación con los derechos políticos, la CEDAW establece la obligación que tienen los Estados de adoptar medidas para garantizar que las mujeres no sean discriminadas en el ejercicio de estos. A tal efecto establece el artículo 7:

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a:

- a. Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;
- b. Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de estas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales;
- c. Participar en organizaciones y en asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.

Se puede apreciar en el contenido del artículo anterior, que la CEDAW hace referencia a los derechos políticos reconocidos en los instrumentos internacionales de carácter general tales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) o la Convención Americana de Derechos Humanos (1969), pero exige a los Estados que más allá de la igualdad formal, adopte medidas de distintos tipos para eliminar la discriminación que impide el ejercicio efectivo de estos derechos por las mujeres; se trata de buscar la igualdad sustantiva<sup>23</sup>.

Una de las premisas fundamentales de la CEDAW, que hasta cierto punto rompe con la visión liberal de los derechos humanos, es precisamente la igualdad sustantiva, que implica que los Estados busquen alternativas para “mejorar la situación de facto de la mujer adoptando políticas y programas concretos y eficaces” (Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer, 2004: numeral 7).

Para el logro de la igualdad sustantiva, plantea la CEDAW la necesidad de establecer medidas especiales de carácter temporal para acelerar la igualdad de facto. En ese sentido establece el artículo 4.1:

---

<sup>23</sup> “La CEDAW, al pretender eliminar la discriminación de *jure* y de *facto*, pretende lograr no solo la igualdad de *jure*, sino la igualdad de *facto* o igualdad real o sustantiva. El objetivo es la transformación social, el cambio social que va más allá del cambio legislativo, aunque lo incluye. Es más, la igualdad de *jure* se concibe solo como un medio para lograr la realización práctica del principio de igualdad” (Facio, 1998, s.n).

La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato.

Conceptualmente, en la doctrina, las medidas especiales de carácter temporal son conocidas como “acción positiva”, “discriminación positiva”, “acción afirmativa” y “discriminación inversa”. Su nacimiento se ubica en Estados Unidos, en las políticas que buscaban otorgar compensaciones a los grupos en una situación histórica de desigualdad. Adquieren relevancia en el contexto de la lucha de las personas afroamericanas por sus derechos civiles y por las prerrogativas especiales que tenía el presidente norteamericano para implementarlas. Fueron usadas en instituciones universitarias para permitir el acceso a personas pertenecientes a grupos en situación histórica de desventaja<sup>24</sup>, además de otros espacios sociales (Fernández-Ramil, 2017).

El Comité sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (conocido como Comité CEDAW), órgano de las Naciones Unidas creado según el artículo 17 de la CEDAW con el fin de examinar los progresos realizados por los Estados en la implementación de dicha convención, en su recomendación general número 25, señala que las medidas especiales de carácter temporal pueden adoptarse en relación con todos los derechos contenidos en la CEDAW “si se puede demostrar que dichas medidas son necesarias y apropiadas para acelerar el logro del objetivo general de la igualdad sustantiva o

---

<sup>24</sup> Desde 1971 con el primer caso en esta materia relacionado con un estudiante de origen judío, De Funnis, la Corte Suprema de Estados Unidos ha conocido y fallado a favor o en contra de las medidas de acción afirmativa, ver al respecto Zúñiga, Aguilera y Vásquez, 2007; Valenzuela y Zúñiga, 2014.

de *facto* de la mujer o de un objetivo específico relacionado con esa igualdad” (Comité CEDAW, 2004, numeral 24).

Es bajo este enfoque de derechos humanos que se puede entender que las cuotas de género se constituyen en una medida de acción afirmativa, establecida por los Estados para acelerar la participación de las mujeres en los cargos de representación popular y eliminar la discriminación que sufren por su género (Ríos, Hormazábal y Cook, 2008). Responden a la necesidad de lograr la igualdad sustantiva y hacerle frente a la subrepresentación en los espacios políticos.

Pueden entenderse estas medidas como una forma de hacerle frente a las graves violaciones al principio de igualdad de oportunidades que se daba en el pasado; su propósito es contribuir a la igualdad real y eliminar las desigualdades que el sistema social crea, así como erradicar los estereotipos raciales, de género, entre otros. En el caso de las cuotas, “se trata de medidas que procuran generar igualdad en el punto de partida, para crear una situación equitativa en la competencia política y social” (Aquino, 2017, p.3).

En el caso de América Latina, ha sido la medida especial de carácter temporal que más han adoptado los Estados para mejorar la participación de las mujeres en las instituciones legislativas (Freidenberg y Lajas, 2015).

En el siguiente apartado se hará referencia a las cuotas de género y a la democracia paritaria, dos mecanismos que persiguen que los derechos políticos consagrados en instrumentos de derechos humanos sean efectivamente ejercidos por las mujeres en igualdad de condiciones con los hombres.

## **VI. CUOTAS LEGISLATIVAS Y DEMOCRACIA PARITARIA**

Las politólogas Flavia Freidenberg y Sara Lajas (2015) distinguen tres olas en las reformas políticas que se dieron en América Latina para

mejorar la representación de las mujeres en los espacios políticos a través de las leyes de cuotas y la democracia paritaria.

El inicio de la primera ola se puede ubicar en 1991 con la aprobación de la Ley de Cupos en Argentina, que obligó a los partidos políticos a incluir en sus listas un 30 % de mujeres y se estableció un mandato de posición para que estas no fueran incorporadas en los últimos lugares.

Una de las razones que explica esta medida de acción afirmativa en territorio argentino es el papel activo asumido por el movimiento de mujeres.

Cabe destacar que en el caso argentino, la ley de cuotas fue anterior a la IV Conferencia Internacional sobre la Mujer celebrada en 1995, en la que se aprobó la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, donde se manifestó la necesidad de potenciar la plena participación de la mujer en la toma de decisiones y en el acceso al poder en condiciones de igualdad. Además, se reiteró que los derechos de las mujeres son derechos humanos (Organización de las Naciones Unidas, 1999).

Entre los temas prioritarios que se establecieron en la Plataforma de Acción de Beijing se incluyó el relativo a la mujer en el ejercicio del poder y la adopción de decisiones, desarrollándose un conjunto de medidas necesarias para mejorar la situación de las mujeres en el espacio político, entre las que destacan:

Adoptar medidas, incluso, cuando proceda, en los sistemas electorales, que alienten a los partidos políticos a integrar a las mujeres en los cargos públicos electivos y no electivos en la misma proporción y en las mismas categorías que los hombres (ONU, 1999, numeral 190.b, p.190).

Examinar el efecto diferencial de los sistemas electorales en la representación política de las mujeres en los órganos electivos y exa-

minar, cuando proceda, la posibilidad de ajustar o reformar esos sistemas (ONU, 1999d, numeral 190d).

Adoptar medidas positivas para conseguir que exista un número decisivo de mujeres dirigentes, ejecutivas y administradoras en puestos estratégicos de adopción de decisiones (ONU, 1999, numeral 192a).

La convergencia entre el papel activo de los movimientos de mujeres y feministas latinoamericanos y la adopción de disposiciones internacionales que promovían la relación existente entre la igualdad de género con la democracia, impulsaron las cuotas legislativas, operándose una especie de contagio en la región (Ríos, Hormazábal y Cook, 2008; Freidenberg y Lajas, 2015).

En esta primera ola, la prioridad era el establecimiento de un porcentaje mínimo de mujeres en las listas de candidaturas de los partidos para órganos de representación popular.

Cabe destacar que la aprobación de leyes de cuotas por los parlamentos no hizo desaparecer los obstáculos ni la resistencia de los partidos políticos. En aquellos casos en los cuales la legislación no establecía un mandato de posición, los partidos cumplían con la ley ubicando a las mujeres en los últimos lugares o en la lista de suplentes, donde desaparecía el impacto de la cuota de género como medida de acción afirmativa. Por otro lado, se mantuvieron los discursos basados en los estereotipos de género que buscaban mantener a las mujeres fuera del espacio político y lograr que los partidos mantuvieran el control en la selección de las candidaturas (Archenti y Tula, 2013).

Como respuesta a las barreras y a los obstáculos, en la segunda ola, se evaluaron las debilidades de las cuotas de género; se dejó en evidencia que estas por sí solas no mejoraban la representación de las

mujeres y que era necesario analizar el diseño del sistema electoral<sup>25</sup>. En esta etapa opera un incremento en el porcentaje de cuota de género exigido; en algunos casos donde no existe el mandato de posición se introduce y en aquellos donde está presente, se refuerza su existencia; se establecen sanciones en caso de incumplimiento de las cuotas y la exigencia de que se apliquen tanto para las candidaturas titulares como para las suplentes (Freidenberg y Lajas, 2015).

Los diferentes resultados obtenidos con las cuotas de género, la falta de cumplimiento y resistencia para implementarlas impulsó la tercera ola de medidas encaminadas a asegurar la presencia de las mujeres en la esfera política, ya no mediante acciones afirmativas como las leyes de cuotas, sino a través de un mecanismo permanente: la democracia paritaria.

Varios países de América Latina han adoptado la paridad como medida encaminada a garantizar la igualdad sustantiva. En relación con este tema expresan Line Barreiro y Lilian Soto (2015, pp.93-94):

La paridad como medida permanente, que incluye la igualdad sustantiva de las mujeres en la noción misma de democracia, ha sido consagrada ya en siete de los 19 países de la región y la mayoría ha establecido la alternancia y sanciones como la no inscripción en caso de incumplimiento; sin embargo, la efectividad debe ser monitoreada y las disposiciones modificadas para que se reflejen en la realidad. Puede decirse que la paridad es una tendencia importante en la región y no tan sólo un objetivo posible y deseable, sino más bien una realidad que se va concretando a través de la

---

25 "la combinación de las leyes de cuotas y de los sistemas electorales da lugar a contextos institucionales estratégicos para garantizar el incremento de la presencia de las mujeres en los procesos de decisión. De modo tal que las leyes de cuotas por sí solas no alcanzan para lograr sus objetivos si no son acompañadas por algunos requisitos mínimos que otorguen mayores garantías para su eficacia. En otras palabras, las cuotas aseguran la presencia de mujeres en las listas partidarias pero no necesariamente su acceso a los cargos, ya que estos dependen –además del voto popular– de un conjunto de otros condicionamientos. Y es precisamente el sistema electoral, la clave para entender el tipo de impacto que puede ejercer la cuota de género en la representación política" (Archenti y Tula, 2013, p.4).

incorporación de disposiciones obligatorias por medio de medidas legislativas o de cambios constitucionales.

El antecedente más conocido de la democracia paritaria se ubica en la Declaración de Atenas, adoptada en la primera Cumbre Europea “Mujeres en el Poder”, celebrada en Atenas, el 3 de noviembre de 1992 e impulsada por ministras y exministras, quienes hicieron un llamado para la adopción de una democracia paritaria, en la cual se sostuvo que la democracia y la igualdad exigen que haya paridad en la representación y administración de los Estados.

El primer país del mundo que modificó su Constitución para hacer posible la democracia paritaria fue Francia en 1999, adaptando su ley electoral a los cambios constitucionales.

El artículo 1 de la Carta Magna francesa establece en su segundo párrafo que “La ley favorecerá el igual acceso de las mujeres y los hombres a los mandatos electorales y cargos electivos, así como a las responsabilidades profesionales y sociales”.

Para Joan Wallach Scott (2012) la *Loi sur la parité* (como se conoce en Francia la Ley sobre la paridad) desafía el sujeto abstracto singular en el cual se basa el universalismo, para sustituirlo por uno que reconozca que los individuos son hombres y mujeres. Se trata de redefinir quién cuenta como individuo para que haya una verdadera concreción de los principios de la democracia republicana.

Así las cosas, se puede observar que transcurridos dos siglos desde que las mujeres comenzaron a luchar por sus derechos políticos, aún sigue siendo necesario fundamentar su inclusión dentro de la ciudadanía republicana en un orden democrático.

En la región latinoamericana, el antecedente de la democracia paritaria se puede encontrar en la décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe convocada por el Secretario Eje-

cutivo de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y realizada en Quito, Ecuador, del 6 al 9 de agosto de 2007.

Uno de los temas principales que se debatió en esta conferencia fue la participación política y paridad de género en los procesos de adopción de decisiones a todos los niveles. De esta manera en el documento final conocido como Consenso de Quito se acordó:

Adoptar todas las medidas de acción positiva y todos los mecanismos necesarios, incluidas las reformas legislativas necesarias y las asignaciones presupuestarias, para garantizar la plena participación de las mujeres en cargos públicos y de representación política con el fin de alcanzar la paridad en la institucionalidad estatal (poderes ejecutivo, legislativo, judicial y regímenes especiales y autónomos) y en los ámbitos nacional y local, como objetivo de las democracias latinoamericanas y caribeñas. (CEPAL, 2008, pp.21-22)

Del texto anterior queda claro que no basta con reformas legislativas para alcanzar la paridad, sino que es necesario también que haya verdadera voluntad política de los Estados, que el compromiso con la igualdad sustantiva de hombres y mujeres se manifieste a través de asignaciones presupuestarias que permitan adoptar medidas efectivas encaminadas a alcanzar la democracia paritaria.

Llegado a este punto se debe plantear lo que se entiende por democracia paritaria, para ello se hará uso de la que recoge la Norma Marco para consolidar la democracia paritaria propuesta por ONU Mujeres y el Parlamento Latinoamericano y Caribeño (2016), donde se define la paridad como una

Medida democratizadora que implica la participación equilibrada de mujeres y hombres en todos los procesos decisorios del ámbito público y privado. Entendida como una meta a la que aspiran los poderes públicos como fundamento de su legitimación democrática.

ca, y a través del impulso del Estado, debería igualmente constituir una aspiración del sector privado, academia, sociedad civil, etc. (ONU Mujeres y el Parlamento Latinoamericano y Caribeño, 2016: artículo 4.3).

Así las cosas, la paridad es un principio fundamental que debe estar presente en las democracias actuales como requisito fundamental para el ejercicio de los derechos de la ciudadanía, de hombres y mujeres, en igualdad de condiciones, que se reconozcan las diferencias y los distintos recorridos vitales en la cual las virtudes republicanas y los principios de derechos humanos se aparten de la consideración de un sujeto universal neutro y se sustituya por sujetos contextualizados, de manera que se reconozca que el género y las diferencias sexuales, no son solo una construcción social sino que constituyen diferencias políticas que deben ser protegidas para que no se perpetúen las desigualdades.

En las próximas páginas se desarrollan siete trabajos que desde distintos ángulos, bien sea desde una perspectiva teórica o a través de un estudio de casos, analizan las cuotas de género y la democracia paritaria como mecanismos para que las mujeres puedan lograr la igualdad sustantiva en los espacios políticos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amorós, C. (2000). *Tiempo de feminismo. Sobre feminismo, proyecto ilustrado y postmodernidad*. 2ed. Madrid: Ediciones Cátedra.
- Aquino, J. (2017). *De la cuota femenina a la paridad en Centroamérica, México, y República Dominicana. Trabajo presentado en el IX Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*. Montevideo: Asociación Latinoamericana de Ciencias Políticas.
- Archenti, N. y Tula, M. (2013). *¿Las mujeres al poder? Cuotas y paridad de género en América Latina. Seminario de Investigación 9*. Salamanca: Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca.

- Asamblea Constituyente Francesa (1958). *Constitución de 4 de octubre de 1958*. (Texto resultante de la ley constitucional de 23 de julio de 2008). Recuperado de: [https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/Ing/constitution-espagnol\\_juillet2008.pdf](https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/Ing/constitution-espagnol_juillet2008.pdf)
- Asamblea Constituyente Francesa (1789). *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789*. Recuperado de: [http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank\\_mm/espagnol/es\\_ddhc.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/espagnol/es_ddhc.pdf)
- Asamblea General de las Naciones Unidas (1979). *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. Recuperado de: [http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/html/pactos/conv Eliminacion Discriminacion\\_mujer.html](http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/html/pactos/conv Eliminacion Discriminacion_mujer.html)
- Asamblea General de las Naciones Unidas (1966). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Recuperado de: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>
- Asamblea General de las Naciones Unidas (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Recuperado de: <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>
- Asís, R. (2007). *Los retos de los derechos humanos*. Recuperado de: [http://fundacionasturias.org/escuela/pdflibro8/09\\_rafael\\_de\\_asis.pdf](http://fundacionasturias.org/escuela/pdflibro8/09_rafael_de_asis.pdf)
- Asís, R. (2006). Hacia una nueva generalización de los derechos. Un intento de hacer coherente a la teoría de los derechos. En: I. Campoy Cervera (Ed.). *Una discusión sobre la universalidad de los derechos humanos y la inmigración* (pp.35-58). Madrid: Dykinson.
- Barreiro, L. y Soto, L. (2015). *La hora de la igualdad sustantiva. Participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe Hispano*. México: ONUMUJERES.
- Castillo, J. y Morales, H. (2013). Los estudios de género a las nuevas masculinidades y/o los movimientos de padres por la custodia compartida de sus hijos e hijas. *Revista Educación y Humanismo*, 15(24), 107-121.

- CEPAL (2008). *Informe de la Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. LC/G.2361(CRM.10/8)*. Recuperado de: <https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/informefinalxconferencia.pdf>
- Charlesworth, H. (1997). ¿Qué son los “Derechos Humanos Internacionales de la Mujer”? En: R. Cook (Ed.). *Derechos Humanos de la Mujer. Perspectivas Nacionales e Internacionales* (pp.55-80). Bogotá: PROFAMILIA.
- Conferencia Internacional de Derechos Humanos (1968). *Proclamación de Teherán*. Recuperado de: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1290.pdf>
- Cobo, R. (1995). *Fundamentos del patriarcado moderno. Jean Jacques Rousseau*. Madrid: Ediciones Cátedra.
- Cobo, R. (1989). Mary Wollstonecraft: un caso de feminismo ilustrado. *Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (48), 213-217.
- Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer (2004). *Recomendación general N° 25, sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, referente a medidas especiales de carácter temporal*. Recuperado de: [http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20\(Spanish\).pdf](http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20(Spanish).pdf)
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (1988). *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Sentencia de 29 de julio*. Recuperado de: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_04\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_04_esp.pdf)
- Facio, A. (1998). La Carta Magna de todas las mujeres. En *Módulo de la CEDAW*. Costa Rica: Ilanud.
- Fernández, D. (2016). Evolución Histórica de los Derechos Humanos de las Mujeres. En: F. Pattaro Amaral y M. González Martínez (comps.) *Género y Ciencias Sociales. Arqueología y Cartografía de Fronteras* (pp.87-136). Barranquilla: Universidad Simón Bolívar.

- Fernández, D. (2012). *El derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. Estudio de derechos humanos y género*. Saarbrücken: Editorial Académica Española.
- Fernández, D., González, M. y Morales, Y. (2018). La protección internacional de los derechos humanos de las personas LGBTI. En: M., Bianciotti, M. González y D. Fernández (coords.). *En todos los colores. Cartografías del género y las sexualidades en Hispanoamérica* (pp.147-210). Barranquilla: Universidad Simón Bolívar
- Fernández-Ramil, M. (2017). Acción Afirmativa. En *Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Diccionario electoral* 3ra. Ed. (pp. 8-13). San José: IIDH/CAPEL y TEPJF.
- Freidenberg, F. y Lajas, S. (2015). *De la cuota a la paridad: las reformas para mejorar la representación política de las mujeres en América Latina. Proyecto de reformas políticas en América Latina (1978-2015)*. Washington: Secretaría de Asuntos Políticos de la Organización de Estados Americanos.
- Frías, L. (2013). Feminismo, género y derecho. En: N. Lacrampette (Ed.). *Derechos humanos y mujeres: Teoría y práctica* (pp.32-65). Santiago: Universidad de Chile, Centro de Derechos Humanos.
- Gouges, O. (1791). *Declaración de los Derechos de la Mujer y de la Ciudadana*. Recuperado de: <http://www.fmyv.es/ci/es/Mujer/13.pdf>
- Gray, J. (1994). *Liberalismo*. Madrid: Alianza.
- Lois, M. y Diz, I. (2006). ¿Qué sabemos sobre la presencia política de las mujeres y la toma de decisiones? Claves para un marco de análisis. *Política*, (46), 37-60.
- Lucas, F. (1998). Condorcet. La lucha por la igualdad en los derechos. En: Ansuátegui Roig, F. et al. (coords.). *Historia de los derechos fundamentales, tomo II, volumen II*, (pp.297-368). Madrid: Dykinson; Universidad Carlos III de Madrid, Instituto de Derechos Humanos "Bartolomé de las Casas".
- Marrades, A. (2001). Los derechos políticos de las mujeres: evolución y retos pendientes. *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, (36-37), 195-214.

- Miyares, A. (1999). 1848. El manifiesto de Seneca Falls. *Revista Leviatán*, (75), 135-158.
- Nash, M. (2004). *Mujeres en el mundo. Historia, retos y movimientos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Noragueda, C. (10 de junio de 2015). *El sufragio femenino en España y América Latina*. Hipertextual. Recuperado de: <https://hipertextual.com/2015/06/derecho-voto-mujeres-hispanoamerica>
- ONU Mujeres y Parlamento Latinoamericano y Caribeño (2016). *Norma Marco para consolidar la democracia paritaria*. Recuperado de: <http://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2016/06/marco-paritario>
- Organización de Estados Americanos (1969). *Convención Americana de Derechos Humanos*. Recuperado de: [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_b-32\\_convencion\\_americana\\_sobre\\_derechos\\_humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm)
- Organización de Estados Americanos (1948a). *Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer*. Recuperado de: [https://www.oas.org/dil/esp/Convencion\\_Interamericana\\_sobre\\_Concesion\\_Derechos\\_Politicos\\_a\\_la\\_Mujer.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/Convencion_Interamericana_sobre_Concesion_Derechos_Politicos_a_la_Mujer.pdf)
- Organización de Estados Americanos (1948b). *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*. Recuperado de: [https://www.oas.org/dil/esp/Declaraci%C3%B3n\\_Americana\\_de\\_los\\_Derechos\\_y\\_Deberes\\_del\\_Hombre\\_1948.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/Declaraci%C3%B3n_Americana_de_los_Derechos_y_Deberes_del_Hombre_1948.pdf)
- Organización de Naciones Unidas (1999). *Las Conferencias Mundiales de Naciones Unidas sobre las Mujeres. Textos aprobados*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Instituto de la Mujer.
- Pateman, C. (1995). *El contrato sexual*. Barcelona: Anthropos.
- Peces-Barba, G. (2003). Derecho, sociedad y cultura en el siglo XVIII. En R. F. Ansuátegui et al. (coords.). *Historia de los derechos fundamentales, tomo II, volumen I*, (pp.7-219). Madrid: Dykinson; Universidad Carlos III de Madrid, Instituto de Derechos Humanos "Bartolomé de las Casas".

- Peces-Barba, G. (1998). Tránsito a la modernidad y Derechos Fundamentales. En R. F. Ansuátegui et al. (coords.). *Historia de los derechos fundamentales, volumen I*, (pp.13-264). Madrid: Dykinson; Universidad Carlos III de Madrid, Instituto de Derechos Humanos "Bartolomé de las Casas".
- Peces-Barba Martínez, Gregorio (1995). *Curso de Derechos Fundamentales. Teoría General*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid, Boletín Oficial del Estado.
- Primera Cumbre Europea Mujeres en el Poder (1992). *Declaración de Atenas*. Recuperado de: [http://eap.gobex.es/external/guia\\_formation\\_igualdad/contenido/cap5/6completar\\_la\\_clase.html](http://eap.gobex.es/external/guia_formation_igualdad/contenido/cap5/6completar_la_clase.html)
- Puleo, A. (Ed.) (1993). *La Ilustración olvidada: La polémica de los sexos en el siglo XVIII*. Condorcet, De Gouges, De Lambert y otros. Barcelona: Editorial Anthropos.
- Ríos, M., Hormazábal, D. y Cook, M. (2008). El efecto de las leyes de cuota en la representación de las mujeres en América Latina. En M. Ríos (Ed.). *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina* (pp.221-242). Santiago: Editorial Catalonia
- Rodríguez, M. E. (2008). La lucha por los derechos de las mujeres en el siglo XIX. Escenarios, teorías, movimientos y acciones relevantes en el ámbito angloamericano. En: R. F. Ansuátegui et al. (coords.). *Historia de los derechos fundamentales*. Tomo 2, volumen 1, (pp.1153-1220). Madrid: Dykinson; Universidad Carlos III de Madrid, Instituto de Derechos Humanos "Bartolomé de las Casas".
- Rousseau, J. J. (2008). *Emilio o de la educación*. 22ª. Ed. Madrid: Editorial Edaf.
- Rousseau, J. J. (1999). *El Contrato Social o los Principios del Derecho Político*. Recuperado de: <http://www.enxarxa.com/biblioteca/ROUSSEAU%20EI%20Contrato%20Social.pdf>
- Rowbotham, S. (1978). *Feminismo y Revolución*. Madrid: Editorial Debate.
- Scott, J. W. (2012). *Parité! La igualdad de género y la crisis del universalismo francés*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Serret, E. (2016). Igualdad y diferencia: la falsa dicotomía de la teoría y la política feministas. *Debate Feminista*, (52), 18-33. <http://dx.doi.org/10.1016/j.df.2016.09.001>
- Smink, V. (22 octubre 2013). *5 precursoras del voto femenino en América Latina*. *BBC Mundo*. Recuperado de: [https://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/10/131018\\_100\\_mujeres\\_bastiones\\_feminismo\\_vs](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/10/131018_100_mujeres_bastiones_feminismo_vs)
- Stuart Mill, J. (2005). *El sometimiento de las mujeres*. [Prólogo de Ana de Miguel]. Madrid: Editorial Edaf.
- Trimiño Velásquez, C. (2010). *Aportaciones del feminismo liberal al desarrollo de los derechos políticos de las mujeres* (Tesis doctoral). Madrid: Universidad Carlos III de Madrid.
- Valcárcel, A. (2008). *Feminismo en el mundo global*. Madrid: Ediciones Cátedra.
- Valenzuela, C. y Zúñiga, A. (2014). Leyes de cuotas electorales, Constitución y democracia. *Revista de Derecho (Valdivia)*, 27(1), 191-211. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502014000100009>
- Velásquez, A. (2001). Acta de Independencia de los Estados Unidos de Norteamérica. *Revista de Derecho (Barranquilla)*, 16(1), 291-296.
- Wollstonecraft, M. (2000). *Vindicación de los derechos de la mujer*. Madrid: Ediciones Cátedra.
- Young, I. (1996). Vida política y diferencia de grupo: una crítica del ideal de ciudadanía universal. En: C. Castells (Ed.). *Perspectivas feministas en teoría política* (pp.99-126). Barcelona: Editorial Paidós.
- Zúñiga, A., Aguilera, D. y Vásquez, A. (2007). Lejos del poder: hacia la implementación de una ley de cuotas en Chile. *Revista de Derecho (Valdivia)* 20(2), 9-30. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502007000200001>

---

**Cómo citar este capítulo:**

Fernández-Matos, D., González-Martínez, M. N. & Morales-Castro, Y. R. (2018). La evolución de los derechos políticos de las mujeres en clave de derechos humanos. En: D. C. Fernández y M. N. González Martínez (Comp.) *Cuotas de género y democracia paritaria. Avances en los derechos políticos de las mujeres*. (pp.15-67). Barranquilla: Ediciones Universidad Simón Bolívar.



# Potencialidades, límites y desafíos de la participación política de las mujeres

## *Potentials, limits and challenges of women's political participation*

Yanira Zúñiga Añazco<sup>1</sup>

---

### Resumen

Las cuotas y la paridad son el gran legado de la crítica feminista de la democracia contemporánea. Este trabajo examina sus diferencias, ventajas y limitaciones en la reducción de injusticias políticas. A partir del caso chileno, discute el impacto de los liderazgos femeninos en la reconfiguración del orden de género.

**Palabras clave:** cuotas, paridad, género, Bachelet.

### Abstract

Quotas and parity are the most important legacy of the feminist critique of contemporary democracy. This paper examines their differences, advantages, dangers and limitations in reducing political injustices. Reviewing the Chilean case, this paper discusses the impact of female leadership in the reconfiguration of gender system.

**Keywords:** quotas, parity, gender, Bachelet.

---

<sup>1</sup> Universidad Austral de Chile, Chile.  
yzuniga@uach.cl

## INTRODUCCIÓN

La lucha por la plena inclusión de las mujeres en el contrato social ha sido el hilo conductor de la reflexión y la práctica feministas a lo largo de su historia. Los movimientos de mujeres han sacado valiosas lecciones durante este largo y accidentado trayecto. Han descubierto que la generalización del sufragio no garantiza la ciudadanía femenina y que, aun pudiendo votar, las mujeres no logran acceder a los procesos de toma de decisiones políticas, de la misma manera que los hombres.

Mediante la creación de nuevos marcos de referencia las feministas han cuestionado la forma moderna del principio representativo y las bases de la democracia liberal. Han defendido que la delegación de la toma de decisiones, desde el pueblo a los representantes, atrofia el buen gobierno y excluye de su seno a la mitad de la humanidad, y han denunciado que la democracia liberal no es otra cosa que una forma institucional tendente a “racionalizar” la dominación política de los varones sobre las mujeres.

La creciente preocupación social sobre las crisis de representación y su impacto en la legitimidad democrática ha actuado como caja de resonancia de la crítica feminista. Gracias a esta coyuntura favorable, el monopolio masculino del poder se ha transformado en una verdadera anomalía democrática que urge corregir.

El legado más sobresaliente de este proceso de rearticulación democrática ha sido la expansión y diversificación de las herramientas de incentivo de la representación femenina a lo largo del mundo. Estas han evolucionado de manera acelerada y dinámica. Al día de hoy, los mecanismos no compulsivos han dejado paso a las cuotas obligatorias, de carácter legal; ampliamente adoptadas en América Latina. En un número todavía reducido de países, pero que ha ido en aumento, estas últimas se han trasmutado, a su vez, en el principio de represen-

tación equilibrada o paridad. Y todo ello ha ocurrido en no más de cuatro décadas.

No hay duda de que las medidas de incentivo a la participación política femenina constituyen uno de los activos más valiosos del feminismo contemporáneo. Sin embargo, las cuotas y la paridad han tenido una eficacia variable en la producción de un aumento significativo de la presencia femenina en los puestos políticos. Por otra parte, su potencial para reconvertir los nudos culturales constitutivos del sistema sexo-género está aún por verse.

Con todo, es posible y deseable elaborar reflexiones de carácter general sobre el impacto de las cuotas y la paridad en la configuración actual de las relaciones entre poder y género, que permitan dilucidar los caminos a seguir y los desafíos a abordar en la construcción de una plena ciudadanía femenina.

En este capítulo quiero examinar la capacidad de estas medidas para desestabilizar los márgenes del sistema sexo-género. Para ello me concentraré en sus discursos justificativos, identificaré sus márgenes conceptuales, evaluaré los objetivos que estos afirman perseguir y pondré de relieve sus limitaciones.

A los efectos procederé de la siguiente manera. En primer lugar (I) clarificaré las diferencias entre cuotas y paridad. Acto seguido (II) argumentaré que la paridad puede ser concebida como una política transformativa, en contraste con las cuotas que se alinean, más bien, con los rasgos de una política afirmativa. Enseguida (III) identificaré algunas limitaciones del discurso de la paridad derivadas de su excesivo énfasis en las cuestiones de acceso al poder y su correlativo descuido de los problemas vinculados al ejercicio del mismo. Como ejemplo de los problemas de este enfoque, me concentraré en el análisis de la violencia política (IV). Por último, a partir del examen del caso chileno (V), postularé que las normas y discursos que promueven

una mayor presencia femenina en puestos de poder, pueden enmascarar formas de legitimación del orden vigente. No obstante, algunos tipos de liderazgo –como el de la presidenta chilena, Michelle Bachelet– corroboran las ventajas asociadas a la política de la presencia, pero, al mismo tiempo, plantean interrogantes sobre su verdadero impacto en la deconstrucción de patrones de género.

## I. DE LAS CUOTAS A LA PARIDAD: DISCURSOS E IMPLICANCIAS NORMATIVAS

A mediados de la década de los noventa emerge, en Europa, la noción de paridad. Las primeras formulaciones normativas de esta idea aparecen en documentos internacionales: la Declaración de Atenas (1992) y la Declaración de Beijing (1995). Sin embargo, su desarrollo conceptual estuvo íntimamente ligado al movimiento francés por la paridad. Este movimiento, de origen feminista, buscaba darle una nueva forma al universalismo republicano francés para hacerle un lugar a la diferencia sexual. Así, la noción de paridad fue presentada como una alternativa, de raíz universalista, al discurso de las cuotas, proveniente de la tradición americana. En el discurso paritario francés, la diferencia sexual es delineada como una diferencia específica, irreductible y la única con *pedigree* suficiente para alzarse como criterio de configuración de la ciudadanía.

Si bien, como hemos visto, el movimiento francés por la paridad ha tenido un éxito discreto en incrementar la presencia de las mujeres francesas en puestos de poder, es innegable que ha tenido, en cambio, una influencia transnacional fundamental en los debates recientes sobre ciudadanía femenina<sup>2</sup>. Como lo ha hecho notar la historiadora

---

<sup>2</sup> Un breve repaso de la evolución normativa en torno al problema de la sub-representación femenina en las últimas décadas confirma que, con sus luces y sombras, el proyecto de la paridad goza de buena salud. Desde la década del 2000 en adelante, Francia ha expandido progresivamente su dispositivo de paridad a diversos tipos de elecciones (municipales, nacionales, europeas y regionales), mientras que Bélgica (2002) y España (2007) han engrosado la lista de los países europeos comprometidos con el principio de representación equilibrada del poder. En América Latina, un número significativo de países latinoamericanos han sus-

norteamericana Joan W. Scott (2005) el gran acierto del movimiento por la paridad ha sido transformar la dualidad sexual fundamental de la humanidad, no solo en consigna social sino también en una verdadera revolución teórico-política, abriendo una vía para sortear las dificultades que el dilema igualdad/diferencia había presentado históricamente para el feminismo.

En este punto, parece conveniente explicar qué hace distintas a las cuotas de la paridad. Aunque no es inusual que cuotas y paridad se utilicen como expresiones sinónimas, la literatura especializada advierte que hay diferencias conceptuales y prácticas entre unas y otra. La diferencia más frecuentemente descrita apunta a la existencia de una relación de medio a fin entre cuotas y paridad (Bareiro et al., 2007). Las cuotas son, a menudo, descritas como una herramienta para arribar a un modelo ideal: la democracia paritaria.

Un segundo rasgo diferenciador se relaciona con las proporciones de participación de mujeres y hombres, exigidos en cada modelo. En la paridad, el objetivo es equilibrar la presencia de los sexos en los puestos de representación política, de suerte que las proporciones de presencia de cada sexo deben ser relativamente equivalentes. Es decir, la paridad se identifica con umbrales idénticos (o, al menos cercanos) al 50 % de representación por cada sexo, mientras que las cuotas oscilan alrededor del 30 % de participación del sexo femenino.

Una tercera diferencia entre cuotas y paridad se vincula con las lógicas internas de cada una de estas herramientas. Desde esta perspectiva, la paridad tendría objetivos más ambiciosos que las cuotas porque buscaría reestructurar el espacio público-estatal interviniendo transversalmente el orden tradicional de género.

---

tituido diversas modalidades de cuotas legales por mecanismos asociados a la paridad. Así, por ejemplo, Bolivia (2008), Ecuador y Costa Rica (2009) y México (2014) han realizado modificaciones en sus normas legislativas o constitucionales en este sentido. En el continente africano, Senegal (2010) y Túnez (2012), adscriben también a la paridad normativa.

En palabras de la politóloga belga Bérengère Marques Pereira (2013, p.282):

Las cuotas, representan una medida de recuperación que pretende compensar el desequilibrio producido como consecuencia de la división social del trabajo, que produce efectos negativos que van en detrimento de las mujeres. La paridad, por el contrario, es una medida que no es transitoria, sino definitiva, y cuyo objetivo es garantizar el reparto del poder político entre hombres y mujeres. Por esta razón, la paridad tiene un alcance simbólico más notorio que las cuotas, ya que, esta medida denuncia la monopolización masculina del poder político, proponiendo su reparto en vez de una simple participación de las mujeres en las instituciones deliberativas, consultativas y de decisión de la vida pública y política.

Me interesa detenerme en las implicancias simbólicas y materiales de esta última aproximación. Para quienes defienden la paridad, esta última es la expresión paradigmática de la humanidad como dualidad sexual. Los *"paritaristes"* subrayan que las mujeres no son una categoría, ni un grupo cualquiera, sino una de las dos formas en la que el pueblo puede presentarse. De acuerdo a esta lógica, la participación política femenina no puede quedar entregada a remedios transitorios (las cuotas), sino que debe garantizarse de pleno derecho. La paridad, en consecuencia, es concebida como un nuevo principio de organización del poder político, de carácter vertebral y permanente.

Si bien la formulación sexuada del pueblo, como sede de la distribución equilibrada del poder entre hombres y mujeres, y la configuración del principio de representación como *"miroir"* (o representación "descriptiva") han sido vistas por algunas feministas como una peligrosa reconversión del mismo dimorfismo sexual que ha oprimido históricamente a las mujeres; es indudable que este giro le ha valido al discurso de la paridad buena parte de su éxito. Con todo, es útil

tomar nota de las críticas surgidas al interior del pensamiento feminista porque alertan de los peligros de esta operación.

La minimización de la dimensión antidiscriminatoria de estas medidas en beneficio de un discurso que presenta a la paridad como un instrumento de buena representación política; la regresión naturalista que la reinención del pueblo como un ente sexuado conlleva (Bereni y Lépinard, 2004) y la manera en que el énfasis en la diferencia sexual difumina otros factores de exclusión política (como la raza, la etnia o la clase social), son señalados, por varias feministas, como altos precios a pagar por un éxito más que discutible. En palabras de Barrère (2013, p.65), la paridad ha terminado por confundirse con la mera presencia, promueve una representación uniformadora de las mujeres, y ha dejado de ser concebida como un instrumento contra la opresión para volverse un fin en sí misma.

Por mi parte, creo que puede aceptarse que la operación de sexualización del pueblo sobre la que descansa el principio de distribución equilibrada del poder supone un riesgo de reforzamiento del imaginario de la diferencia sexual y un peligro de regresión naturalista. Sin embargo, los intentos de reformulación del principio de igualdad han generado problemas similares para la teoría y la praxis del feminismo. Desde este ángulo, es dudoso, entonces, que el discurso centrado en la igualdad ofrezca mejores perspectivas. Como ha advertido Joan Scott (1998), la construcción histórica de la ciudadanía femenina ha sido eminentemente paradójica dado que ha requerido afirmar y, a la vez, refutar la diferencia sexual. Es decir, el debate feminista en torno a la igualdad se ha entrampado, incesantemente, en dilucidar si debe promoverse una igualdad como identidad, o asimilación, o hay que insistir en la necesidad de reconocer e integrar las diferencias culturales o biológicas que singularizan a las mujeres.

Estoy de acuerdo, en cambio, con que el énfasis en el objetivo de la presencia produce una distorsión del problema de la subrepresenta-

ción femenina y limita el potencial transformativo de la paridad. Retomaré este asunto más adelante. Pero, aun así, creo que el discurso de justificación de la paridad puede ser examinado bajo una mejor luz. A ello me dedicaré en la siguiente sección.

## II. LA PARIDAD POLÍTICA COMO POLÍTICA TRANSFORMATIVA

Si consideramos, como lo hace Nancy Fraser (2008), que los problemas de representación son problemas de justicia, la paridad puede ser entendida como una estrategia transformativa, una superación de la solución afirmativa que encarnan las cuotas. En el planteamiento de Fraser (1997, pp.38-39), las soluciones afirmativas se caracterizan por intentar corregir los efectos indeseados de los acuerdos sociales sin afectar los marcos que producen dichos acuerdos, mientras que las soluciones transformativas buscan desestabilizar tales marcos, atacando el origen o la causa de la injusticia.

Las feministas han puesto de relieve que las teorías contemporáneas de la justicia más influyentes se han centrado en la distribución de bienes materiales y han partido de presupuestos individualistas (Young, 2000), no se han referido a la interrelación entre injusticias distributivas, de reconocimiento y representación (Fraser, 2008), ni han explorado adecuadamente los vínculos entre las injusticias que se producen en el ámbito público y aquellas que tienen su sede en el espacio privado-familiar (Okin, 2008). Para estas teorías, la escasa presencia de mujeres en cargos políticos no es, en sí misma, una anomalía; los problemas de redistribución, reconocimiento y representación, son, la mayor parte de las veces, problemas diferentes e inconexos; y la distribución sexuada de las funciones y responsabilidades domésticas no repercute en las discriminaciones que sufren sistemáticamente las mujeres.

El discurso por la paridad es un reflejo de aquella tradición feminista crítica. Al poner el acento en la forma en la que las democracias orga-

nizan y distribuyen el poder político, la paridad ha trazado nexos entre la injusticia política y los mecanismos de dominación/subalternidad, subyacentes al orden social de género. El discurso de la paridad visibiliza el impacto transversal que la asimetría de acceso al poder tiene en la vida de hombres y mujeres. Muestra cómo las injusticias que afectan a las mujeres se encadenan para dar origen a un verdadero círculo vicioso: la injusticia política corrobora y perpetúa las injusticias económicas y de estatus, y estas últimas contribuyen decisivamente a que la representación política femenina devenga fallida (Fraser, 2008). En suma, la paridad pone de relieve que la pregunta sobre los mecanismos que determinan quiénes participan en la política condiciona, por extensión, qué sujetos deciden; qué se decide y a quiénes benefician esas decisiones.

En consecuencia, la política paritaria es más justa no solo porque refleja la composición sexuada de la sociedad y contribuye a la deconstrucción de la política como una actividad eminentemente masculina; sino porque mejora significativamente las posibilidades de que los intereses de las mujeres sean adecuadamente recogidos y protegidos por el proceso político. Esta última línea de razonamiento ha sido desarrollada en profundidad por Anne Phillips (2000), mediante su célebre distinción entre la política de la presencia y la política de las ideas. Para Phillips, la política de la presencia es un vehículo más adecuado que la política de las ideas para abordar los problemas de los grupos históricamente marginalizados porque permite identificar y proteger de mejor manera sus intereses. La pertenencia adscriptiva del representante a esta clase de grupos reduce la brecha epistémica entre representantes y representados, y disuelve la oposición entre democracia representativa y democracia participativa.

Si comprendemos la paridad bajo estos ejes referenciales, puede decirse que esta tendría una triple ventaja a la hora de bosquejar la relación entre las mujeres y el proceso político: (i) lograría incluirlas en

la esfera pública, (ii) representaría de mejor manera sus intereses y (iii) permitiría resignificarlas positivamente como colectivo.

Así las cosas, no parece insensato concluir que la paridad posee, de entrada, un potencial mayor que las cuotas para reestructurar las relaciones de género. Este plus reside en la manera en que una y otra propuesta se aproximan al sistema político. El discurso a favor de las cuotas destila un cierto optimismo normativo, a ratos *naïf*, sobre la capacidad del sistema político para incorporar a colectivos tradicionalmente excluidos. Los defensores de las cuotas parecen dar por sentado que el sistema político es por naturaleza inclusivo y, en consecuencia, bastaría con optimizar su funcionamiento (no queda claro muy bien cómo) para favorecer un incremento lineal de la participación femenina. De ahí que profesen una especie de fe ciega que los lleva a concluir que, más temprano que tarde, las barreras de entrada que afectan a las mujeres cederán naturalmente, y que las cuotas dejarán, entonces, de ser necesarias.

En contraste, muchas feministas defensoras de la paridad adoptan una posición más realista o pragmática. Asumen que la política remite a atributos que forman parte del universo simbólico masculino (entre otros, el liderazgo o la capacidad de gobernar), de manera tal que el género opera como un marcador identitario que delimita el acceso al poder político. La política es, entonces, una estructura primaria que condiciona los procesos sociales que determinan las posiciones de privilegio y desventaja de los individuos. Por consiguiente, es necesario transformar estructuralmente su funcionamiento institucional, que es el que asegura la ocupación casi monopólica del poder por parte de los varones. De ahí que el discurso a favor de la paridad postule que la solución justa no consiste en la participación de otras en el poder político ejercido paradigmáticamente por unos, de manera transitoria y remedial; sino en la distribución equitativa y permanente del poder político que corresponde legítimamente a los dos sexos.

### III. LAS LIMITACIONES DE LA PARIDAD O EL DESPLAZAMIENTO DE LAS RESISTENCIAS

Creo haber identificado algunas razones que apoyan la idea de que la paridad puede ser considerada una política transformativa. Sin embargo, el potencial transformativo de la paridad no puede aislarse de la manera en que esta propuesta ha venido tomando cuerpo. Y en este nivel es posible advertir un nudo importante.

Los planteamientos que reivindican una mayor presencia de mujeres en puestos de poder (tanto cuotas como paridad) le conceden demasiada atención a las barreras que las mujeres enfrentan para acceder al poder político y se interesan muy poco por los condicionamientos que afectan el ejercicio del poder político, y que derivan de su forma paradigmática masculinizada. Como observa Celia Amorós (2006, p.384),

no parece creíble que se hayan ideado [...] tramas tan sutiles para impedir o frenar nuestro paso al mundo de lo público y que tales ideaciones –producto de un imaginario ancestral– hayan interrumpido sus efectos una vez se ha operado el crítico tránsito.

La evidencia disponible confirma la suspicacia de la autora española. Varios trabajos desarrollados a propósito de la experiencia latinoamericana (Ríos, 2008; Archenti y Tula, 2013) muestran la proliferación de diversas prácticas elusivas alrededor de las medidas de incentivo a la participación política de las mujeres. Los partidos políticos consideran el porcentaje mínimo legal como un máximo, presentan el grueso de las mujeres en territorios que estiman de antemano menos competitivos, o se sirven de vacíos legales para generar el reemplazo de una mujer electa por un varón, burlando así el propósito de estas normas. Poco importa que se trate de cuotas o de dispositivos paritarios.

Otras investigaciones demuestran que las mujeres que logran desarrollar una carrera política se enfrentan también a múltiples obstáculos.

los vinculados con el ejercicio del poder político –como un intenso escrutinio público y la presencia de estereotipos– y no solamente con las barreras de acceso. Esto sugiere que las representaciones sociales sobre la política y lo político siguen atravesadas por concepciones de género que entran en franca colisión con una mayor presencia femenina en los espacios de toma de decisiones políticas.

Según Celia Amorós (2006), el gran problema que enfrentan las mujeres que logran desarrollar una carrera política se relaciona con que carecen de una completa investidura. Es decir, no gozan de aquella autoridad social que hace que el poder ejercido por alguien sea visto como algo verosímil, creíble o confiable. En el imaginario social, las mujeres no son consideradas aptas para detentar colectivamente el poder (cualquiera sea su versión), y si alguna llega a ejercerlo, dicho resultado no es imputado a una virtud individual, a menos que opere una convalidación masculina. Esto significa que las decisiones que adoptan o las opiniones que formulan las mujeres políticas son objeto de un escrutinio que revisa si unas y otras son susceptibles de ser ratificadas por un varón. No importa si este último precede a la mujer en la escala jerárquica, si es su par, o incluso alguien que se encuentra en un peldaño inferior (Valcárcel, 1997, p.116)<sup>3</sup>.

Uno de los ejemplos más descarnados de la manera en que las resistencias a una mayor presencia femenina se vienen desplazando, desde el acceso al poder hacia al terreno de su ejercicio, es el fenómeno de la violencia contra las mujeres en política, que examinaré en la siguiente sección.

<sup>3</sup> Estas explicaciones evocan el sabroso relato que, en primera persona, nos ofreció Rebecca Solnit en *Men explain things to me*. En este libro, Solnit acuñó la expresión *mansplaining* para referirse a la práctica masculina que consiste en minusvalorar la opinión de una mujer, sin importar la posición social que esta ocupe. Recientemente, algunas asesoras del ex presidente Obama divulgaron al periódico *The Washington Post* que, bajo la primera administración Obama, ellas diseñaron una particular estrategia. Esta buscaba contrarrestar las dificultades que tienen las mujeres que acceden a círculos de poder para que sus opiniones sean escuchadas. Las asesoras de Obama admitieron haberse puesto de acuerdo para que, cada vez que una de ellas formulaba una idea en una reunión de asesores, las otras la repitieran y le dieran el crédito a su autora. El objetivo de esta práctica era “amplificar” sus respectivas voces y evitar que los varones monopolizaran la discusión e, inclusive, se apropiaran de sus ideas.

#### IV. LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN POLÍTICA

La violencia contra las mujeres en política (VCMP) viene concitando creciente interés en América Latina, particularmente a partir de 2012, debido a la aprobación, en Bolivia, de la Ley N° 243 contra el Acoso y la Violencia Política hacia las Mujeres<sup>4</sup>.

La ley boliviana sobre VCMP ha impulsado la discusión regional sobre este fenómeno. Así, por ejemplo, en 2015, la VI Conferencia de Estados Parte de la Convención de Belém do Pará (o Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer) adoptó la Declaración sobre la Violencia y el Acoso Políticos contra las Mujeres. Esta insta a los Estados latinoamericanos a adoptar normas, acciones, programas y políticas públicas que permitan prevenir y erradicar la violencia y el acoso político contra las mujeres, atender y reparar sus efectos, y proteger, en general, sus derechos.

A nivel global, la Red Internacional de Conocimiento sobre Mujeres en Política (*iKNOW Politics*) publicó, en 2016, un reporte con los resultados de una discusión en línea sobre este fenómeno. Este documento recoge testimonios de mujeres políticas de Francia, Canadá, Escocia e Israel, entre otros, que denuncian la existencia de una cultura de la violencia que impregna la actividad política. Según este reporte, la VCMP no solo ocurre durante las campañas electorales. A medida que las mujeres asumen diferentes posiciones políticas, pueden, por ejemplo, sufrir presiones para renunciar a sus puestos debido a su género o ser amenazadas o intimidadas verbalmente por el hecho de ser mujeres en política.

<sup>4</sup> Esta ley define el acoso político como un tipo de conducta, directa o indirecta, individual o conjunta, que adopta la forma de presión, persecución, hostigamiento o amenaza dirigidas a candidatas o mujeres que ejercen cargos públicos. La violencia política consiste, en contraste, en agresiones, físicas, sexuales o psicológicas dirigidas a las mismas mujeres. En ambos supuestos, la conducta prohibida persigue acortar, suspender, impedir o restringir el ejercicio adecuado de los derechos o las funciones ejercidas por una mujer (Art. 7).

[La VCMP puede adquirir también otras formas, incluyendo imágenes y estereotipos sexistas, los cuales, en particular en la era digital, se centran en los cuerpos de las mujeres, en la sexualidad y en los roles tradicionales, en lugar de en su competencia, capacidad y aportación como líderes] (iKNOW Politics, 2016, p.1)

La violencia política estricta concierne a la fase en que una mujer ejerce el poder y ha logrado superar sus barreras de acceso. Dicha violencia se caracteriza por implicar un ataque colectivo destinado a remarcar la no pertenencia de las mujeres al espacio de lo público. El objeto de este ataque es disuadir a otras mujeres de hacer carrera política. Quienes sufren esta violencia son simbolizadas habitualmente como peces fuera del agua. O son demasiado femeninas para soportar el rigor de la actividad política o, bien, son demasiado duras o autoritarias para ser vistas realmente como mujeres.

La explotación de las representaciones estereotipadas sobre lo femenino juega un rol esencial en la materialización de esta clase de violencia. La operación de evicción de las mujeres de la política descansa, generalmente, en mensajes que las representan como usurpadoras de un poder que no les pertenece legítimamente, y que denuncian su transgresión de la división sexual, del trabajo y la jerarquía de género. Los cuestionamientos a la moral sexual de las mujeres políticas o al cumplimiento de sus deberes familiares pertenecen a esta clase de violencia. La exagerada atención a la manera en que las mujeres políticas se visten, opera también como una estrategia de hipersexualización que busca poner de relieve que las mujeres, estén donde estén y hagan lo que hagan, son siempre objetos sexuales.

Si bien la VCMP adopta habitualmente formas simbólicas, también puede incluir manifestaciones materiales, de mayor gravedad. La experiencia latinoamericana reciente ofrece variados ejemplos en este sentido: asesinatos, amenazas de muerte, de secuestro, de violación,

acoso sexual normalizado, coerción financiera, entre otros. En suma, la VCMF puede consistir en supuestos de violencia simbólica, física, sexual y económica (Krook y Restrepo, 2016, pp.143-144).

## V. EL CASO CHILENO

En Chile la subrepresentación política femenina ha estado tradicionalmente asociada a consecuencias político-institucionales de la dictadura militar, y a características socioculturales locales (machismo, marianismo, catolicismo, etc.). Con el retorno de la democracia, la cuestión de la subrepresentación de las mujeres en la toma de decisiones políticas, empezó a plantearse progresivamente como un problema. Desde 1990 en adelante, las cifras de presencia femenina de las mujeres en el parlamento chileno han progresado lentamente, de 5,8 % a un 15,8 %. Esta última cifra está por debajo de la media latinoamericana, que alcanza un 25,25 %, y todavía muy lejos de registros tales como los de Argentina, Bolivia o Costa Rica, que se empujan alrededor del 40 %.

El estudio del caso chileno arroja varios factores explicativos de la baja presencia de mujeres en cargos políticos que son similares a los identificados para otros países latinoamericanos. Es decir, variables estructurales o socioeconómicas, culturales o vinculadas con las representaciones de género y político-institucionales (Ríos, 2008, p.14). No obstante, gran parte de los obstáculos que han enfrentado las mujeres chilenas en estos últimos decenios, han estado asociados a la dimensión político-institucional y, en particular, a la presencia del sistema electoral binominal.

### V.1. LA LEY DE CUOTAS

Desde el retorno a la democracia, Chile ha venido aplicando un sistema electoral binominal, introducido por la dictadura militar. Bajo este sistema solo era posible nominar dos candidatos por lista y era necesario obtener 33 % de los votos o doblar ese porcentaje para

obtener un escaño, o dos de lo que estaban en disputa, respectivamente. Dicho sistema electoral ha tenido un notable efecto negativo sobre la presencia de mujeres. Ha favorecido una lógica de “apoderamiento” de los distritos, facilitada por la inexistencia de una regla que limite la reelección indefinida de los candidatos. Esto ha terminado por beneficiar a los candidatos varones, quienes suelen ser considerados por los partidos políticos como los candidatos más fuertes.

En las últimas dos décadas, se han presentado varios proyectos de ley para establecer alguna modalidad legal de incentivo a la presencia femenina en puestos de poder, entre otros, un proyecto presentado, en 2007, bajo la primera administración de Michelle Bachelet. Este se refería a la participación equilibrada de hombres y mujeres en el poder, y establecía una cuota de 30 % para el sexo subrepresentado, aplicable a elecciones parlamentarias, municipales e internas de los partidos políticos. Dicho proyecto no prosperó.

En el año 2015 se aprobó la Ley N° 20840, que sustituyó el sistema electoral binominal por un sistema de carácter proporcional e introdujo, además, una cuota electoral de género. Dicha ley establece que

de la totalidad de declaraciones de candidaturas a diputado o senador declaradas por los partidos políticos, hayan o no pactado, ni los candidatos hombres ni las candidatas mujeres podrán superar el sesenta por ciento del total respectivo.

En el caso de no cumplir esta exigencia, la lista se tiene por no presentada. Sin embargo, entre sus normas transitorias, la mencionada ley establece que la cuota de género que regula solo se aplicará para cuatro elecciones parlamentarias sucesivas (2017, 2021, 2025 y 2029).

La cuota de género chilena es absolutamente desconcertante si se la examina de cara a la evidencia comparada. Según hemos visto, tras varias décadas de aplicación de los mecanismos de incentivo a la pre-

sencia femenina en puestos de decisión política, los estudios disponibles sugieren que la sola presencia de mujeres, inclusive cuando alcanza los umbrales más altos (realistamente, alrededor de 40 %), no es capaz de neutralizar, por sí sola, las resistencias provenientes del sistema sexo-género. Antes bien, estas últimas se diversifican y desplazan, desde lo electoral hacia el ejercicio del poder, desde lo oficial a lo oficioso.

En consecuencia, la evidencia acumulada no apoya la hipótesis de la que parte el legislador chileno: un plazo de 12 años (es decir, desde 2017 a 2029) sería suficiente para producir la cascada de transformaciones sociales que asegurarían el acceso indiferenciado a los puestos de poder para hombres y mujeres. No hay que ser muy suspicaz para concluir que la cuota de género aprobada recientemente por el parlamento chileno no es idónea para producir el resultado que declara perseguir.

Pero si, como parece obvio, el objetivo de la ley chilena no es asegurar una presencia estable de mujeres en el poder, entonces ¿qué persigue, en realidad, esta norma? Antes advertí que el desajuste entre los discursos públicos a favor de una distribución equilibrada de poder y las prácticas elusivas de los partidos políticos eran un fenómeno común. Lo que revela esta línea de conducta es que las razones que llevan a los partidos políticos a consentir la instalación de esta clase de medidas son, generalmente, de carácter estratégico. Estos toleran la presencia de *outsiders* (por ejemplo, mujeres, jóvenes o miembros de minorías étnicas, según el caso) como una estrategia de legitimación que se inscribe en una racionalidad instrumental vinculada a la necesidad de autoconservación. Esta pulsión se acrecienta en momentos de descrédito de la clase política.

En mi opinión, no es casual que después de casi treinta años de retorno de la democracia, la clase política chilena haya aprobado, al mismo tiempo, dos grandes reformas orientadas a democratizar la competen-

cia política –la reforma al sistema binominal y una cuota de género– y que todo ello coincida con la más grave crisis de representatividad que ha afectado al sistema chileno desde el término de la dictadura<sup>5</sup>. Considerando este escenario, la súbita apertura de la competencia política chilena bien puede ser interpretada como el resultado de un cálculo instrumental de la clase política; particularmente teniendo en cuenta la alta volatilidad electoral que introdujo la reforma que transformó el voto obligatorio en voluntario.

Si esta hipótesis es correcta, resultaría que la cuota de género chilena revela un obstáculo mayor que la construcción de una plena ciudadanía femenina debe, necesariamente enfrentar: el poder masculinizado solo parece estar dispuesto a admitir la incorporación de las mujeres a condición de que esta sea interina, precaria e inestable. Esto es muy problemático. La traducción del discurso de mayor participación política femenina en fórmulas de mera presencia, marginal e interina, puede, fácilmente, terminar sirviendo al mismo orden de género que dicho discurso intenta subvertir.

## V.2. EL LEGADO DE BACHELET

El caso chileno no solamente ofrece sombras, también es fuente de algunas luces. Estas últimas, se relacionan con las cuestiones vinculadas al liderazgo femenino. De hecho, el aspecto más estudiado de la reciente experiencia política chilena, en lo concerniente a las relaciones entre género y política, remite a la figura de Michelle Bachelet. Ella ha ganado dos elecciones presidenciales, la primera vez, en 2005 (período 2006-2010), y la segunda, en 2013 (período 2014-2018).

El liderazgo de Michelle Bachelet ha concitado atención especial entre los estudios de género debido a que constituye un ejemplo nítido

---

5 La combinación de los coletazos del movimiento estudiantil, el surgimiento de nuevos movimientos sociales críticos de los consensos neoliberales post-dictadura, los escándalos de financiación de la política que expusieron el contubernio entre clase política y empresariado; y las tramas de corrupción que salpican a las fuerzas armadas, entre otras coyunturas, han generado un deterioro progresivo de la imagen de las instituciones representativas, y en particular, del parlamento chileno.

de uso de la pertenencia de género como capital o recurso político. Michelle Bachelet es la primera mujer en acceder al gobierno de un país latinoamericano sin tener una relación de parentesco con algún varón que haya ejercido previamente una función política de relevancia. Es decir, sin gozar de una especie de legitimidad refleja. Por tanto, el ejemplo de Bachelet desafía la experiencia histórica acumulada que señalaba que las pocas mujeres que accedían al poder lo hacían de manera accidental, gracias a sus vínculos familiares y en el marco de momentos de gran agitación política (Bhutto, Ghandi, Chamorro, entre otras). La trayectoria política de Bachelet descansa, en contraste, en un liderazgo que reivindica el hecho de ser mujer.

Al margen de otros factores que pudieron haber facilitado su triunfo en las elecciones presidenciales de 2005 (como su historia familiar o su pasado como exiliada y torturada política) el éxito electoral de Bachelet se explica por su capacidad de elaborar un discurso que conectó su condición de mujer con la posibilidad de renovar la política y volverla más cercana a la ciudadanía (Fernández-Ramil, 2007; Valdés, 2010; Marques Pereira, 2015 y Valenzuela, 2015). En sus intervenciones públicas, Bachelet se sirvió de los mismos argumentos que han logrado instalar las cuotas de género y la paridad en el seno de las discusiones democráticas. Ella puso de relieve los obstáculos que las mujeres enfrentan para acceder a la política, reivindicó su pertenencia de género como algo positivo, simbolizó su (eventual) triunfo como una ruptura de la discriminación de género y lo conectó con una profundización de la democracia.

Bachelet logró también resignificar los estereotipos de género y utilizarlos a su favor. Particularmente en el registro discursivo de su primera campaña presidencial, es posible observar la utilización de lo femenino como metáfora de la cercanía, de la confianza, e incluso de la supremacía moral. Así, ella movilizó retóricamente algunos elementos propios del marianismo latinoamericano y los encarnó en la figura de una madre divorciada, agnóstica y de palabra llana (Vera

Gajardo, 2008; Marques Pereira et al., 2015). Todo ello le valió una identificación con un segmento amplio de población femenina –especialmente con las madres solteras y cabezas de familias reconstituidas– que, a través de su figura, se sintieron incluidas y legitimadas en la sociedad (Valdés, 2010).

Paradójicamente, las mismas dimensiones que facilitaron su elección, se volvieron en su contra, bajo la forma de cuestionamientos a su falta de liderazgo y de experticia política durante su primer gobierno. Su segundo gobierno también ha sido accidentado<sup>6</sup>. Como advierten Marques Pereira, et al., (2015, p.163), en el caso de Bachelet, el estatus de género ha revelado fuertemente su naturaleza pendular.

Desde el punto de vista de lo que aquí nos interesa, es decir, el impacto de su liderazgo político en la deconstrucción de patrones de género, parece obvio que Michelle Bachelet ha contribuido a reconfigurar simbólicamente la relación entre mujer y política como un vínculo no solo posible, sino también probable, es decir, a relocalizar ese vínculo fuera del margen de lo excepcional.

Por otra parte, también es claro que sus dos administraciones han estado atravesadas por la promoción de una agenda de género. Pese a las dificultades que ha debido enfrentar durante su último período de gobierno, gran parte de los productos más trascendentes de su agenda de género se concentran aquí. Además de la aprobación de la ley de cuotas, puede mencionarse la creación, en 2016, del Ministerio de la Mujer y de la Equidad de Género y la promulgación, en 2017, de la ley que despenaliza la interrupción voluntaria del embarazo en tres causales (peligro para la vida de la madre, inviabilidad fetal de

---

<sup>6</sup> Su nutrida agenda de reformas, de carácter refundacional (reforma educacional, reforma tributaria, reforma política y nueva Constitución), no ha tenido el apoyo ciudadano que presagiaba la gran popularidad que la llevó a ganar la elección de 2013. Sin embargo, no parece posible explicar este resultado solo desde una perspectiva de género. Hay otros elementos, como la relación ambivalente de la sociedad chilena con el neoliberalismo o la crisis de representación, desencadenada por los recientes episodios de corrupción política que parecen tener mejor potencial explicativo para describir este estado de cosas.

carácter letal y violación). Si bien esta última ley consagra un modelo de permisos de carácter conservador, su aprobación significa un gran triunfo político para Bachelet en la medida que logró doblegar las resistencias provenientes de diversos sectores de parlamentarios y un requerimiento ante el tribunal constitucional chileno. Bajo su primer período presidencial puede mencionarse el nombramiento del primer gabinete ministerial con paridad de género, un aumento significativo de las mujeres que ocuparon puestos en subsecretarías ministeriales e intendencias regionales, el fortalecimiento de la red social de sala cunas y jardines infantiles, y la reforma previsional (2008), que incluyó un pilar de equidad de género, a través del reconocimiento del trabajo doméstico.

Aunque es difícil sacar prematuramente conclusiones sobre el impacto transformativo de sus dos gobiernos, lo que parece incontestable es que el estilo político de Michelle Bachelet ha mostrado posibilidades de deconstrucción de un modelo de liderazgo político altamente masculinizado, que puede abrir oportunidades de resignificación de las relaciones entre género y política. Ella parece haber logrado un razonable equilibrio entre retórica y práctica, y aun con la contracara del esencialismo siempre presente, ha contribuido a modificar los límites normativos del poder, ofreciendo una promesa plausible de construcción de un territorio político compartido (Fernández-Ramil, 2011, p.144).

El ejemplo de Bachelet atestigua que la sola presencia de mujeres en puestos de poder no es condición suficiente de promoción y protección de los intereses femeninos, pero sí parece ser una condición necesaria para lograr avances sustantivos en la materia. Resta por ver si la fuerza de su potente liderazgo –aún vigente pese a los numerosos embates sufridos durante sus dos gobiernos– es capaz de superar el fenómeno de personificación del poder. Puede ser que Bachelet traspase a otras mujeres su capital político y contribuya así a interrumpir

el fenómeno de falta de investidura que afecta a las mujeres, en tanto colectivo. Pero, también es posible que el liderazgo de Bachelet sea visto como único e irrepetible. Una especie de golondrina que no hace verano. Solo el tiempo lo dirá.

## V.I CONCLUSIÓN

La estrategia feminista de aumento de la presencia de mujeres en los procesos de decisión política, como radicalización de la democracia, ha evidenciado tener claroscuros. Traducida en una simple representación numérica, de carácter provisional (cuotas), su potencial transformativo del orden de género es muy limitado. Concebida como un nuevo arreglo de justicia política, vertebrado bajo la forma de un nuevo principio de articulación del poder –el principio de reparto equilibrado ofrece mejores posibilidades de interrumpir la falta de investidura que afecta a las mujeres, siempre y cuando la atención deje de enfocarse únicamente en las barreras de acceso al poder y cuestione, además, sus formas de ejercicio.

El surgimiento de nuevos liderazgos femeninos puede contribuir poderosamente a resignificar lo político como un territorio eminentemente masculino, a condición de tomar nota de los riesgos de regresión que envuelve la “naturalización” de una forma femenina de hacer política. El estudio del caso chileno y, en particular, de la figura de Michelle Bachelet nos muestra, a una escala cultural e históricamente situada, las potencialidades y los límites de los procesos de reconversión reciente de los discursos y estrategias para combatir la subrepresentación femenina.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amorós, C. (2006). *La gran diferencia y sus pequeñas consecuencias para la lucha de las mujeres*. Madrid: Ediciones Cátedra.
- Archenti, N. y Tula, M. (2013). *¿Las mujeres al poder? Cuotas y paridad de género en América Latina. Seminario de Investigación 9*. Salamanca: Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca.

- Bareiro, L. et al. (2007). *La Inclusión de la Mujer en los Procesos de Reforma en América Latina*. Santiago: BID.
- Barrère, M. (2013). *Versiones de la democracia, feminismos y política radical*. En: R. Mestre y Y. Zúñiga (Coords.). *Democracia y participación política de las mujeres: Visiones desde Europa y América Latina* (pp.45-80). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Bereni, L. et Lépinard, É. (2004). Les femmes ne sont pas une catégorie. Les stratégies de légitimation de la parité en France. *Revue Française de Science Politique* 54(1), 71-88.
- Congreso Nacional de Chile (05 de mayo de 2015). Ley N. 20.740. Recuperado de: <https://www.leychile.cl/navegar?idnorma=1077039>
- Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (1995). *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing*. Recuperado de: <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20S.pdf>
- Fernández-Ramil, M. A. (2011). El género post-Bachellet: La pérdida de un territorio compartido. *Revista Anales*, 7(2), 131-147.
- Fernández-Ramil, M. A. (2007). *Bienvenida, paridad*. Santiago: Cuarto propio.
- Fraser, N. (2008). *Escalas de Justicia*. Barcelona: Editorial Herder.
- Fraser, N. (1997). *Justitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición postsocialista*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores-Universidad de los Andes.
- iKNOW Politics (2016). *Reporte en línea sobre violencia contra mujeres en política. Nota conceptual*. Recuperado de: [http://iknowpolitics.org/sites/default/files/edvawip\\_sp.pdf](http://iknowpolitics.org/sites/default/files/edvawip_sp.pdf)
- Krook, L. y Restrepo, J. (2016). Género y violencia política en América Latina. Conceptos, debates y soluciones. *Política y Gobierno*, 23(1), 127-162.
- Ley N° 243 contra el Acoso y la Violencia Política hacia las Mujeres (28 de mayo de 2012). *Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia*. Recuperado de: [https://www.migracion.gob.bo/upload/marcoLegal/leyes/2012\\_BOL\\_Ley243.pdf](https://www.migracion.gob.bo/upload/marcoLegal/leyes/2012_BOL_Ley243.pdf)

- Marques-Pereira, B. (2013). Caminos y argumentos a favor de las cuotas y la paridad en Bélgica y en Francia. En R. Mestre y Y. Zúñiga (Coords.). *Democracia y participación política de las mujeres: Visiones desde Europa y América Latina* (pp.281-301). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Marques-Pereira, B., Paternotte, D. y Valenzuela, M. (2015). El género como recurso político: el uso estratégico del género por Michelle Bachelet (Chile) y Laurette Onkelinx (Bélgica). *Revista de la Academia*, (29), 155-182.
- Okin, S. (2008). *Justice, Genre et famille*. París: Champs Essais.
- Organización de Estados Americanos (2015). *Declaración sobre la Violencia y el Acoso Políticos contra las Mujeres*. Recuperado de: <http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/declaracion-esp.pdf>
- Phillips, A. (2000). *Democracy and the Representation of Difference and The Politics of Presence: Problems and Developments*. Aalborg: Aalborg Universitet.
- Primera Cumbre Europea Mujeres en el Poder (1992). *Declaración de Atenas*. Recuperado de: [http://eap.gobex.es/external/guia\\_formation\\_igualdad/contenido/cap5/6completar\\_la\\_clase.html](http://eap.gobex.es/external/guia_formation_igualdad/contenido/cap5/6completar_la_clase.html)
- Ríos, M. (2008). *Mujer y Política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*. Santiago: FLACSO-IDEA-Catalonia.
- Scott, J. (2005). *Parité! L'universel et la différence des sexes*. París: Albin Michel.
- Scott, J. (1998). *La citoyenne paradoxale. Les féministes françaises et les droits de l'homme*. París: Albin Michel.
- Valdés, T. (2010). El Chile de Michelle Bachelet ¿Género en el poder? *Latin American Research Review* 45 (Special Issue), 248-273. <https://doi:10.1353/lar.2010.0036>
- Valcárcel, A. (1997). *La política de las mujeres*. Madrid: Ediciones Cátedra.
- Valenzuela, M. (2015). La pertenencia de género como un capital discursivo para la legitimación: El caso de las presidentas Miche-

- Ile Bachelet (Chile) y Cristina Fernández (Argentina). *Revista de la Academia*, (19), 165-186.
- Vera Gajardo, A. (2008). Les discours de genre dans la campagne présidentielle de Michelle Bachelet: une critique féministe. *Raisons Politiques*, (31), 81-103.
- Young, I. (2000). *La justicia y la política de la diferencia*. Madrid: Ediciones Cátedra.

---

**Cómo citar este capítulo:**

Zúñiga Añazco, Y. (2018). Potencialidades, límites y desafíos de la participación política de las mujeres. En: D. C. Fernández y M. N. González Martínez (Comp.) *Cuotas de género y democracia paritaria. Avances en los derechos políticos de las mujeres*. (pp.69-93). Barranquilla: Ediciones Universidad Simón Bolívar.



# Una democracia representativa deficiente ante la ausencia de paridad

## *A representative democracy deficient in the absence of parity*

---

.....  
María Macías Jara<sup>1</sup>

### Resumen

Las bases consolidadas de la representación política siguen cobrando actualidad ante la imposibilidad de articular pactos y consensos, desoyendo los intereses y deseos que el cuerpo electoral manifiesta a través del ejercicio de la democracia representativa. Los diputados y diputadas comulgan libremente con la ideología de partido que escogen pero cuando el electorado les sitúa como parte integrante de un Parlamento, surge en ellos una responsabilidad que no parecen entender en los tiempos actuales y que tiene que ver con la condición de representantes de un pueblo soberano, en el que aún permanece excluida la mitad de la humanidad y de la Nación soberana, de modo que la categorización bien sea de sujetos, o bien de ideologías en el parlamento no tiene cabida ni ha de impedir la gobernanza de los Estados. La Democracia paritaria es un criterio definidor de la plena ciudadanía y, por ello, la formulación en los sistemas jurídicos del principio de paridad o presencia equilibrada en el acceso a la representación, no ha de suponer una medida temporal ni coyuntural en la consecución de la igualdad de género, sino una proyección del valor y principio de igualdad inherente a las sociedades democráticas contemporáneas. No obstante, aún restan importantes obstáculos, como la colocación de las candidaturas en las listas electorales por los partidos políticos y la voluntad de apostar por una mujer en puestos de liza. Así, pues, la realización de la igualdad solo es un punto de partida de un proceso que culminará en el ejercicio por las mujeres de su plena ciudadanía.

---

<sup>1</sup> Universidad de Alcalá, España.  
maria.maciasj@uah.es

**Palabras clave:** Democracia, representación política, paridad, presencia equilibrada, ciudadanía plena

### **Abstract**

The consolidated bases of political representation continue to be relevant given the impossibility of articulating pacts and consensus, ignoring the interests and desires that the electoral body manifests through the exercise of representative democracy. Members and deputies freely commune with the ideology of the party they choose, but when the electorate places them as an integral part of a Parliament, there arises in them a responsibility that they do not seem to understand in the current times and that has to do with the condition of representatives of a sovereign people, in which half of humanity and the sovereign nation still remain excluded, so that the categorization either of subjects or of ideologies in parliament has no place or has to prevent the governance of States. Peer democracy is a defining criterion of full citizenship and, therefore, the formulation in the legal systems of the principle of parity or balanced presence in the access to representation, should not be a temporary or circumstantial measure in the achievement of the gender equality, but a projection of the value and principle of equality inherent in contemporary democratic societies. However, important obstacles remain, such as the placing of candidates on the electoral lists by political parties and the willingness to bet on a woman in positions of power. Thus, the realization of equality is only a starting point for a process that will culminate in the exercise by women of their full citizenship.

**Keywords:** Democracy, political representation, parity, balanced presence, full citizenship.

## **I. SOBERANÍA Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA**

En las próximas reflexiones se pretende partir de la idea de soberanía con el fin de resaltar que la clase política se olvida a menudo de que el pueblo es el soberano. En este sentido, igual se olvida de que ese pueblo, como titular de la soberanía, se encuentra conformado por hombres y mujeres, con lo que los representantes desoyen, ante la ineficacia para el diálogo socio-político, lo que les vincula al Estado, contribuyendo, así, a la incompletud de una democracia que no incluyó ni aún incluye al género femenino como base contrac-

tual inclusiva de toda la ciudadanía. Por ello, se dedica una parte de este estudio a la Teoría de la representación incorporando las posibles afectaciones o implicaciones que esta democracia debilitada vuelca sobre la representación femenina y la igualdad efectiva de género<sup>2</sup>, a fin de apostar por una única posible idea de democracia, una que necesariamente ha de ser paritaria para que lo sea.

El concepto de representación, comúnmente asumido, al que llega Pitkin, hace referencia a la acción de actuar por otros (Pitkin, 1985, pp.5-6, 182), lo que requiere una acción independiente en interés de los gobernados, de una manera, al menos, potencialmente sensible en la respuesta frente a ellos pero que no esté normalmente en conflicto con sus deseos (Pitkin, 1985, pp.233-267). En la representación política, la actuación se efectúa por cuenta de los representados sin entrar en conflicto con sus deseos o, en caso contrario, dando una buena explicación de por qué los deseos de los representados se hallan en desacuerdo con los intereses que les convienen.

Según expone Laporta San Miguel, la representación entendida como reflejo de deseos, se suele emplear para incluir lo que se han llamado grupos o sectores sociales como el estatus, la profesión e, incluso, el género de las personas (Laporta San Miguel, 1989, pp.130-133). Böckenförde, por ejemplo, también parte de dos vertientes del concepto de representación. Por un lado, habla de “representación en sentido formal” como autorización del pueblo, legitimación y responsabilidad y, por otro lado, “representación de contenido” como reflejo o realización del poder del pueblo (Böckenförde, 1985, p.250 y ss).

---

2 Es conocida la aceptación del término “género” a partir de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Beijing en 1995, para identificar las desigualdades injustificadas y la discriminación contra las mujeres por su mera pertenencia al género femenino, lo que supone un estigma de infravaloración jurídico-social. Véase: Declaración de Pekín y la Plataforma para la Acción, recogidos en el Informe de la Resolución adoptada en la Conferencia de 17 de octubre de 1995. Documento A/CONF. 177/20 de 17 de octubre de 1995. En la actualidad, el manejo del término “género” para referirse a la discriminación contra la mujer es comúnmente aceptado entre la doctrina especializada. No obstante, un resumen sobre la polémica que encerró su uso, puede consultarse en: Macías Jara, María (2004).

Se está ante un gobierno representativo no cuando este muestra el control sobre los ciudadanos, sino cuando estos tienen control sobre las acciones del gobierno de manera que el pueblo actúa a través de su gobierno sin convertirse en mero receptor pasivo de sus actuaciones. No se trata, pues, de que un gobierno represente solo cuando existe un deseo popular concreto. El gobierno ha de ser sensible, en general, a la existencia de esos deseos, cuando los haya, a largo plazo, sistemáticamente, y no mediante acciones particulares (Hobbes, 1987)<sup>3</sup>. Así, el concepto de representación, se configura como una continua tensión entre el ideal y el logro.

El paso del mandato imperativo, propio del concepto de representación jurídica del Derecho Privado existente en la Edad Media, al mandato representativo originado en la Revolución Francesa, provocó la conexión entre el concepto de representación y el concepto de soberanía en el que se sustituye el principio de soberanía del monarca por el principio de soberanía del parlamento (Vega García, 1985). A diferencia de Hobbes, Sieyès, consideró que el Estado no merma la libertad de los individuos, sino que la aumenta, en tanto es el instrumento necesario para satisfacer sus necesidades (Maiz, 1991).

Así, Carré de Marlberg (1998, p.914) afirmó que, en la tradición francesa, “el régimen representativo tiene su punto de partida en el sistema de soberanía nacional, así como, recíprocamente, el concepto de soberanía nacional conduce esencialmente al régimen representativo”<sup>4</sup>. El pueblo tiene ese canal para identificarse con quien considera que va a dar curso a sus ideas y deseos (Turpin, 1987, p.81). De este

---

3 “Dícese que un Estado ha sido instituido cuando una multitud de hombres convienen y pactan, cada uno con cada uno, que a un cierto hombre o asamblea de hombres se le otorgará, por mayoría, el derecho de representar a la persona de todos (es decir, de ser su representante). Cada uno de ellos, tanto los que han votado en pro como los que han votado en contra debe autorizar todas las acciones y juicios de ese hombre o asamblea de hombres, lo mismo que si fueran suyos, al objeto de vivir apaciblemente entre sí y ser protegidos contra otros hombres” (Hobbes, 1987, Cap. 16).

4 Sobre este particular, Varela Suanzes (1992) destaca la obra de Hermann Heller, *La soberanía*, de 1927.

modo, a través del ejercicio del derecho al voto manifiesta su voluntad (Vega García, 1985, pp.29-30). Posteriormente, los representantes recogen esa voluntad y la transforman en acción de gobierno pero no solo para aquellos que les han votado, sino para un todo que es el depositario del poder, esto es el pueblo: indivisible y necesariamente conformado por hombres y mujeres.

Contra Rousseau, que negó la representación política en tanto que entendió incompatible el régimen representativo con la soberanía popular, que no es susceptible de ser representada (Rousseau, 1990)<sup>5</sup>, Sièyes entendió dos voluntades nacionales: una constituyente y otra ordinaria, que sería el poder legislativo. En sentido similar, Montesquieu señaló que “la potestad legislativa será confiada al cuerpo que se elegirá para representar al pueblo” (Montesquieu, 1993, Libro II, cap. II). También Kant afirmó que el pueblo se expresa solo a través de representantes hasta el punto de identificar al legislador como el soberano del pueblo o el poder supremo (Duso, 1998, p.52) y Turpin, opinó que, en las condiciones en las que Rousseau planteó la representación,

la Teoría de la representación política no es más que una hábil ficción al servicio de una casta de políticos encargados de hacer prevalecer los intereses de una clase dominante. De ahí, la crítica marxista-leninista al sistema representativo liberal, de ahí también la crisis de la representación al menos en su modalidad parlamentaria por razones tendentes a la ausencia de eficacia pero también de democracia. (Turpin, 1987, p.81)

Es obligado referirse a Jhon Stuart Mill, quien profundizó sobre la idea de Representación al abordarla bajo la premisa de que la mejor forma

---

5 La imposibilidad de que pueda representarse la voluntad supone una de las principales premisas del Contrato social, en el que el autor afirmó que “El soberano puede decir lo que quiere tal o cual hombre actualmente, pero no puede decir que lo que este hombre querrá mañana yo lo querré también pues sería absurdo que la voluntad se encadenara para el futuro”. (Rousseau, 1990, p.33. Libro II, Cap. I)

de gobierno era el representativo, en su obra de 1861 llamada, precisamente, *Del Gobierno representativo* basada en los postulados de libertad que enunciara en la anterior *Sobre la libertad*, de 1859 (Stuart Mill, 1994)<sup>6</sup>.

En nuestros días, Presno Linera, entre otros, ha afirmado que “la participación política de los ciudadanos –y, añadido, ciudadanas– directa o a través de representantes es el fundamento de la democracia” (Presno Linera, 2000, p.41)<sup>7</sup>.

Se quiere hacer una pausa en este punto para conectar este entresijo teórico con la práctica política y poner de manifiesto que, en la actualidad española, existe, a mi juicio, una cierta tendencia de quienes acceden a un cargo público representativo de fidelización a la marca de o a los intereses que consideran que les diferencia como marca, lo que creo que encierra problemas de eficacia en la representación política al alejarse del ideal expresado por el pueblo lejos de la búsqueda del consenso y del bien común.

En ocasiones, el pueblo toma decisiones que dotan a las formaciones políticas de una mayoría suficiente o absoluta para gobernar, probablemente, en busca de seguridad. Sin embargo, el panorama político actual en España ofrece otra reflexión. El pueblo ya ha realizado su labor escogiendo, en el ejercicio de su derecho de sufragio, la diversidad. Ello implica un acuerdo de voluntades que responda a las expectativas y trabaje por una representación de mayor calidad, en igualdad,

---

6 “(...) el ideal de la mejor forma de gobierno es la que inviste de la soberanía a la masa reunida de la comunidad teniendo cada ciudadano no sólo voz en el ejercicio del poder sino, de tiempo, en tiempo, intervención real por el desempeño de alguna función local o general”. Así, “(...) es evidente que el único gobierno que satisface por completo todas las exigencias del estado social es aquel en el cual tiene participación el pueblo entero. Pero puesto que en toda comunidad que exceda los límites de una pequeña población, nadie puede participar personalmente sino de una porción muy pequeña de los asuntos públicos, el tipo ideal de un gobierno perfecto es el gobierno representativo” (Stuart Mill, 1994, pp.34-35)

7 El autor puntualiza que “el hecho de que la participación sea directa o a través de representantes sólo implica la forma de organizar el sistema de legitimación democrática lo que hará que la elección de una u otra fórmula se realice precisamente en función del mayor grado de garantía del objetivo del principio democrático” (Presno Linera, 2000, p.41)

recogiendo la necesidad de consensos, diálogos, inclusión de ciudadanos y ciudadanas, nuevos pactos sociales que consigan devolver a la representación, la democracia que, supuestamente, le es propia.

Por consiguiente, corresponde a los representantes llegar a eso que el pueblo les manifiesta, pero sin que obre ningún mandato imperativo –prohibido por el art. 67.2 de la Constitución española de 1978 (en adelante, CE)– ni contentando la voluntad individual de los electores, sino en tanto representantes de un todo indivisible: el pueblo, único depositario de la soberanía. Solo desde la representación democrática se hace posible la limitación de ese poder, al existir separación entre el soberano y quien actúa en su nombre, así como la salvaguarda de los derechos fundamentales frente al exceso de poder de los representantes (Lucas Murillo de la Cueva, 1997, pp.138-140).

En reivindicación de la situación del Tercer Estado, Sieyès estableció que los ciudadanos fueran iguales y depositarios de los mismos derechos. Obsérvese que estas son las premisas que luego inspirarían y, finalmente, formarían parte del contenido de la Declaración Francesa de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 y de la Declaración de los Derechos de la Mujer y la Ciudadana de 1791 de Olimpia de Gouges (Macías Jara, 2006, pp.487-491).

Es sabido que en la etapa liberal, los postulados predicados no fueron, en la práctica, tan efectivos como en la teoría. Ahora bien, es innegable que esta época constituye un punto de inflexión de suma importancia, tras el cual, no es posible concebir la sociedad si no es a partir de los derechos individualmente considerados. En este punto, la libertad se conjuga con la igualdad para constituir los elementos esenciales y la base de la nueva sociedad.

Así, representar implica decidir y decidir implica poder, en este caso, político. De este modo, no será posible referirse a la noción de representación política, en el pensamiento político actual, sin aludir a la

idea de poder, de su ejercicio y, también, de su legitimación (Duso, 1998, p.18). Legitimar el poder supone, correlativamente, limitarlo a través de la separación entre el soberano y quien actúa en su nombre mediante el mecanismo de la democracia representativa (Murillo de la Cueva, 1997, p.138).

El poder se limita desde los propios mecanismos del Estado Democrático de Derecho y los valores superiores a él intrínsecos, como la igualdad. Sin embargo, parece que el pueblo observa una transgresión de la decisión que ya tomó en tanto electorado, con la que comunicó a los representantes la necesidad de diálogo, de apertura, de consenso y de construcción de un nuevo pacto de ciudadanía que aquellos, lejos de abordar, lo desoyen, quedando la confianza convertida en una distancia difícilmente salvable entre la legitimación jurídica y la legitimidad política, entre el ideal y el logro, en ausencia de representación de todos y de todas. Y, así, la democracia se vuelve deficitaria.

## **II. LA CONSTRUCCIÓN DE LA DEMOCRACIA PARITARIA. ¿QUIÉN ES EL PUEBLO SOBERANO?**

En la elaboración inicial de la idea de la representación, con el fin de hacer partícipe al pueblo soberano para tomar decisiones que afectaban al conjunto de la nación, se reivindicó, como es sabido, la igualdad de castas o clases pero no así la igualdad de género. La lucha de las mujeres por los derechos políticos se remonta, fundamentalmente, al momento en el que fueron apartadas del pacto de creación del Estado o la sociedad por el que la comunidad ejerce la soberanía a través de la voluntad general y del interés común (Ventura Franch, 1999, p.79)<sup>8</sup>. Excluidas del contrato social, se negó a las mujeres no solo el reconocimiento de derechos sino, sobre todo, su disfrute, lo que significó la eliminación de su participación en todos los ámbitos públicos tradicionalmente atribuidos al género masculino. Entre ellos,

---

<sup>8</sup> Parece ser que las mujeres no se organizaron para propiciar cambios y realizar reivindicaciones en su beneficio hasta el siglo XVIII.

el político. Posteriormente, la lucha por la reivindicación del derecho al sufragio universal hizo que el reconocimiento del derecho al voto y a ser elegido representante en las Constituciones modernas de principios del siglo XX, consolidase, al menos, sobre el papel, la igualdad en la participación política, eliminando formalmente la exclusión por razón de clases y de género. La consecución de la igualdad de género encierra un componente inequívoco que la hace prioritaria. Se trata de su esencia inherente al ser humano, de manera que la dualidad de la Humanidad siempre es el resultado de su propia configuración. Es importante comprender esto porque el empoderamiento político de las mujeres no supone una concesión con base en su posición social, como categoría, grupo o minoría, sino un derecho propio subjetivo e individual.

No obstante, el reconocimiento de derechos no ha determinado, avanzando en el siglo XXI, su materialidad y la igualdad real continúa siendo una quimera. Así, en el año 2018 se estrenan Legislaturas pero la exclusión de pacto de las mujeres sigue patente, pues en no pocas ocasiones, cuando una mujer accede a un puesto de poder, se disfraza, a mi juicio, de logro lo que continúa siendo una concesión. La primera se convierte a menudo en la única (Macías Jara, 2015). Creo que el conjunto de los representantes no han aceptado aún al género femenino como parte del cuerpo representativo con capacidad real de poder, un poder ostentado por las mujeres y aquí me refiero al término mujeres en plural conscientemente, con la idea de que ello signifique muchas, pues solo así, se conseguirá la masa crítica suficiente para modificar estructuras.

La reconstrucción de la representación implica el consenso de un pacto social global que aúne intereses de los individuos que conforman, como un todo indivisible, el pueblo soberano, hombres y mujeres, que diferentes o no, puedan manifestar su forma de tomar decisiones y de ejercer la política. Hay masculino universal o femenino universal,

según se vea, porque igual da expresar todos –los individuos–, que todas –las personas–, por lo que hay una Humanidad que resulta ser dual (Martínez Sampere, 2000, pp.136-141). Sin embargo, hasta los últimos tiempos y en contra de lo que dispusieran el artículo tres de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 y también la Declaración de Derechos de la Mujer y de la Ciudadana de Olimpia de Gouges de 1791, la representación del pueblo se ha materializado en una sola clase selectiva de personas, excluyendo a la otra mitad y dividiendo así la soberanía en dos.

Al tiempo, el reconocimiento de la dualidad del pueblo soberano no está en colisión con la indivisibilidad de su esencia en cuanto a cuerpo representado ni en cuanto a conjunto de representantes, por lo que la existencia y el reconocimiento de una Nación dual no ha de conducir a la estéril idea de pretender dividir la soberanía y la representación política en dos o en tantas categorías como tipología ciudadana exista. El género femenino no reivindica un conjunto de intereses que se vean reflejados en un órgano como el Parlamento, sino que la reivindicación es, en sí misma, la igualdad para representar y hacer efectivo el derecho de sufragio pasivo en el Parlamento. Porque no se ha alcanzado una igualdad real, cualitativa, es por lo que la exclusión del ejercicio del poder y de los pactos políticos de las mujeres continúa dándose, produciéndose a lo sumo una igualdad de superficie o ficticia que no hace más que maquillar la realidad y convertirse en espejismo de sí misma. La soberanía sin pueblo soberano es lo que, en definitiva, debilita el propio pacto democrático.

Así, en oposición a la idea de una democracia deficitaria que excluyó a las mujeres de la participación en la toma de decisiones surgió el término democracia representativa paritaria. Se acuñó a partir de la Conferencia Mujeres al poder celebrada en Atenas en 1992 en la que se elaboró la Declaración de Atenas. En aquel documento se proclamó

la necesidad de la total integración, en pie de igualdad, de las mujeres en las sociedades democráticas, utilizando, para ello, las estrategias multidisciplinares que fueran necesarias. Asimismo, se pretendió una paridad real en los órganos de decisión política y económica, sobre la base de que lo contrario supondría la exclusión, de hecho, de los órganos de representación de más del 50 % de la sociedad. Estas ideas se consolidaron en la Declaración y Plataforma de Acción de Pekín de 1995 con ocasión de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer. Este nuevo paradigma que emergió para definir aquella democracia que incluye la representación suficiente de hombres y de mujeres en el poder y en la toma de decisiones políticas se ha denominado Democracia paritaria (Saavedra Ruiz, 2000).

La Democracia paritaria viene para articular un principio básico, un postulado que ha de inspirar y fundamentar la actuación de los poderes públicos y, en general, todo el entramado jurídico-político para la consecución de los intereses de toda la ciudadanía y, en particular, de la igualdad de género. Por ello, también constituye una garantía para la salvaguarda de la igualdad en la realización de los derechos sociales y políticos de las mujeres –y de los hombres– incluyendo el derecho al sufragio pasivo. De este modo, ninguno de los géneros debería monopolizar la representación política provocando que el género infrarrepresentado se quede sin masa crítica o representación cuantitativa suficiente para hacer valer cualitativamente sus opiniones.

Así, pues, la democracia paritaria es democracia representativa y la democracia representativa ha de ser paritaria. Por lo tanto, hablar en términos de Democracia paritaria no significa más que entender que, en democracia, las mujeres y los hombres han de formar parte de las élites políticas para que la defensa de sus intereses y de sus derechos no quede en manos ajenas. En ocasiones, se ha argumentado que el hecho de que las mujeres participen en la política aporta otros valores a las decisiones. Es posible, pero la verdad es que desde la perspectiva

jurídica, poco importa qué valor aporte quién, pues lo relevante es que mujeres y hombres puedan proyectarlos, ya sean comunes o no, porque, al fin y al cabo, son valores humanos (Valcárcel, 1997)<sup>9</sup>. En cualquier caso, solo una razón jurídica ha de importar a este efecto. Las mujeres –y los hombres– son parte de la democracia representativa por un derecho fundamental subjetivo, individual y propio: al sufragio activo y pasivo, en igualdad.

Así, en la tarea hacia la consecución de la Democracia paritaria, ha sido práctica habitual, con el fin de cubrir objetivos no solo cuantitativos, sino cualitativos y estructurales, la adopción de las denominadas medidas de acción positiva que, con el fin de perseguir la igualdad efectiva, han ofrecido herramientas para alcanzar la posibilidad real de que hombres y mujeres compartan la toma de decisiones políticas. La acción positiva en materia política, representada en los inicios en forma de cuota y no exenta de polémica, es, en la actualidad, una política comúnmente aceptada en Europa y en España e, incluso superada por reformas constitucionales, como el caso de Francia, o reformas normativas como en España, que han instaurado principios democráticos en torno al concepto de presencia equilibrada. Así, pues, la práctica de estas medidas ha supuesto una vía integradora que ha visibilizado a las mujeres y abogado por la inclusión de ambos géneros en la participación política, bien en órganos de representación, bien en centros de poder, con el fin de que el principio constitucional y el derecho fundamental a la igualdad jueguen un papel real en la Democracia representativa.

---

<sup>9</sup> Con Amelia Valcárcel lo siguiente: “las mujeres no compartimos una esencia. Podemos llegar a tener enormes divergencias sociales e individuales. De hecho, las tenemos pero sí compartimos una posición genérica que no nos favorece –la de ser mujer– y, en consecuencia, compartimos la voluntad de abolir sus aspectos degradantes”. (Valcárcel, 1997, p.79)

### **III. DE LA DEMOCRACIA PARITARIA A LA PLENA CIUDADANÍA. LA DEMOCRACIA SIN CALIFICATIVOS**

En la Segunda Cumbre Europea de Mujeres al Poder, también conocida como Declaración de Cádiz, celebrada en el año 2010, se constató que uno de los ámbitos en los que la mujer sigue ostentando bajas cuotas de poder, junto al económico y financiero, es el poder político. La consecuencia de ello es que existe un déficit cuantitativo y cualitativo de representación femenina, lo que supone una pérdida del talento de las mujeres para la sociedad. La alta cualificación no es una garantía para eliminar la discriminación social persistente. Se declara en este aspecto que la calidad de las democracias requiere una participación equilibrada de mujeres y hombres en los espacios de representatividad y en todos los ámbitos y niveles de toma de decisiones.

La participación equilibrada de mujeres y hombres es un elemento indispensable para consolidar modelos democráticos inclusivos apoyados en la innovación, en la solidaridad y en la sostenibilidad. El acceso de más mujeres a puestos de decisión política favorece la incorporación de la igualdad en todas las acciones de los gobiernos y no es solo una cuestión de derechos fundamentales y de justicia social, sino que es también una condición previa para lograr los objetivos en materia de crecimiento sostenible, empleo, competitividad, excelencia científica y cohesión social.

Es indudable que los beneficios de la igualdad revierten en la sociedad en su conjunto y por ello es una lucha de la que, necesariamente, son las mujeres las protagonistas, pero cuya batalla no podrá ganarse sin los hombres. Por ello, nos situamos en un momento en el que la igualdad necesita de unidad y no de más justificación, pues el ejercicio de un derecho fundamental no responde a concesiones, ni a criterios de conveniencia política. Junto a la idea de Democracia, la idea de ciu-

dadanía ha de impregnar la esencia, las razones por las que la mujer, como el hombre, es depositaria de la herencia del poder soberano. La Democracia paritaria es un objetivo, incluye la idea de representación de hombres y mujeres, representantes del pueblo soberano pero la idea de democracia es representación y es ciudadanía. De este modo, la democracia sin ciudadanía plena, sin igual y libre participación no se consolidará como democracia. La democracia es solo aquella que incluye de derecho y de hecho, la plena y eficaz participación tanto de hombres como de mujeres en todos los aspectos y niveles de la vida pública o privada, por ser y por derecho, porque conforman, en términos antropológicos, la Humanidad y en términos jurídico-político, el pueblo soberano.

Creo que los calificativos unidos a la democracia han sido útiles para delimitarla; es el momento de abandonarlos porque todo lo que se viene definiendo ES Democracia. La soberanía y la representación, en democracia, han de ser ejercidas por hombres y mujeres, como cuerpo soberano, como parte natural del proceso, como síntoma de la Democracia. Por eso, ya no necesitamos hablar de una democracia incompleta o una deficiente o una paritaria o una representativa paritaria o una mejor, sino como la única democracia conceptualmente posible, sin calificativos ni apelativos. Parece que en España podríamos estar cerca del 40 % de representación femenina en el Congreso, como se verá enseguida, pero lo sorprendente es que se observe como logro lo que aún no se consigue cubrir como mínimo legal, el establecido por una Ley que impone la presencia equilibrada desde el año 2007. He ahí el peligro –del que aviso– de las cifras, pues lo único que simboliza el pretendido incremento es que, a mi juicio, sortear el cumplimiento de una Ley para que lo desigual consiga ser legal solo puede hacerse desde la discriminación porque, por lo demás, sobran las razones, como afirmarían Stuart Mill y Taylor Mill:

Cuando un perjuicio tiene alguna influencia sobre los sentimientos, se ve en la desagradable necesidad de tener que dar razones, se cree que ha hecho suficiente cuando ha afirmado de nuevo el mismo punto que está en discusión, en frases que recurren al sentimiento preexistente. Así, muchas personas piensan que han justificado suficientemente las limitaciones del campo de acción de la mujer cuando han dicho que las ocupaciones de que se excluye a las mujeres son poco femeninas, y la esfera propia de la mujer no es la política, o la notoriedad, sino la vida privada y doméstica. (1973, p.126).

La división entre el espacio público y el espacio privado supuso la pieza clave en la desigualdad entre hombres y mujeres subordinándose estas a aquellos y sustrayéndolas, así, del ejercicio de la plena ciudadanía (Salazar Benítez, 2010, p.59 y ss). Es preciso desdibujar la línea que separa lo público y lo privado para que todos y todas asuman las responsabilidades de ambas esferas. No solo se trata de compartir espacios, categorías o ámbitos ni compartir, repartir –un trozo para cada uno–, ni siquiera se trata de compatibilizar –siempre unas pueden más que otros– o la política pública aplicable causa un impacto adverso en unas y no en otros o la crisis económica o cualquier otra variable en la que pueda pensarse, permite más a unos que a otras y vuelven a reproducirse los retrocesos y vaivenes en la igualdad. Se trata, pues, de responsabilizarse cada uno y cada una, inividualmente como persona, al 100 % de lo que corresponda: de la responsabilidad política, de la ética del cuidado, de ejercicio del poder, etcétera, para poder partir de un todo por individuo y, desde ahí, realizar un nuevo compromiso. Esta tarea han de llevarla a cabo mujeres y hombres, desde la autonomía, la consciencia y la individualidad, decididos y decididas a resolver un nuevo pacto que, desde la igualdad, construya una mejor sociedad y una plena democracia por sus ciudadanos y ciudadanas, que lo son por decisión propia y por derecho.

## IV. LA FEMINIZACIÓN DEL PODER POLÍTICO. BREVES APUNTES EN EL CONTEXTO MUNDIAL Y EUROPEO

### IV.1 POSIBLES CAUSAS DE LA BAJA PRESENCIA FEMENINA EN POLÍTICA

Ya Aristóteles advirtió que ‘lo político’ afecta a dos ámbitos. Por un lado, es político lo que afecta a las decisiones comunes que se toman tras deliberación y mayoría, que afectan a la comunidad completa. Por otro lado, lo político también es la autoridad no deliberativa de cada jefe de familia en su casa. En este supuesto, las decisiones no son sometidas a la comunidad ni son discutibles. Sin embargo, en el primer caso, las decisiones políticas se toman entre los iguales y son simétricas. Más tarde, Rousseau continuó con esta escisión de significados de lo que se entiende por ‘político’ pero, recuérdese que el autor ginebrino estableció que la política pertenece a los varones igual que les pertenece la racionalidad, la jerarquía, la cultura y el temple, el valor, el carácter y la capacidad de acuerdo. Las mujeres deben estar excluidas de la política, limitarse al buen arreglo de su casa, la obediencia, la dulzura y, en general, a facilitar la libertad y el éxito de los varones a cuya autoridad han sido subordinadas (Válcárcel, 1997, p.73 y ss).

Por el contrario, otros filósofos<sup>10</sup> de la época como Condorcet intentaron reivindicar el lugar de la mujer en la sociedad llegando a afirmar que:

El hábito puede llegar a familiarizar a los hombres con la violación de sus derechos naturales, hasta el extremo de que no se encon-

---

<sup>10</sup> Anótese que ya Descartes en el siglo XVI afirmó que la inteligencia no tiene sexo confiando así en la igualdad de los ingenios y el reparto ecuánime del buen sentido. También, en los tiempos de la Revolución Francesa, además de Olimpia de Gouges y otros, defendió los derechos de la mujer Jean Antoine Condorcet al reclamar el reconocimiento del papel social de la mujer en su gran obra *Bosquejo de una tabla histórica de los progresos del Espíritu Humano de 1795*. Más tarde, en el siglo XIX John Stuart Mill y Harriet Taylor Mill también defendieron los derechos de las mujeres.

trará a nadie de entre los que los han perdido que piense siquiera en reclamarlo, ni crea haber sido objeto de una injusticia (...). Por ejemplo, ¿no han violado todos ellos el principio de la igualdad de derechos al privar, con tanta inflexión a la mitad del género humano del de concurrir a la formación de las leyes, es decir, excluyendo a las mujeres del derecho de ciudadanía? ¿Puede existir una prueba más evidente del poder que crea el hábito incluso cerca de los hombres eruditos, que el de invocar el principio de la igualdad de derechos (...) y de olvidarlo con respecto a doce millones de mujeres? (Condorcet, 1974, s.n.).

No obstante, como es sabido, la consecuencia de este momento fue la exclusión de las mujeres del pacto social, de la toma de decisiones para la comunidad y del poder (Cobo, 1995). Una exclusión de la que aún nos recuperamos, pues, el rol social de las mujeres ha estado asociado al ámbito de la vida familiar, de lo privado, de lo personal. Pero es que, como bien afirmó Mary Wollstonecraft en su obra *Vindicación de derechos*, incidiendo en el feminismo de los años sesenta, “lo personal es político”. Así, especialmente, desde los últimos veinte años, esta separación entre la vida privada, familiar y la vida pública, profesional, se ha ido difuminando. En función de ello, la asignación de roles en virtud del género de las personas deviene insostenible, estableciéndose una reivindicación de identidad autónoma del género femenino. Se rompe así con la estructura patriarcal del siglo XIX y se modifica la ordenación convencional del modelo familiar. En el transcurso de este cambio, las mujeres van desarrollando otras facetas y otro modo de enfocar la vida familiar y profesional, produciéndose un profundo cambio en el papel social de la mujer.

No obstante, cuando se traslada la problemática al ámbito político, la consecución del cambio en igualdad se vuelve resistente y se pretende justificar desde el desinterés de las mujeres por la política y, sin embargo, las mujeres suelen pertenecer en mayor número y constan-

cia a círculos asociativos y participativos por lo que ¿dónde está la razón de la exclusión? La respuesta hoy es conocida. Ya lo apuntaron Stuart Mill y Taylor Mill, “la aptitud de la mujer para la política no se puede poner en duda; pero es más probable que la discusión se centre en la aptitud de la política para la mujer” (1973, p.129)

No es la política en sí misma la que determina el desinterés del género femenino, sino la división sexuada que se ha realizado del trabajo y del reparto artificial de tareas en la sociedad y que se asumen, supuestamente, de modo natural, como pertenecientes a uno u otro género desde la infancia (Astelarra, 1986; Uriarte y Elizondo, 1997).

En las últimas décadas, estamos asistiendo a una importante evolución en la presencia de mujeres en los cargos representativos pero, ¿puede hablarse de empoderamiento femenino real? ¿Nos situamos ante una evolución estable y significativa de las mujeres como copartícipes del poder y de la toma de decisiones desde la posición de representante del pueblo soberano? ¿Cuál es la causa real de que la mitad de la especie humana haya de ser subsidiaria de la otra mitad y excluida de la actividad política y profesional? Quizás la razón más simple es que, como apuntaran Stuart Mill y Taylor Mill, “así lo quisieron los hombres” (1973, p.135).

En los años noventa, como causa y en respuesta a la práctica ausencia de mujeres en puestos de alta representación y dirección, incluyendo la política, se empleó la expresión ‘techo de cristal’, como término metafórico que alude a las barreras transparentes que impiden a las mujeres con capacidad personal y profesional alcanzar posiciones elevadas en los centros de poder (Valcárcel, 1997). Asimismo, otras múltiples e importantes razones, como las intensas jornadas de trabajo, la imposibilidad de estructuras que favorezcan la conciliación de la vida familiar y profesional o la maternidad como el gran escollo que perpetúa el reparto de roles y el estancamiento en la promoción profesional

de las mujeres, son cuestiones aún vivas en la pugna por la igualdad en política (Valcárcel, 1997, p.110). A ello, se ha de añadir que, como es sabido, una asignación social de roles camuflada que se termina por reflejar no solo en la baja presencia de mujeres en representación política, sino también en la clase de puesto, función o temática que uno y otro género ocupan en el escalafón político, pasando a sumar a la segregación vertical, la segregación horizontal y, de nuevo, la resistencia a que las mujeres ocupen cotas de poder en cualquier ámbito o sector.

Así, valorando los logros en algunas cifras que descubrimos a continuación, la igualdad se presenta aún como un espejismo de sí misma, como una igualdad ficticia (Macías Jara, 2011) que atiene a patrones masculinos de incorporación a la esfera política (Sevilla Merino, 2004).

En el ámbito de la representación política, como en otros muchos, el reto ahora está en desestructurar los andamios de siempre y estar muy atentos y atentas para evitar conformarse con la apariencia de la igualdad. Es momento de estar alerta para detectar la pervivencia de la tradicional asignación de estereotipos y patrones sociales que evidencien las igualdades ficticias y sea posible, así, estructurar la sociedad de nuevo hacia la construcción de la igualdad plena, la igualdad social, la igualdad real, la paridad.

#### IV.2 LOS HECHOS EN CIFRAS. EL ESTADO DE LA CUESTIÓN A NIVEL MUNDIAL Y EUROPEO

A partir de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Pekín en 1995, en el seno de Naciones Unidas, va a tomar especial trascendencia el concepto de 'transversalidad' que supone adoptar, por los gobiernos, una visión global y homogénea de las áreas de interés expuestas desde un punto de vista de género a todos los niveles. Este paso de trasladar el centro de atención de la exclusiva mención a la

mujer al concepto de género fue uno de los logros más importantes de la IV Conferencia de Pekín, dotando de sentido a esta cuestión a través de necesarios cambios estructurales en la sociedad y en las relaciones entre hombres y mujeres en todos los planos. Esto implicaría que reafirmar los derechos de las mujeres en igualdad con los derechos de los hombres, supusiese una cuestión de interés y beneficio general en aras de la inclusión de ambos<sup>11</sup> (Cuarta Conferencia Internacional sobre la Mujer, 1995).

Ha resultado ser este un punto de inflexión en la carrera hacia la igualdad de género y, por ello, se toma de referencia el estudio realizado por la Unión InterParlamentaria (UIP) sobre “Las mujeres en el Parlamento: una perspectiva de 20 años”, que se muestra optimista con la evolución producida en presencia femenina en los parlamentos mundiales en las últimas dos décadas (UIP, 2015).

A escala mundial, la proporción media de parlamentarias se duplicó entre 1995 y 2015, pasando del 11,3 % en 1995 al 22,1 % en 2015. Como hito, en cuatro Cámaras se ha superado el 50 %, sorprendiendo Ruanda que se sitúa en el número uno en el *ranking* mundial, con más del 60 %, tras haber impulsado en 2003 una reforma constitucional a fin de introducir cuotas en listas electorales. Cabe esperar que este cambio no responda a una igualdad de maquillaje meramente cuantitativa, lo que supone un tremendo riesgo para su realización cualitativa.

También es un dato destacable que, mientras en la década de los 90 eran algunos de los países europeos los que ocupaban mayores cotas

---

<sup>11</sup> Aunque el término <género> ya comenzó a utilizarse diez años antes en la III Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre las Mujeres en Nairobi en 1985. Y, en todo caso, el trasfondo del concepto viene de algunos siglos atrás. Poulain de la Barre sostuvo en el año 1673 que la subordinación de las mujeres no tenía su origen en la naturaleza sino en la sociedad y que la diferencia no es fundamento de la desigualdad (Poulain de la Barre, 2007). Y Mary Wollstonecraft declaró en 1792 que la sujeción de las mujeres no era el resultado de una naturaleza inferior a la masculina, sino de perjuicios y tradiciones que se remontaban a la noche de los tiempos (Wollstonecraft, 2000).

de representación femenina, en particular, los nórdicos, estas cotas están siendo superadas en otros continentes, como África Subsahariana o en las Américas.

Es destacable, además, que se haya reducido el número de Parlamentos en los que no hay representación femenina o que la presencia de mujeres esté por debajo del 10 %. Se consideran logros importantes, aunque, en ocasiones, se ven sujetos a estancamientos, como el caso de Estados Unidos de América, donde la representación de mujeres en el Parlamento no supera el 19 % y no ha habido cambios significativos en este aspecto en la administración Obama a la de Trump. En otras ocasiones, la evolución es tan precaria que puede incluso observarse como retroceso, como sucedió en el año 2014 en el que apenas supuso el 0,3 % de incremento la presencia global de mujeres en política.

En todo caso, se producen importantes fluctuaciones y diferencias en los porcentajes según regiones. En 2017, teniendo en consideración cámaras únicas, bajas y altas combinadas, se registraron los siguientes porcentajes globales en presencia de mujeres. En países nórdicos, el 41,7 %; Américas, el 28,1 %; Europa (incluidos los países nórdicos), el 26,5 %; Europa (excluidos los países nórdicos), el 25,3 %; África subsahariana, el 23,6 %; Asia, el 19,4 %; países árabes, el 17,4 %; y la región del Pacífico, el 17,4 % (UIP, 2018b).

Recientemente, la estrategia de la UIP para 2017-2021 se centra en el fortalecimiento de acciones fundamentales para ayudar a los parlamentos a contribuir a la calidad de la democracia en consonancia con el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 16, relativo al fortalecimiento del Estado de derecho y la creación de instituciones eficaces, responsables e inclusivas para dar respuesta al Objetivo 2, relativo a la promoción de la igualdad de género y el respeto de los derechos de la mujer. Se pretende fomentar el acceso de las mujeres al parla-

mento e incrementar su contribución a la elaboración de las políticas, apoyando los esfuerzos de los órganos legislativos por incorporar la igualdad de género y ponerla en práctica, elaborar normas y políticas o procedimientos no sexistas, prestando apoyo para el fomento de la capacidad de los órganos parlamentarios que se ocupan de la igualdad de género y la integración de la perspectiva de género (UIP, 2016).

En Europa, las realidades son muy dispares, en particular, como consecuencia de las paulatinas incorporaciones de países a la Unión Europea, la representación femenina en los Parlamentos oscila entre el 65 % de Finlandia, fluctuando en horquillas entre el 36 % de España al 18 % de la República Checa o 0 % de Malta. La cuna del parlamentarismo, Reino Unido, tampoco consigue subir del 33 %. En el umbral del 40 %, se sitúan, por ejemplo, Alemania y lo sobrepasan, Francia, con un 44 %, Dinamarca, o Bulgaria. Por encima del 50 % se sitúan, Estonia, Suecia, con un 56 % y Finlandia, que representa la mayor evolución dentro de los países nórdicos que siguen destacando, tanto en el plano regional como a escala mundial, por la proporción relativamente alta de mujeres que ocupan escaños, aunque presentan ritmos de cambio distintos entre sí (UIP, 2018a).

Uno de los factores decisivos, tanto a escala mundial, como en Europa, que han promovido e impulsado la visibilización y presencia de las mujeres en los parlamentos han sido los diferentes sistemas de cuotas o reservas porcentuales para la representación mínima suficiente de ambos géneros en las listas electorales, siendo más de 120 los Estados que han implementado este tipo de medidas en 2015 a nivel legislativo, ya que con anterioridad, podía observarse la adopción de este tipo de medida únicamente en el seno de formaciones políticas con voluntad y sensibilidad para acogerlas internamente.

El concepto de cuota o reserva electoral, como medida de acción positiva (Macías Jara, 2002)<sup>12</sup> favorece la representación de la mujer que otorgaba un cupo o porcentaje solo a las mujeres, como expresaron muchas de las normas pioneras en las Américas, ha sido sustituida en algunos países de Europa por otras que han tratado de incorporar el concepto de paridad o el de presencia equilibrada, como pilar fundamental de la Democracia representativa. Así, entre 1995 y 2015, en países con legislación sobre paridad en Europa, la proporción de parlamentarias se ha incrementado, por ejemplo, en España del 16 % al 41,1 %; en Francia, del 6,4 % al 26,2 %; en Portugal, del 13 % al 31,3 %; y en Italia, del 15,1 % al 31 %.

Sin embargo, a pesar del avance, la proyección de estas previsiones normativas no han dado los resultados esperados. Las enmiendas constitucionales aprobadas en Italia todavía han de transformarse en una ley electoral nacional enmendada. Aunque en las medidas legislativas adoptadas en España, Francia y Portugal, así como en Bélgica, se hace referencia a la “paridad”, las proporciones especificadas en sus políticas oscilan entre el 33 % y el 50 %. En Francia, recuérdese que se aprobó, el 6 de junio de 2000, la Ley N° 2000-493 “tendente a favorecer el igual acceso de las mujeres y los hombres a los mandatos electorales y funciones electivas”, para lo que fue necesaria una reforma de la Constitución. La ley establece que en cada lista la diferencia entre el número de candidatos de cada sexo no puede ser superior a uno, de forma que de cada grupo entero de seis candidatos, en el orden de presentación de la lista debe figurar un número igual de candidatos de cada sexo. Cada lista estará compuesta alternativamente de un

---

<sup>12</sup> El origen de la acción positiva tuvo lugar en el Derecho Norteamericano con el fin de acabar con la segregación racial y dotar de un nuevo contenido a la Equal Protection Clause. En este marco comenzó a fraguarse la lucha contra la discriminación en el seno de los derechos civiles, dando lugar a lo que se conoce como Anti-discrimination Law. Así, en la década de los 80 del pasado siglo, el concepto de acción positiva se trasladó a Europa conceptuándose, en sentido amplio, como todo hacer reflejado en una medida o conjunto de medidas consistentes en una norma jurídica, decisión judicial, política pública o práctica privada, destinadas a acelerar la consecución de la igualdad real, evitando y eliminando obstáculos en cualquier tramo del recorrido así como favoreciendo, de manera efectiva, la absoluta participación e inclusión, en este caso, de hombres y de mujeres en cualquier aspecto de la vida pública o privada.

candidato de cada sexo. Inicialmente, los resultados en las elecciones francesas de 2001 fueron contundentes, pues las mujeres constituyeron el 47,5 % de los concejales electos, duplicando prácticamente el porcentaje correspondiente a 1995 (21,7 %). La decepción vino más tarde, en 2002, gracias a la imposición en la ley francesa de una sanción financiera a los partidos que no designaron el mismo número de hombres y de mujeres, ley que se comenzó a incumplir por los partidos políticos, y que prefirieron pagar las sanciones que incluir mujeres en sus filas.

A pesar de la evolución de las medidas de remoción de obstáculos y de fomento de la igualdad en la representación política, seguimos asistiendo a numerosos avatares y dificultades, entre las que destacamos, como causas directas de la ausencia de mujeres en política, los sistemas electorales y, en particular, los sistemas de partido, como se verá a continuación.

#### IV.3 SISTEMAS ELECTORALES Y DE PARTIDO VERSUS PARIDAD

Como es sabido, en Europa existen múltiples sistemas electorales que, en la práctica, se podría resumir en dos grandes tipos (Nohlen 1998): el sistema de mayoría y el sistema proporcional. A grandes rasgos, se ha de mencionar que el sistema de mayoría en circunscripciones uninominales supone la ventaja de la simplicidad en cuanto que el candidato que recibe la mayoría de votos se declara elegido. Sin embargo, se le considera por ello un sistema injusto y excluyente de las minorías. Destacan dos tipos de sistemas mayoritarios. El sistema de mayoría simple, que atiende al concepto anterior y solo se emplea en el Reino Unido, y el sistema de mayoría absoluta, que se realiza a dos vueltas. En este el electorado vota a un solo candidato y expone en orden decreciente la preferencia por los candidatos restantes. Si ninguno recibe la mayoría absoluta en el primer recuento, el candidato que haya recibido el menor número de votos queda eliminado. Se procede de este modo

hasta que un candidato obtenga una mayoría absoluta como consecuencia de la transferencia de votos. Este sistema se emplea en Francia, que utiliza la mayoría simple en la segunda vuelta.

El otro sistema, de representación proporcional, se ha defendido como uno más justo. Opera en circunscripciones plurinominales y los grupos políticos reciben escaños en proporción a su fuerza electoral para evitar el monopolio de la representación sin excluir a ninguna formación política. Este sistema requiere votación por listas de partido y se centra en las ideas o programas políticos más que en la personalidad del candidato. Sin embargo, la crítica que recibe se basa en la fragmentación del sistema político, lo que puede dar lugar a una inestabilidad mayor que un sistema de mayoría. No obstante, la separación entre el votante y el representante está bien definida a propósito del importante papel que juegan los partidos políticos.

En la representación proporcional, los sistemas de listas de partidos también adoptan distintas formas. Por un lado, pueden darse listas cerradas de partidos que reflejan el control del partido político sobre sus candidatos, de manera que los electores no pueden elegir a los candidatos aleatoriamente, sino que es el orden que ocupan en la lista el que va a indicar su probabilidad de obtener un escaño parlamentario con base en el número de votos y al puesto obtenido en la lista en el caso de que sean, además, listas bloqueadas. Es el caso de España.

Por otra parte, pueden darse las listas por voto preferencial. En las elecciones por voto preferencial, los votantes pueden clasificar a los candidatos en un orden diferente al que haya determinado el partido, pero solo se puede votar por una lista. El sistema proporcional se subdivide en representación proporcional completa y representación proporcional limitada. La primera se da cuando el país entero se considera como una sola circunscripción creándose mayor paralelismo entre los resultados electorales y la representación parlamentaria final.

Solo los Países Bajos han adoptado este sistema. El segundo tiene lugar cuando las elecciones se realizan en diferentes circunscripciones. Ello crea una mayor distorsión entre el número de votos obtenidos por un partido en todo el país y su número final de representantes en el parlamento. En consecuencia, cuanto menor sea el número de escaños que correspondan a cada circunscripción, mayor será la dificultad de que el partido tenga una fuerza política en el parlamento proporcional a sus votos. Esto se refleja en la distribución de escaños. Por otro lado, si la distribución de escaños se hace a nivel local, partidos locales pequeños pueden obtener algún escaño en el parlamento, como sucede en España.

A partir de los anteriores conceptos y poniendo en relación el sistema electoral empleado con el nivel de representación política de las mujeres en los parlamentos nacionales, pueden extraerse algunas conclusiones.

Así, por ejemplo, a finales de los años noventa del pasado siglo, Dinamarca, Países Bajos, Austria, España, Luxemburgo, Irlanda, Portugal y Bélgica, con un sistema electoral proporcional limitado, consiguieron obtener entre un 20 % y un 33 % de mujeres en los parlamentos. Puede deducirse, a primera vista, que todos los países de Europa en el que el número de mujeres en sus respectivos parlamentos es superior al 20 % disponen de un sistema proporcional. Excepcionalmente, países con un sistema mixto, con listas de voto preferencial o listas cerradas también han adquirido un elevado porcentaje de mujeres en el parlamento como Suecia, Finlandia o Alemania, que han rondado o superado habitualmente el 40 %. Sin embargo, los países que tienen un sistema mayoritario o un sistema mixto de representación proporcional débil –en el que se votan listas de partidos y los escaños se atribuyen proporcionalmente pero el partido mayoritario recibe escaños extra por alcanzar cierto nivel de votos–, ostentan los más bajos porcentajes de mujeres en los puestos representativos (Salazar Benítez,

2010). Así, Italia estaba en torno al 11 %, Reino Unido el 10 % y Grecia y Francia, que en 1996, con anterioridad a la reforma, estaba en una representación femenina parlamentaria en torno al 6 %. Sin embargo, este comportamiento no es exacto, pues existen países con sistemas proporcionales y muy baja representación femenina como Turquía, Ecuador o Brasil y, al tiempo, existen países con sistemas electorales mayoritarios con alta presencia de las mujeres en sus parlamentos como Canadá o Nueva Zelanda que cambió a un sistema proporcional en 1993.

Parecería que la presencia de mujeres aumentaría en países con un sistema proporcional debido al número de escaños que pueda conseguir la formación política. Podría decirse que a más escaños, más posibilidades tienen las mujeres de acceder a las listas de partido. Por el contrario, si el partido apuesta por una candidatura única, generalmente, no va a arriesgarse a otorgar la confianza a una mujer para ganar las elecciones. Además, entre los sistemas proporcionales se dice que existe una especie de contagio entre los partidos políticos que quieren contribuir, como su colega u oponente, a incentivar la presencia de las mujeres en política. Finalmente, en los sistemas proporcionales, la selección de candidaturas está controlada por el partido por lo que, si el partido está convencido de la necesidad de incluir mujeres en sus listas electorales, será favorable, *a priori*, a la integración y a la igualdad de género (Matland, 2002).

Parece que los sistemas mayoritarios no serían propicios para la presencia de mujeres en política, debido a la forma –masculina– de hacer política, la pervivencia de roles excluyentes de la mujer en determinados puestos de poder y, finalmente, la apreciación del electorado de las dos cosas anteriores.

En un sistema de mayorías, los candidatos luchan por su escaño dentro del partido y contra los competidores de otros partidos, lo que provoca un duelo para cuyo éxito es imprescindible la movilización

del electorado para cada candidato. Así las cosas, el partido, generalmente, no apostaría por una candidata como única apuesta para ganar las elecciones.

En el caso de los sistemas proporcionales, la pugna se centra más bien en merecer la confianza del partido para aparecer en los primeros puestos de la lista. Cuando el partido espera obtener varios escaños, suaviza la exigencia de que la lista se encuentre compuesta exclusivamente por candidatos y permite equilibrar sus candidaturas. Sobre todo en la década de los noventa, algunos partidos cumplieron con la exigencia de incluir la perspectiva de género en la configuración de sus listas. Ahora bien, la conciencia del partido por la inclusión de ambos géneros en sus listas no siempre se materializa en la colocación de mujeres en puestos de efectiva elegibilidad. De ahí que, aun dentro de los sistemas proporcionales e, incluso, de los sistemas mixtos, podría, inicialmente, ser más beneficioso uno de listas cerradas –sin posibilidad de elegir a los candidatos– y de tipo ‘cremallera’ donde aparecen de forma alternativa candidatos de ambos géneros.

Si el sistema es de listas cerradas y bloqueadas pero no de tipo cremallera como en el caso español, el supuesto beneficio de este sistema para la mayor representación política femenina se hacía depender, antes de la Ley de 2007, de la voluntad de los partidos políticos de colocar a las mujeres en posiciones en las que puedan resultar, efectivamente, elegidas. Incluso, a veces, existiendo un sistema tipo cremallera también podría ser sorteado por las formaciones políticas resultando un sistema engañoso si la alternancia no se produce en todos los tramos de la lista, incluidos los primeros puestos. De este modo, para que la alternancia sea auténtica y el sistema cremallera funcione en aras de la igualdad de género, se ha de implementar en los puestos de cabeza y aplicarse en toda la lista en forma descendente y no al revés.

Por otra parte, y ante la pervivencia de patrones sociales arraigados que asocian lo masculino a la política, afectando la conducta electo-

ral de la ciudadanía, la posibilidad de elegir al representante en un sistema de voto preferencial o de listas abiertas no solía favorecer la presencia de las mujeres en política y aún menos en puestos electos de alta responsabilidad como lo es la persona que representa el máximo exponente del partido o la candidatura a la presidencia.

Sin embargo, en mi opinión, ante la decepción de la ciudadanía frente a la política y a los políticos, los casos de corrupción, la ineficacia para la resolución de problemas y el aumento de la presencia femenina entre las lideresas de partidos y en los órganos de partido, es posible que en la actualidad, se observe cierta inclinación a la elección social de la mejor candidatura política y no de su género, aunque no hay una comprobación de que las listas abiertas lo propicien.

En todo caso, teniendo en consideración que países con un mismo sistema electoral como Suecia y Grecia difieren enormemente en cuanto a presencia femenina en el parlamento, considero que existe otra importantísima variable en lo que afecta a la representación política de las mujeres. A mi juicio, será, fundamentalmente, la disposición y el orden de las candidaturas en las listas de los partidos políticos, lo que haga que la inclusión de las mujeres responda a criterios de igualdad y no de mera oportunidad política. Pero, aun en las óptimas condiciones legales, se consigue sortear la representación final. Veamos brevemente el modelo español. La paridad, en este extremo, se sitúa, en realidad, en la mera opción a estar en posiciones elegibles y, claro, en la conciencia de igualdad.

## **V. LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES. ¿LOGROS O ESPEJISMOS? EL CASO DE ESPAÑA**

Parece cierto el avance en la igualdad cuantitativa, visto el incremento numérico de las mujeres en los Parlamentos de las democracias europeas y mundiales. Sin embargo, existen multitud de fluctuaciones,

algunos retrocesos, no siempre visibles, que responden a multitud de variables que reinventan la desigualdad disfrazando de apariencia de igualdad, lo que no es más que una ficción o espejismo, pues, en mi opinión, la presencia de mujeres en la representación política continúa siendo una concesión en manos de las cúpulas de los partidos políticos, generalmente, dirigidos por hombres. Así, ¿nos encontramos ante avances consolidados o solo ante espejismos de una igualdad ficticia?

Para intentar profundizar en las resistencias que ofrece la igualdad en materia política, reflejamos, a continuación, la experiencia española que, aun siendo positiva en la actualidad, no puede decirse que esté exenta de riesgos y acomodada en la efectividad de la igualdad.

Es conocido que en España existe un sistema electoral proporcional corregido por la Fórmula D'Hondt en el Congreso, siendo las listas cerradas y bloqueadas, mientras que en el Senado se optó por un sistema mayoritario de listas abiertas. Dada la configuración descrita, la reforma producida en España ha afectado, fundamentalmente, al sistema de partidos y a la configuración de las candidaturas en las listas, en particular, al Congreso.

Así se explica la nueva realidad en España a partir de la aprobación de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (en adelante, LOI), que modificó la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General añadiendo un nuevo artículo 44 bis, que prevé:

Las candidaturas que se presenten para las elecciones de diputados al Congreso, municipales y de miembros de los consejos insulares y de los cabildos insulares canarios en los términos previstos en esta Ley, diputados al Parlamento Europeo y miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas deberán tener una composición equilibrada de mujeres y hombres, de forma que

en el conjunto de la lista los candidatos de cada uno de los sexos supongan como mínimo el cuarenta por ciento. Ello implica el establecimiento de un mínimo de representación del 40 % y, a su vez, un máximo del 60 %. En el apartado final, la LOI establece la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan mejorar esta distribución, al estilo, por ejemplo, de la Ley manchega, balear o vasca.

Posteriormente, en el apartado segundo del artículo 44 bis, se dispone la colocación en las listas, lo que considero un elemento imprescindible para cumplir con la garantía de la efectividad de la igualdad. De este modo, se dice que

También se mantendrá la proporción mínima del cuarenta por ciento en cada tramo de cinco puestos. Cuando el último tramo de la lista no alcance los cinco puestos, la referida proporción de mujeres y hombres en ese tramo será lo más cercana posible al equilibrio numérico, aunque deberá mantenerse en cualquier caso la proporción exigible respecto del conjunto de la lista.

Resulta relevante su inclusión en este precepto porque de este modo, la paridad en las candidaturas se configura como un requisito pre-configurador e indispensable de las mismas, cuya inobservancia puede ser objeto de impugnación (Macías Jara, 2008, 2009).

Asimismo, la LOI introduce en la normativa española un concepto muy importante en el contexto que nos ocupa, al referirse al principio de presencia equilibrada, como

la presencia de mujeres y hombres de forma que, en el conjunto a que se refiera, las personas de cada sexo no superen el sesenta por ciento ni sean menos del cuarenta por ciento. (LOI, 2007: Disposición adicional primera)

Ello supone un paso más respecto de la acción positiva, pues la inclusión del concepto normativo de presencia equilibrada implica que lo que introduce la norma no es solo un corrector, sino la realización de un derecho fundamental que las mujeres tienen como propio, a la igualdad, en este caso, en el acceso a cargos públicos representativos. Por lo tanto, su exigencia se configura como un principio democrático y establece la idea de ejercicio pleno de la ciudadanía y de completud de la Democracia.

La acción positiva, aunque muy necesaria y útil, es una herramienta que, a mi entender, se queda corta para la consecución y la percepción del significado de Democracia paritaria, pues, finalmente, a través de la acción positiva siguen necesitando las mujeres que exista sensibilidad y voluntad de quien ostente el poder correspondiente, probablemente, de cariz masculino, de adoptar planes y medidas que determinen la necesidad y la oportunidad política de incluirlas como sujetos “capaces” de ejercer un derecho que, sin embargo, tienen por ser personas. Puede que en un estado etéreo y neutral de las cosas, de máxima igualdad, fuera irrelevante tener un Parlamento femenino o masculino, no estoy segura, pues es difícil imaginar un Estado así objetivizado, siendo, en todo caso, la Humanidad, un todo conformado por hombres y mujeres, que han de estar presentes, de hecho y de derecho, en la representación del pueblo soberano.

A pesar de la previsión normativa señalada, uno de los problemas que subsiste en la consecución de la igualdad real de género en el ámbito político, es la colocación de las candidaturas en las listas. Superada la acción positiva, considerada la presencia equilibrada como un elemento configurador del Estado democrático, quedan importantes obstáculos fácticos a eliminar.

De nuevo, la igualdad queda supeditada a la sensibilidad y a la voluntad y oportunidad política de los partidos y sus dirigentes, de conside-

rar que las mujeres han de estar en puestos relevantes y de liza en sus listas electorales. Así pues, la exigencia de paridad se muestra como la expresión del pluralismo político, porque la horquilla de máximos y mínimos (40 %/60 %) trata de pluralizar, mediante la inclusión de géneros y no de monopolizar el poder por uno de ellos, a través de la exclusión. El control de la proclamación de candidatos se canaliza, por lo tanto, a través del examen de las causas de inelegibilidad y de los requisitos para ser electo.

Respecto de la situación previa a la LOI, en las elecciones generales de 2004, puede considerarse que entre un 30 % y un 40 % de la lista estuvo compuesta por mujeres. Sin embargo, lo interesante es comprobar en qué puestos de la lista se las situaron. A modo de ejemplo, el Partido Socialista Obrero español (PSOE), considerado el partido tradicionalmente más representativo de la izquierda progresista, por Madrid, utilizó un sistema de alternancia en los seis primeros puestos. Sin embargo, en el centro de la lista, entre los puestos, séptimo a décimo octavo, la presencia de mujeres baja al número de tres y vuelve a aumentar a casi la mitad a partir del puesto décimo noveno. El resultado final es que de los dieciséis representantes elegidos por Madrid del Grupo Parlamentario Socialista solo cinco fueron mujeres.

Normalmente, los partidos progresistas, utilizaron a partir de la década de los 90 del pasado siglo, cuotas internas de partido y, sin embargo, la mayoría de las mujeres que presentó el Grupo Socialista estaban situadas entre el puesto décimo noveno y la cola de lista.

El Grupo Parlamentario de Izquierda Unida tenía una situación parecida partiendo de un total en la lista, al igual que el PSOE, de quince mujeres de treinta y cinco candidatos. Sin embargo, Izquierda Unida dispuso a las mujeres a lo largo de la misma con más equidad. La peor situación se la llevó el Partido Popular (PP), considerada una formación política conservadora, que ya partía de una cifra menor en la

candidatura, once mujeres de treinta y cinco. No obstante, más perjudicial resultó el orden que siguieron en la lista. Entre los seis primeros puestos, solo en el tercero figuró una mujer, otras dos le siguieron en el puesto octavo y noveno pero no se observó otra mujer hasta el puesto décimo noveno, otras tres entre los puestos vigésimo segundo y vigésimo cuarto y el resto entre el trigésimo y el trigésimo cuarto. El resultado fue que hubo tres diputadas de diecisiete del Grupo Popular por Madrid en el Congreso.

Las candidaturas presentadas a las elecciones generales de 2008, posteriores a la aprobación de la LOI, se caracterizaron por el incumplimiento del requisito de presencia equilibrada, lo que propició numerosas impugnaciones sobre las que el Tribunal Constitucional español se pronunció fundamentalmente a efectos de subsanación (Macías Jara, 2008)<sup>13</sup>.

Así, por ejemplo, el Grupo Popular presentó, en el caso del Congreso de los Diputados<sup>14</sup>, una lista de candidatos con la situación descrita entre los puestos 6 y 25. Únicamente entre los puestos 3 y 5 apareció la alternancia de géneros. El Grupo Socialista cumplió el porcentaje señalado en la Ley en cada tramo de cinco puestos incluyendo dos mujeres por cada tres hombres hasta el puesto 20 de la lista. Solo entre los puestos 4 a 6, 9 a 11 y 29 a 31 se dio la alternancia de géneros. El caso de Izquierda Unida fue similar aunque existe mayor constancia en la alternancia entre los puestos 4 a 9. Ninguna de las formaciones mencionadas colocó a una mujer entre los puestos 1 y 2 de la lista.

---

13 STC 127/2007, de 22 de mayo, FJ 4. El Tribunal Constitucional consideró que el incumplimiento por el partido de la LOREG pareció tener la intención de cuestionar la constitucionalidad de tal norma cuando a todas luces era evidente que podía haber adecuado la lista electoral a la norma y no lo hizo, denegándoles, así, el amparo. Sobre el fondo de la cuestión, véase la STC 12/2008, de 29 de enero.

14 En el caso del Senado, la situación reflejada ha resultado más igualada. Generalmente, la mayoría de las formaciones políticas con tres candidatos, han incluido una mujer; en el caso de cuatro candidatos, se ha optado por el 50 % de hombres y de mujeres y, en el caso de un candidato, hay formaciones que apostaron por la figura masculina y otras por la femenina.

A partir de las elecciones del año 2011, se ha incrementado la conciencia de partido que al incorporar algunas mujeres en puestos de liza, llegando a cuatro mujeres las que presidieron un Gobierno autonómico, aunque seguían representando poco más del 23 % del total.

En las últimas elecciones celebradas en 2015 y 2016, la actual XII Legislatura, la representación de mujeres en el Congreso ascendió al 39,71 % y 39,43 %, 139 y 138 escaños, respectivamente, en relación a los 125 de la Legislatura anterior (2011-2015). De nuevo, los partidos considerados progresistas, incluyeron un mayor número de mujeres en sus listas, siendo, en este caso, partidos de nueva aparición, como Podemos, quienes cubrieron el mayor porcentaje con el 49,15 % junto al PSOE, con 43,53 %. El PP mantiene un ascenso constante pero menos importante, ya que en la Legislatura de 2011-2015 tuvo un 35,48 %, mientras que en las elecciones de 2015 un 36,89 % y actualmente cuenta con un 38,69 %. No obstante, hay que decir en favor del PP que ha colocado en reiteradas Legislaturas, en las que ha obtenido mayoría para gobernar, a mujeres en la Presidencia del Congreso y del Senado, lo que visibiliza positivamente la imagen de la mujer al frente de una Cámara Baja o Alta, aunque está por ver que ostenten poder real de modificación y remoción de estructuras en tan ilustres puestos.

De entre las nuevas formaciones políticas que encabezan las 4 más votadas en la Legislatura actual en España, Ciudadanos se queda a la cola de representación femenina con un 27,27 %, aunque también se ha de indicar que en dos provincias cuenta con cabeza de lista con dos mujeres.

En esta era post-bipartidismo en España, parece que también ha habido cierta evolución en el orden de colocación de candidaturas en las listas. Por ejemplo, PSOE y Podemos, apuestan por una alternancia rigurosa y voluntaria en las listas, al menos, en los primeros 20 puestos,

lo que denota una evolución en las conciencias, pues recuérdese que la LOI solo obliga al 40 % en el conjunto de la lista y en cada tramo de 5 puestos. Algo más relajado se muestran Ciudadanos o el PP con su lista, ya que este último, entre los puestos 4-8 colocó a 4 varones consecutivamente, lo que supone asegurarse ciertos puestos en favor del género masculino, aun respetando la norma y partiendo de que la obtención de escaños será generosa y siendo cierto, también, que la Vicepresidencia Primera del Gobierno, correspondiente en la actualidad a esta formación política, la ocupa una mujer.

A pesar de la evidente evolución, no se llega a cubrir el mínimo legal establecido en el 40 %, no siendo, además, la falta de mujeres en los número uno de las listas un incumplimiento de la LOI. Tengo dudas de si acercarse al 40 %, incumpliendo la LOI puede observarse como un logro, ya que la LOI también prevé la posibilidad de que las mujeres alcancen el 60 %, lo que dista mucho de siquiera ser una realidad posible, al menos, a medio plazo.

Según las previsiones de la LOI, la presencia equilibrada se establece en cada tramo de cinco nombres de la lista y en el conjunto de la misma. Esto supone que los partidos solo están obligados a que, al menos, dos de los cinco primeros números de una lista sean mujeres pero no suelen colocar a mujeres en los puestos de lista, con lo que perfectamente puede trampearse esta exigencia. Por esto, el mayor escollo por resolver es la conciencia de igualdad, pues hasta la legalidad puede pervertirse. Se puede cumplir con la exigencia de la LOI y, al tiempo, incumplir la paridad colocando a las mujeres en menor proporción respecto de los hombres entre aquellos puestos que previsiblemente van a ser traducidos en cargos representativos.

Esta ha sido la tónica existente hasta la actualidad, comprendiéndose las razones por las cuales aun cubriendo los parámetros legales establecidos, no se alcanza la representación mínima legal. Obsérvese la

trampa, una formación política que consiga 8 escaños y presenta la lista con el orden: [Hombre-Mujer-M-H-H] [H-H-H-M-M], cumple con los parámetros de la LOI y, sin embargo, obtiene una representación de 6 hombres y 2 mujeres, resultado que se refleja en el Hemiciclo y alejado del principio de presencia equilibrada y de Democracia paritaria.

Otro problema que ha surgido en la práctica a nivel local, en los municipios, reside en que las alcaldías tardan en renovarse entre 15 y 20 años, lo que dificulta la apreciación de los efectos de la LOI y premia en la práctica a los hombres. En este sentido, se ha criticado que la LOI permite la presencia en las listas de las mujeres, pero no garantiza que accedan a un puesto de responsabilidad política real.

En todo caso, es importante que se visibilice a las mujeres, aunque el problema sigue siendo que la fórmula para resolver esta disparidad solo está en la voluntad de los partidos políticos.

Finalmente, otra de las brechas que se encuentran es la segregación horizontal, es decir, el rol de género, el tipo de política o de área de actuación que ocupan las mujeres, normalmente, asignadas a cargos relacionados con la cultura, la educación, el medioambiente y no así con la defensa, la economía, las infraestructuras, etcétera.

Entonces, ¿cuál es la clave de la insuficiencia de mujeres en la toma de decisiones públicas?

La clave está en el pacto aún por llegar, uno que deje, desde la igualdad, actuar en libertad a las personas, pues parafraseando nuevamente a Stuart Mill:

Este estado de cosas se modificará día en día, pero persistirá en gran parte mientras nuestras instituciones no autorizan a la mujer a desarrollar su originalidad tan libremente como el hombre. Cuando

este tiempo llegue, pero antes no, nos entenderemos, y, lo que es más, veremos cuánto hay que aprender para conocer la naturaleza femenina y saber de qué es capaz y para qué sirve. (...) No hay medio de averiguar lo que un individuo es capaz de hacer sino dejándole que pruebe y el individuo no puede ser remplazado por otro individuo en lo que toca a resolver sobre la propia vida, el propio destino y la felicidad propia. (Stuart Mill, 2008, pp.387-388)

Se puede afirmar que el conocido techo de cristal con su conjunto de sutiles prácticas de discriminación, sigue existiendo. Cuando la primera mujer que accede a puestos de poder real se convierte en la única, la igualdad se sitúa en un eslogan pero resulta más peligrosa, si cabe, la acomodación social a una igualdad ficticia o igualdad espejismo en la que la ausencia de igualdad misma hace que la democracia se debilite pero, aparezca maquillada de avance.

Las mujeres llegan a las entidades para planificar y gestionar las políticas públicas en cantidades cercanas a la paridad, pero no acceden en la misma proporción a los altos cargos de esas entidades, de modo que trabajan pero no gobiernan, proponen pero continúan sin poder real para modificar estructuras y consolidar el nuevo pacto social hacia la completa Democracia.

## VI. CONCLUSIONES

Las mujeres no constituyen una categoría entre otras por lo que su representación en los Parlamentos no atiende a una mera representación de intereses femeninos, sino que responde al objetivo de universalizar el contenido de la política. Ello contribuye a eliminar de forma proporcional las diferencias injustificadas en este ámbito entre los géneros, salvaguardando, bajo la presencia equilibrada de hombres y de mujeres en la representación política, la unidad del pueblo como titular de la soberanía.

Más allá de la paridad e incluso de la igualdad real, se encuentra la auténtica capacidad de los hombres y de las mujeres que comparten el poder político de modificar las estructuras para la creación de un nuevo modelo de representación democrática. Este ideal viene representado por la noción de Democracia Paritaria, de modo que solo se podrá hablar de él cuando la igualdad se considere por todos los poderes públicos, los agentes sociales y los ciudadanos y ciudadanas no solo un valor jurídico sino también un valor democrático.

El derecho a participar activamente como electoras y elegidas en la proporción equivalente a nuestra presencia en la sociedad es una cuestión de justicia y enriquece la propia democracia ligada a la idea de ciudadanía. Una democracia sin la participación en equidad de las mujeres es deficitaria, no es democracia.

La Ley Orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y de hombres (LOI), aunque de gran trascendencia en el marco jurídico y social contemporáneo en España, no es en el fondo más que una importante estrategia para la consecución de un fin último, de mayor envergadura, que no es otro que la paridad cualitativa o lo que se ha definido como principio de Democracia paritaria.

Como se explicó, el orden de los candidatos en las listas continúa estando en manos de las formaciones políticas que, aun cumpliendo con el principio de presencia equilibrada de género que propone la LOI, no siempre puede verse materializado en la representación equilibrada real al verse traducido en escaños en función del orden que hayan ocupado hombres y mujeres en la lista. Por este motivo, se considera que el mejor sistema para la igualdad efectiva es la alternancia de géneros o sistema cremallera en los todos los puestos posibles y, fundamentalmente, en los que presumiblemente van a ser traducidos en escaños. Aún así, queda de nuevo en la conciencia para la igualdad

de las formaciones políticas incluir en la cabeza de lista a una mujer y depositar su confianza en ella.

En este sentido, la LOI puede considerarse un hito histórico de una magnífica relevancia social y jurídica y un gran avance en la consecución de la igualdad efectiva de hombres y de mujeres. Es posible que uno de sus logros sea la visualización de las mujeres en diversos ámbitos en los que permanecían ocultas o infrarrepresentadas. Pero se ha de seguir trabajando en los orígenes de la desigualdad y en las estructuras que las pasadas revoluciones no supieron erradicar perpetuando, así, unos cimientos ya viciados sobre los que se construyó el constitucionalismo moderno y el estado social.

La mera presencia de las mujeres no será más que un cambio de superficie si se les continúa impidiendo penetrar en las estructuras del poder del Estado para modificarlas desde dentro. En sentido contrario, no se está ante el total reconocimiento de pertenencia a la sociedad de las mujeres como un sujeto igual de hecho y de derecho, seres humanos y ciudadanas independientes con plenos derechos y capacidad para dirigir, decidir y gestionar la política de la sociedad.

Por lo tanto, una nueva forma de entender el Estado Constitucional, Social y Democrático de Derecho y la representación política implica un nuevo pacto social que abogue por la inclusión de las mujeres, de los dos géneros, en la toma de decisiones y de responsabilidades políticas.

A partir del momento de la inclusión definitiva de las mujeres en el pacto, devendrá otro pacto mejor, una completa visión de la democracia y, por consiguiente, un contrato social acabado basado en la esencia de ser representante y representado: hombre o mujer, pueblo soberano, en definitiva.

Se ha de continuar alerta para no conformarse con la apariencia de igualdad y descubrir que lo que se ha logrado es una igualdad ficticia,

aquella que solo cumple con resultados numéricos, basada en la aplicación de acciones positivas muy preocupadas por cubrir las exigencias cualitativas, capaces de reproducir patrones discriminatorios bajo el principio de presencia equilibrada.

La igualdad ficticia es la más peligrosa porque afecta de nuevo al estancamiento cualitativo en la consecución real de la igualdad. Las mujeres siguen quedando relegadas a las colas de las listas, no permanecen en la política, se prescinde de la perspectiva de género, de organismos y de políticas de igualdad ante determinadas circunstancias como los tiempos de crisis y es la desigualdad más oculta que utiliza a las mujeres abanderándolas desde el reclamo político y el acceso a cargos públicos, en muchos casos, sin poder real para modificar estructuras y producir cambios reales que reviertan al conjunto de la sociedad en beneficio de todos y de todas.

La democracia es libertad de participación pero la libertad no puede ir sino de la mano de la igualdad en la representación. Así, pues, la democracia solo es posible si la igualdad de mujeres y hombres se presenta como una premisa política derivada de los principios que constituyen un cuerpo político, tal como sucede con el sufragio universal y con la separación de poderes. Así, el modelo de democracia representativa debe responder a la exigencia de incluir a hombres y mujeres en conexión con la actual concepción de la representación, la indivisibilidad de la soberanía y la naturaleza dual de la Humanidad y de la Nación por derecho propio e individual.

Por lo tanto, es la capacidad de los hombres y mujeres, representantes comprometidos, que comparten el poder político, de generar un nuevo modelo de representación que apueste por la apertura, la escucha, el diálogo, el consenso, la voluntad de mejorar y la vocación de servicio público, lo que hará posible fortalecer la paridad en democracia. En ocasiones, parece necesario recordar lo que se entiende por

democracia y, sin embargo, creo que solo puede hablarse de aquella democracia avanzada que, sin adjetivos, implica comprender que en su esencia y noción queda implícito todo lo que encierra la igualdad y la libertad efectiva de los hombres y las mujeres para producir y garantizar los mecanismos para la expresión de la voluntad popular. Eso es, sin más, la Democracia.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Asamblea Constituyente Francesa (1789). *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789*. Recuperado de [http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank\\_mm/espagnol/es\\_ddhc.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/espagnol/es_ddhc.pdf)
- Astelarra, J. (1986). *Las mujeres podemos: otra visión política*. Barcelona: Icaria.
- Böckenförde, E. W. (1985). Democracia e rappresentanza. *Quaderni Costituzionali*, (2).
- Carré de Malberg, R. (1998). *Teoría general del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cobo, R. (1995). *Fundamentos del patriarcado moderno. Jean Jacques Rousseau*. Madrid: Ediciones Cátedra.
- Condorcet, J. A. (1794). Essai sur l'admission des femmes au droit de cité de 1790. En: P. M. Duhet (Ed.). *Las Mujeres y la Revolución*. Barcelona: Península.
- Constitución Española (1978). *Boletín Oficial del Estado* N° 311.
- Cuarta Conferencia Internacional sobre la Mujer (1995). *Declaración de Pekín y Plataforma para la Acción. Resolución adoptada en la Conferencia de 17 de octubre*. Documento A/CONF. 177/20 de 17 de octubre.
- Duso, G. (1998). *Il contratto sociale nella filosofia politica moderna*. Milán: Franco Angeli.
- Gouges, O. (1791). *Declaración de los Derechos de la Mujer y de la Ciudadana*. Recuperado de: <http://www.fmyv.es/ci/es/Mujer/13.pdf>

- Hobbes, T. (1987). *Leviatán*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Laporta San Miguel, F. J. (1989). Sobre la teoría de la democracia y el concepto de representación política: algunas propuestas para debate. *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, (6), 121-142.
- Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Boletín Oficial del Estado N° 71, de 23/03/2007. Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-6115>
- Loi N° 2000-493 du 6 juin 2000. *Loi tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives*. Francia Recuperado de: <http://www.democraciaparitaria.com/administracion/normativas/ficheros/04122006135224Francia%20Ley%20n%202000%20493%20de%206%20de%20junio%202000%20tendiente%20a%20favorecer%20igual%20acceso%20mujeres%20y%20hombres%20a%20mandatos%20electorales%20y%20funciones%20legislativas.pdf>
- Macías Jara, M. (16 de junio de 2015). *La primera mujer, ¿o la única?* *Agenda Pública*. Recuperado de: <http://agendapublica.es/la-primera-mujer-o-la-unica-ante-la-igualdad-ficticia-de-genero/>
- Macías Jara, M. (2011). El principio de presencia equilibrada en la Ley Orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. *Anuario Facultad de Derecho*, (4), 223-249.
- Macías Jara, M. (2009). *La Democracia representativa paritaria*. Córdoba: Universidad de Córdoba.
- Macías Jara, M. (2008). La democracia representativa paritaria. Algunas cuestiones en torno a la LO 3/2007, de 22 de marzo para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. *Aequalitas*, (21), 22-47.
- Macías Jara, M. (2006). Declaración de los Derechos de la Mujer y de la Ciudadana de Olimpia de Gouges y Declaración de Séneca Falls. La voz de las mujeres. En L. García San Miguel, (Ed.). *Filosofía Política. Las grandes obras* (pp.487-491). Madrid: Dykinson.

- Macías Jara, M. (2004). Polémica en torno al concepto de género. En P. Serrano y C. Pinyana (Coords.). *Actas del Congreso XXV años de Estudio de Género. Mujeres Sabias: entre la teoría y la práctica* (362-367). Castelló de la Plana: Fundación ISONOMÍA para la Igualdad de Oportunidades, Universitat Jaume I.
- Macías Jara, M. (2002). Algunas precisiones en torno a la noción de acción positiva. En A. García Inda y E. Lombardo (Coords.). *Género y Derechos Humanos. Terceras Jornadas de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales* (pp.165-182). Zaragoza: Editorial Mira.
- Maiz, R. (1991). Estado constitucional y gobierno representativo en E. J. Sieyès. *Revista de Estudios Políticos*, (72), 45-88.
- Martínez Sampere, E. (2000). La legitimidad de la democracia paritaria. *Revista de Estudios Políticos*, (107), 133-149.
- Matland, R. (2002). Estrategias para Ampliar la Participación Femenina en el Parlamento. El Proceso de Selección de Candidatos Legislativos y los Sistemas Electorales. En M. Montalvo y J. Ballington (Eds.). *Mujeres en el Parlamento – Más allá de los Números* (pp.111-134). Estocolmo: IDEA.
- Montesquieu, C. (1993). *Del espíritu de las leyes*. Trad. de Mercedes Blázquez y Pedro de Vega. Barcelona: Altaya.
- Murillo de la Cueva, L. (1997). Los problemas constitucionales de la representación política. *Revista Jurídica del Perú*, año XLVII(11).
- Nohlen, D. (1998). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Pitkin, H. F. (1985). *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Poulain de la Barre, F. (2007). *La igualdad de los sexos*. Edición de Daniel Cazes. México: CIIECH-UNAM.
- Primera Cumbre Europea Mujeres en el Poder (1992). *Declaración de Atenas*. Recuperado de: [http://eap.gobex.es/external/guia\\_formation\\_igualdad/contenido/cap5/6completar\\_la\\_clase.html](http://eap.gobex.es/external/guia_formation_igualdad/contenido/cap5/6completar_la_clase.html)

- Presno Linera, M. A. (2000). *Los partidos políticos en el sistema constitucional español*. España: Editorial Aranzadi.
- Rousseau, J. J. (1990). *Del contrato social*. Madrid: Alianza Editorial.
- Saavedra Ruiz, P. (2000). *La democracia paritaria en la construcción europea*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Salazar Benítez, O. (2010). *Cartografías de la Igualdad*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Segunda Cumbre Europea Mujeres en el Poder (2010). *Declaración de Cádiz*. Recuperado de: [http://igualdad.us.es/pdf/Docuemta\\_Otros\\_Cumbre.pdf](http://igualdad.us.es/pdf/Docuemta_Otros_Cumbre.pdf)
- Sevilla Merino, J. (2004). Mujeres y ciudadanía: la democracia paritaria. *Colecció Quaderns Feministes*, (4). Valencia: Institut Universitari d'Estudis de la Dona, Universidad de Valencia.
- Stuart Mill, J. (1994). *Del Gobierno representativo*. 2ª ed. Madrid: Tecnos.
- Stuart Mill, J. y Taylor Mill, H. (1973). *Ensayos sobre la igualdad sexual*. Barcelona: Península.
- Tribunal Constitucional (2008). *Sentencia 12/2008, de 29 de enero*. BOE N° 52, 29 de febrero de 2008. Recuperado de: <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/it-IT/Resolucion/Show/SENTENCIA/2008/12>
- Tribunal Constitucional (2007). *Sentencia 127/2007, de 22 de mayo*. BOE N° 149, de 22 de junio de 2007. Recuperado de: <http://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/6094>
- Turpin, D. (1987). Représentation et démocratie. *Droits. Revue Française de Théorie Juridique*, (6), 79-90.
- Unión Interparlamentaria (UIP) (10 de febrero de 2018a). *Women in regional parliamentary assemblies*. Recuperado de: <http://archive.ipu.org/wmn-e/regions.htm>
- Unión Interparlamentaria (UIP) (10 de febrero de 2018b). *Women in National Parliaments*. Recuperado de: <http://archive.ipu.org/wmn-e/world.htm>

- Unión Interparlamentaria (UIP) (2016). *Estrategia 2017-2021. Parlamentos democráticos fuertes al servicio del pueblo*. Recuperado de: <http://archive.ipu.org/pdf/publications/strategy1721-s.pdf>
- Unión Interparlamentaria (UIP) (2015). *Las mujeres en el parlamento: una perspectiva de 20 años*. Recuperado de : <http://archive.ipu.org/pdf/publications/WIP20Y-sp.pdf>
- Uriarte, E. y Elizondo, A. (1997). *Mujeres en política*. Barcelona: Ariel.
- Valcárcel, A. (1997). *La política de las mujeres*. Madrid: Ediciones Cátedra.
- Varela Suanzes, J. (1992). Algunas reflexiones sobre la soberanía popular en la Constitución española. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (36), 71-104.
- Vega García, P. de (1985). Significado constitucional de la representación política. *Revista de Estudios Políticos*, (44), 25-45.
- Ventura Franch, A. (1999). *Las Mujeres y la Constitución Española de 1978*. Madrid: Instituto de la Mujer, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Wollstonecraft, M. (2000). *Vindicación de los derechos de la mujer*. Madrid: Ediciones Cátedra.

---

**Cómo citar este capítulo:**

Macías Jara, M. (2018). Una democracia representativa deficiente ante la ausencia de paridad. En: D. C. Fernández y M. N. González Martínez (Comp.) *Cuotas de género y democracia paritaria. Avances en los derechos políticos de las mujeres*. (pp.95-140). Barranquilla: Ediciones Universidad Simón Bolívar.

# Cuotas de Género en Brasil: ¿se estanca la desigualdad?

## *Gender quotas in Brazil: Does inequality stagnate?*

Denise Paiva<sup>1</sup>  
Telma Ferreira Nascimento Durães<sup>2</sup>  
Guilherme Carvalho<sup>3</sup>

### Resumen

El artículo tiene como objetivo analizar la infrarrepresentación de las mujeres en la Cámara de Diputados de Brasil. En segundo lugar, verificar en qué medida la introducción de la Ley de Cuotas ha contribuido a la disminución de esa infrarrepresentación, tanto en términos de ampliación del número de candidatas como en la elección de diputadas. Las preguntas centrales que guían el artículo son: ¿en qué medida la introducción de las cuotas ha disminuido el *gender gap* en la Cámara de Diputados? ¿Los partidos políticos brasileños han ampliado e incentivado la candidatura de mujeres para la Cámara de Diputados? Para eso fueron analizadas las candidaturas y el número de candidatas electas a partir de la implementación de la referida ley de cuotas para el legislativo a finales de los años noventa hasta las elecciones de 2014. Los datos analizados muestran que la política de cuotas no ha servido como instrumento de disminución de la infrarrepresentación de las mujeres en la cámara legislativa. Aunque el número de candidatas ha crecido de forma exponencial, el total de electas permanece en cantidades casi inalteradas en comparación con el período anterior a la adopción de la iniciativa legislativa que perseguía la reducción de la brecha de género.

**Palabras clave:** cuotas, partidos, poder legislativo, Brasil, déficit de género.

1 Universidad Federal de Goiás, Brasil.  
denisepaivafug@gmail.com

2 Universidad Federal de Goiás, Brasil.  
telmamujer1@gmail.com

3 Universidad Federal de Goiás, Brasil.  
guilherme.rel1404@gmail.com

## Abstract

The article analyzes the underrepresentation of women in the Chamber of Deputies in Brazil as well to what extent the introduction of the Quotas Law has contributed to reduce this underrepresentation, both in terms of enlargement of the number of female candidates and the election of female deputies. Our main questions are: In what extent the introduction of quotas has diminished the gender gap in the Chamber of Deputies? Have Brazilian political parties expanded and encouraged the candidacy of women for the Chamber of Deputies? In order to do so, we analyzed the female candidacies and the number of female candidates elected from the implementation of the mentioned quota law for the legislature in the late 1990s until the 2014 elections. The data analyzed show that the quota policy has not served as an instrument to diminish the under-representation of women in that legislative house. Although the number of female candidates has grown exponentially, the total number of women elected remains at almost unchanged levels when compared to the period prior to the adoption of affirmative action.

**Keywords:** quotas, parties, legislative power, Brazil, gender gap.

## I. INTRODUCCIÓN

La lucha de las mujeres por la ampliación y garantía de sus derechos ha sido el elemento estructurador del movimiento feminista. La agenda feminista se articula a partir de dos ejes: la discriminación y exclusión de las mujeres –sea en el ámbito de las relaciones familiares, sociales o en el mundo del trabajo– y el déficit de ciudadanía. En lo que se refiere a ese último tema, una de las estrategias ha sido la búsqueda de la ampliación de la participación de las mujeres en la política institucional. Uno de los instrumentos para modificar ese escenario ha sido la adopción de políticas afirmativas o cuotas. La implementación de esas medidas tiene como meta crear condiciones y oportunidades iguales para las mujeres en el ámbito de la competencia política y cambiar y/o minimizar el déficit de género en la política institucional.

Estas medidas han sido adoptadas en diversos países (Dahlerup, 2003; Lovenduski y Norris, 1993; Chung, 2000; Araújo, 2001, 2009; Moe-

hleckle 2002; Prá, 2014). En este artículo analizamos específicamente el efecto de la adopción de la política de cuotas en las elecciones a la Cámara Baja en Brasil. La elección por esta Cámara se explica por las siguientes razones: la primera de ellas es el hecho de concentrar la mayor parte de la representación política en el ámbito nacional. Otro elemento a ser mencionado es que esta es una de las puertas de entrada de la élite política brasileña. Por último, el sistema electoral proporcional ofrece incentivos institucionales y mayor competitividad para candidaturas que reflejen los diferentes segmentos sociales ampliando las oportunidades electorales de las mujeres y de otras minorías (Araújo, 2009)<sup>4</sup>.

Tenemos como objetivo investigar, específicamente, si la Ley de Cuotas ha servido como instrumento para la reducción de la infrarrepresentación de las mujeres en aquella Cámara. Para respondernos a esa pregunta analizaremos el total de candidatas que se presentaron a las elecciones en el período 1994-2014, así como el porcentaje de candidatas electas. Serán también presentados los resultados obtenidos por cada partido con el objetivo de verificar si hay diferencias significativas en relación al total de electas cuando las comparamos en términos de desarrollo electoral y su distribución dentro del espectro ideológico izquierda-centro-derecha.

El artículo está organizado en tres partes: En la primera debatimos la noción de campo político y género con una breve revisión de la literatura sobre el tema. En la segunda presentamos un panorama histórico de la inserción de las mujeres en la política institucional brasileña, en

---

4 El Art. 45 de la Constitución Federal brasileña determina que el número total de Diputados, así como la representación por Estado y por el Distrito Federal, debe ser establecido por ley complementaria, proporcionalmente a la población, procediéndose a los ajustes necesarios en el año anterior a las elecciones para que ninguna de las veintisiete unidades de la Federación tenga menos de ocho o más de setenta Diputados. La Fundación Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) proporciona los datos estadísticos para hacer efectivo el cálculo. La Ley Complementaria nº 78, de 30 de diciembre de 1993, establece que el número de Diputados no puede sobrepasar quinientos trece. Así, desde esta fecha, la Cámara de los Diputados está compuesta por 513 parlamentarios. (Cámara de Diputados, s.f., página Web).

especial en el poder legislativo. Posteriormente presentamos los datos sobre la infrarrepresentación de las mujeres en la Cámara de los Diputados y examinamos los impactos generados por la Ley de Cuotas. Al final del capítulo presentamos nuestras consideraciones finales.

## II. CAMPO POLÍTICO Y GÉNERO: MAPEANDO EL DEBATE

La noción de campo político de Pierre Bourdieu (2011) permite pensar sociológicamente la política y entenderla como un campo al mismo tiempo, que siendo autónomo, es influido por otras esferas de la vida social como el campo religioso y jurídico. De acuerdo con el autor:

Procuraré proceder de manera progresiva, pedagógicamente. Hablar de campo político es referirnos (y por una vez citaré a Raymond Barre) a un microcosmo, es decir, un pequeño mundo social relativamente autónomo en el interior del gran mundo social. En él se encontrará un gran número de propiedades, relaciones, acciones y procesos que se encuentran en el mundo global, pero esos procesos, esos fenómenos, se revisten ahí de una forma particular. Es eso lo que está contenido en la noción de autonomía: un campo es un microcosmo autónomo en el interior del macrocosmo social. (Bourdieu, 2011, p.195)

Bourdieu (2011) argumenta que el campo político no puede ser pensado como una realidad homogénea, pues se establece a partir de la separación entre los profesionales y los profanos. Si en el campo religioso existen los laicos y los clérigos, en el campo de la política existen condiciones sociales de acceso a la política que no son universales. Cita como ejemplo, entre otros, la situación de las mujeres que, en función de la división sexual del trabajo, presentan una actuación mucho menor en la esfera política que los hombres, principalmente en los espacios de decisión. Entre esas condiciones se encuentran el tiempo libre y la educación.

Las personas con posibilidad de adentrarse en el campo político son dotadas de capital político, lo que favorece colocarse en la condición de representantes de los demás. Esa condición solamente es posible para aquellos dotados de cierto excedente económico que les permita moverse incluso en las actividades productivas. “Es importante saber que el universo político reposa sobre una exclusión, un despojo, (...) un lugar en que cierto número de personas que cumplan las condiciones de acceso juega un juego particular del cual los demás están excluidos” (Bourdieu, 2011, p.195)

Según Bourdieu, en cuanto el campo político se autonomiza más y se profesionaliza, más sobresale la idea de que solamente los políticos, o sea, los profesionales, tienen competencia para ejercer la política. El concepto de campo para el autor implica entenderlo como un espacio social marcado por disputas y conflictos relacionados con la lucha por posiciones de poder y de decisión.

Por otro lado, la convivencia entre los agentes que actúan en determinado campo establece el consenso sobre su propio funcionamiento, sobre el que debe ser considerado o no, incluyendo los acuerdos y los desacuerdos. Aunque el campo tienda a autonomizarse, es sobrepasado por demandas externas que influyen en las acciones de los individuos. En el caso del campo de la política, aunque el foco central de las disputas recae sobre sus propios intereses, sean individuales o colectivos, por ejemplo, las demandas del partido o de los representantes, deben respaldar las solicitudes de los representados. Los medios de comunicación social cumplen un papel destacado en la medida en que el poder político es peculiar, (...) “se trata de un capital de reputación, ligado a la notoriedad, al hecho de ser conocido y reconocido, notable” (Bourdieu, 2011, p.195).

En la política, la disputa de poder se dirige especialmente al Estado. Los adversarios compiten por el monopolio de la manipulación legítima

de los bienes políticos. Por ser autónomo, el campo político presenta una lógica específica. Esta lógica está fundada en luchas simbólicas trabadas por oponentes que no disponen de las mismas armas, ni de los mismos capitales. La burocratización del campo político implica el establecimiento de derechos para su acceso. En la actualidad, esos derechos son cada vez más observados por los partidos políticos, que se constituyen en vínculos entre la ciudadanía y el Estado.

Por su lado, el concepto de *habitus* del sociólogo francés nos da pistas esclarecedoras para comprender cómo se constituye el capital político. En su teoría del poder simbólico, el *habitus* es fundamental para entender las representaciones sociales, porque articula sus principales dimensiones: las ideas y las prácticas sociales; los sujetos y la estructura. Este concepto demuestra cómo las percepciones y los comportamientos inculcados en los agentes sociales vienen de los procesos de aprendizajes sociales formales o informales. El *habitus* es un conjunto de disposiciones adquiridas en un determinado contexto, pero que, al mismo tiempo, promueve nuevas prácticas.

Los condicionamientos asociados a una clase particular de condiciones de existencia producen *habitus*, sistemas de disposiciones durables y transponibles, estructuras estructuradas predispuestas a funcionar como estructuras estructurantes, o sea, como principios generadores y organizadores de prácticas y representaciones que pueden ser objetivamente adaptadas a su objetivo sin suponer la intención consciente (...). (Bourdieu, 2009, p.87)

En ese sentido, la participación en el campo político, en sus diferentes formas, ha sido durante un tiempo considerable, una de las prioridades del movimiento feminista. A finales del siglo XIX e inicios del siglo XX la lucha por el sufragio orientó las acciones de las mujeres feministas, pues traducía el ansia de la participación en la esfera de la política, reservada exclusivamente a los hombres, representados

principalmente por las figuras de los padres y maridos (Matos, 2011; Miguel y Biroli, 2014). El ejercicio del voto era la posibilidad que se presentaba a las mujeres, grupo social desposeído del capital político.

Por otro lado, la reivindicación de la presencia de las mujeres en la esfera del Poder Legislativo se vuelve foco de la lucha del movimiento feminista a mediados del siglo XX (Lovenduski y Norris, 1993; Mateo-Díaz, 2005; Álvares, 2011). El feminismo, constituido a partir de diferentes concepciones teóricas y filosóficas acerca del papel del Estado en el avance de la lucha de las mujeres, tendrá en la contribución de Catharine A. MacKinnon un avance significativo en la elaboración de una teoría feminista del Estado.

El feminismo no ha revisado, en sus propios términos, la relación entre el Estado y la sociedad dentro de una teoría de la determinación social específica del sexo. El resultado es que carece de jurisprudencia, es decir, de una teoría de la sustancia de la ley, de su relación con la sociedad y de la relación entre ambas. Tal teoría abarcaría cómo funciona la ley en tanto que forma del poder estatal en un contexto social en el que el poder es genérico. Respondería a estas preguntas: ¿qué es el poder estatal?; socialmente, ¿de dónde se deriva?; ¿cómo se enfrentan a él las mujeres?; ¿qué es la ley para las mujeres?; ¿cómo trabaja la ley para legitimar el Estado, el poder masculino y a sí misma?; ¿hay algo que la ley pueda hacer por las mujeres?; ¿hay algo que pueda hacer por su situación?; ¿importa de qué modo se utilice la ley? A falta de respuestas, la práctica feminista ha oscilado entre una teoría liberal del Estado, por una parte, y una teoría izquierdista del Estado, por otra. (Mackinnon, 1989, p.283)

Pateman (1993) ha elaborado un rico análisis sobre la exclusión de la mujer en la esfera pública a lo largo del proceso de constitución del Estado Moderno que fue estructurado sobre esa exclusión, conforme

argumenta la autora. Desde su perspectiva, el contrato original instituye una historia de libertad para los hombres y afirma: “las mujeres no participan del contrato original a través de lo cual los hombres transforman su libertad natural en la seguridad de la libertad civil” (Pateman, 1993, p.21). Por lo tanto, de acuerdo con esa interpretación, el contrato sexual es la historia de sujeción de las mujeres y nos ayuda a entender por qué la libertad civil no es universal, pero sí un atributo masculino. Según muestra Álvares (2011), la expansión de los derechos civiles y de la ciudadanía no incluyó a las mujeres.

La modernidad crea los aportes para una nueva visión del mundo democrático, alejando el tradicionalismo teológico y haciendo emerger los procesos de secularización, racionalización e individualización. Así, torna más enfática la idea de libertad y de igualdad entre los individuos y trae cuestionamientos sobre los privilegios y las desigualdades naturales entre los hombres. (...) O sea, al definir la constitución de la esfera pública para la participación de ciudadanos en la “política” –a diferencia de la esfera privada, naturalmente asumida por las mujeres–, ese sistema establece reglas diferenciadas de inclusión y de exclusión de los miembros del demos (entonces llamados “individuos”) en la polis moderna. (Álvares, 2011, p.5)

Desde el punto de vista de la Teoría Política, la reivindicación de las mujeres para lograr su participación en la política institucional, requiere esquemas interpretativos sobre qué sujetos deben participar y a qué intereses deben representar. La respuesta a esas indagaciones implica diferentes esquemas teóricos y metodológicos. Por ejemplo, ¿el sujeto individual del liberalismo debe comprometerse con demandas de sujetos colectivos que componen el movimiento feminista?, ¿Qué intereses deben ser respaldados por las mujeres que ocupan espacios en la política institucional? Se observa que la discusión sobre “intereses” en el contexto de la representación política presupone

apropiadas reflexiones filosóficas acerca de los binomios “libertad y determinación” y “autonomía y dominación”, que no serán tratados en este artículo.

Retomando el debate sobre el sujeto, se destaca que nos referimos a las mujeres en cuanto grupo social excluido históricamente de las esferas de decisión política. La inclusión de esos sujetos en el campo político revela dilemas importantes relacionados con sus reivindicaciones. No existe una identidad universal y homogénea de la mujer tal cual preconizó el pensamiento moderno, al organizar el mundo ontológicamente a partir de categorías atómicas. Marcadores de desigualdades y de diferencias como clase social, raza, etnia, sexualidad o territorio, propuestos en la crítica feminista contemporánea, deben orientar las reflexiones teóricas sobre la producción y la reproducción de preferencias en el ámbito de la representación política. Aunque la formación de preferencias, así como la identidad de los individuos, sean producidas socialmente, ellas son experimentadas individualmente por las personas en su cotidiano.

Las demandas de mujeres pertenecientes a las clases sociales privilegiadas económicamente, necesariamente no son las mismas que las de mujeres oriundas de las clases populares. El propio concepto de clase es complejo y requiere estudios apropiados a las situaciones dadas. Existen, más allá de la discusión sobre diferentes intereses de clase, reivindicaciones específicas de las mujeres negras; de las mujeres del Sur en relación con las mujeres del Norte; de las mujeres indígenas; de las lésbicas; de las transexuales.

Por lo que se refiere a la representación de mujeres en el Parlamento la “política de presencia” pensada por Anne Phillips (1995) ofrece un argumento plausible en la defensa de la implantación de políticas afirmativas relacionadas con las mujeres, especialmente la adopción de cuotas en el enfrentamiento electoral frente a la infrarrepresentación.

Todavía, como argumenta la propia autora, es necesario introducir la discusión que sobrepase el ámbito de la democracia representativa, incorporando la reivindicación por un sistema político más justo que posibilite otras formas de representación que incluya a los excluidos.

Es en el ámbito de esa discusión por la búsqueda de ampliación del espacio de las mujeres en la política institucional, que nos proponemos analizar la infrarrepresentación de las mujeres en la Cámara de Diputados brasileña y en qué medida la adopción de la Ley de Cuotas tuvo impacto en ese escenario con vistas a invertir la desigualdad de género en aquella cámara legislativa.

### III. LAS MUJERES EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS EN BRASIL: LA PARADOJA DE LAS CUOTAS

La infrarrepresentación de las mujeres en la política institucional ha sido objeto de extensa investigación dado que ese es un fenómeno que ocurre prácticamente a escala global (Varikas, 1996; Avelar, 2001; Bohn, 2007; Mateo-Díaz, 2005 y 2006; Neiva, 2008; Pinto y Moritz, 2009; Sampert, 2011; Hausmann et al. 2017; Sanchez, 2017). Informaciones utilizadas por la *Interparliamentary Union* demuestran que las parlamentarias, considerando la media mundial, ocupan el 23,5 % de los escaños en las dos cámaras legislativas (Cámara Baja y Senado). Al analizar la Cámara Baja, el porcentaje se mantiene prácticamente inalterable, un 23,6 %. La presencia más significativa de mujeres se da en los países nórdicos (41,4 %), Ruanda (61,3 %) y Bolivia (53,3 %). Aún el cuadro general es de una gran desigualdad de género en los parlamentos en diferentes países, como muestran los datos mencionados<sup>5</sup>.

En Brasil esa situación no es diferente. No obstante, fue elegida la primera presidenta en 2014, Dilma Rousseff, del Partido de los Traba-

---

<sup>5</sup> Datos de la *Interparliamentary Union*. Disponibles en: <https://www.ipu.org/>. Los datos se refieren a la situación verificada el 1 de diciembre de 2017.

jadores (PT)<sup>6</sup>. De acuerdo con datos del Tribunal Superior Electoral (TSE), las mujeres componen el 51,7 % del electorado brasileño. Sin embargo, la paridad de género está muy lejos de ser atendida como demuestran varios estudios sobre el tema (Avelar, 2001; Bohn, 2007; Neiva, 2008; Álvares, 2008; Alves y Cavenaghi, 2008; Araújo, 2009; Piovesan, 2011; Sacchet, 2014, 2016; Sánchez, 2017).

En la legislatura en curso (55<sup>a</sup>, 2015-2018), las mujeres ocupan el 9 % de los escaños en la Cámara de Diputados, siendo este el nivel más alto, mientras que en el Senado, la situación es casi similar, apenas un 13 % de los asientos disponibles en esta Cámara son ocupados por mujeres. Brasil ocupa la 151<sup>a</sup> posición en términos mundiales, de acuerdo con la clasificación de la *Interparliamentary Union*<sup>7</sup> que compara 187 países, en América Latina, apenas Haití ocupa una posición menos favorable que Brasil en el mismo ranking.

Paiva, Henrique y Silva (2013), analizan la participación de las mujeres en el poder legislativo (a nivel nacional y en los estados de la Federación) en Brasil y demuestran que siempre tuvieron una presencia bastante minoritaria en esa esfera de poder. Las autoras muestran que tras la transición política<sup>8</sup> –en los años ochenta– las mujeres iniciaron una trayectoria ascendente en términos de candidaturas y de electas.

La Tabla 1 permite verificar que aunque la presencia de las mujeres en la Cámara de Diputados haya iniciado en los últimos años una trayectoria ascendente, aún persiste un enorme *gender gap* (brecha entre hombres y mujeres). Podemos también concluir, a partir de los datos

---

6 Dilma Rouseff fue elegida en 2010 y reelegida en 2014. La presidenta no concluyó el segundo mandato a causa de un proceso de impeachment, que la apartó del cargo en agosto de 2016.

7 Interparliamentary Union, datos de 1<sup>o</sup>. de diciembre de 2017. Disponible en: <http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm>

8 Sobre la transición política en Brasil ver Stepan, (1988); Kinzo, (2001); Blay (1985, 1988), obras en las cuales se analiza el papel y participación de las mujeres brasileñas durante el proceso de redemocratización.

presentados, que el ritmo del crecimiento electoral de las mujeres en la Cámara Baja ha sido muy lento.

**Tabla 1:** Total de Mujeres Electas para la Cámara de Diputados 1934-2014<sup>9</sup>

Legislatura	Total de Electas
36° Legislatura (1934-1935)	1
37° Legislatura (1935-1937)	2
38° Legislatura (1946-1950)	0
39° Legislatura (1951-1954)	1
40° Legislatura (1955-1958)	3
41° Legislatura (1959-1962)	2
42° Legislatura (1963-1966)	2
43° Legislatura (1967- 1970)	6
44° Legislatura (1971-1975)	1
45° Legislatura (1975-1979)	1
46° Legislatura (1979-1983)	4
47° Legislatura (1983-1987)	8
48° Legislatura (1987-1991)	26
49° Legislatura (1991-1995)	29
50° Legislatura (1995-1999)	32
51° Legislatura (1999-2003)	29
52° Legislatura (2003-2007)	42
53° Legislatura (2007-2011)	42
54° Legislatura (2011-2014)	45
55° Legislatura (2015-2018)	51

*Fuente:* Backes, 2011; Paiva, Henrique y Silva, 2013; Tribunal Superior Electoral (TSE).

Un hecho que resaltar es que, aunque las mujeres siguen infrarrepresentadas en la Cámara de Diputados, el número de candidaturas se ha ampliado de forma muy significativa, principalmente a partir de finales de los años noventa, como muestra el Gráfico 1. La principal explicación para esa expansión fue la implementación de la Ley de

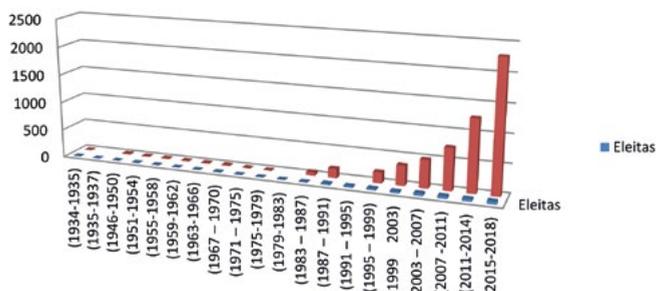
<sup>9</sup> La Tabla considera solo las parlamentarias electas y no el conjunto de mujeres en cada legislatura. Por lo tanto, no están incluidas las parlamentarias que asumieron el cargo como suplentes teniendo en cuenta que nuestro objetivo es enfatizar no solo la participación de las mujeres en el legislativo, sino su desarrollo electoral.

Cuotas en 1997 (Ley 9.504/97). De acuerdo con la referida ley (§3º Art. 10): “Del número de vacantes resultante de las reglas previstas en este artículo, **cada partido o coalición deberá reservar un mínimo del treinta por ciento y un máximo del setenta por ciento para las candidaturas de cada sexo**” [Resaltado nuestro].

Un punto importante para observar es que ese porcentaje mínimo no fue definido como obligatorio en la legislación. Por consiguiente, los partidos pueden incumplirlo, en caso de que no hubiera candidatas mujeres suficientes, aunque no pudiesen completar el porcentaje mínimo con candidatos hombres. La Ley 12.034, promulgada en 2009, alteró la legislación determinando, en vez de la indicación de la reserva de plazas, la necesidad del cumplimiento del porcentaje mínimo (Araújo, 2001; Dallagnol, 2012; Paiva et al., 2013). Así, de acuerdo con la citada ley: “Art. 10, §3º Del número de plazas resultante de las reglas previstas en este artículo, **cada partido o coalición completará el mínimo del 30 % (treinta por ciento) y del máximo de 70 % (setenta por ciento) para candidaturas de cada sexo**” [Resaltado nuestro].

Por lo tanto, desde 1997 el ordenamiento jurídico brasileño prevé instrumentos legales para minimizar y/o revertir el déficit de género en la política institucional. Resta ahora analizar en qué medida la adopción de la Ley de Cuotas ha contribuido de forma efectiva para cumplir su finalidad después de casi dos décadas desde su implementación. Cabe mencionar, nuevamente, que el objetivo de este trabajo se limita a la Cámara de Diputados. El resultado más visible ha sido la continua ampliación de las candidaturas de mujeres, como tienen demostrado varios estudios sobre el tema (Araújo, 2001, 2009; Araújo y Borges, 2013; Alves y Araújo, 2009; Cortez, 2011; Piovesan, 2011; Paiva et al., 2013; Sacchet, 2014; Sánchez, 2017; Cervi, 2018). Todavía, el aumento de las candidaturas, ciertamente uno de los efectos de la adopción de la Ley de Cuotas (ver Tabla 1), no supone un aumento proporcional de parlamentarias electas.

**Gráfico 1:** Candidatas Electas en la Cámara de Diputados 36<sup>a</sup> a 55<sup>a</sup> Legislatura (1934-2015)<sup>10</sup>



*Fuente:* Backes 2011 y Tribunal Superior Electoral (TSE).

El Gráfico 1 nos permite afirmar que aunque las candidaturas crecieron de forma exponencial, las mujeres continúan ocupando un número poco significativo de escaños en la Cámara Baja. Por tanto, la tasa de éxito de las candidaturas de las mujeres ha sido muy baja, sin embargo, la creación de incentivos legales busca modificar esa situación. En ese sentido, la Ley de Cuotas ha tenido un paradójico efecto. Por un lado, crea mecanismos institucionales para que las mujeres sean candidatas a cargos públicos, y por otro, el éxito electoral alcanzado por las mujeres no ha crecido en el mismo nivel.

Cervi (2018) apunta que la legislación que obliga a la adopción de cuotas en las listas de candidatos ha conseguido colocar más mujeres formalmente en el momento de registrar las candidaturas, a pesar de que muchas se quedan por el camino. No obstante, se constata el crecimiento del número de mujeres que llegan al final de las campañas electorales. Sin embargo, esa ampliación no ha sido suficiente para un crecimiento proporcional del número de elegidas.

Cortez (2011), al analizar los resultados de la política de cuotas en la Cámara de Diputados, también presenta las mismas conclusiones,

<sup>10</sup> No fue posible obtener la información sobre el número de candidatas para las siguientes legislaturas: 37<sup>a</sup> (1935-1937), 46<sup>a</sup> (1979-1983) y 49<sup>a</sup> (1991-1995).

indicando no cuestiones ligadas al sistema político y partidos, sino la ausencia de equipamientos sociales que permitan a las mujeres dedicarse a las actividades políticas, liberándolas de aquellas tradicionalmente direccionadas a ellas como cuidar de los hijos/hijas y de las tareas domésticas. Otra limitación sería la obtención de recursos financieros para las campañas electorales y también el apoyo (financiero y político) de los partidos políticos para sus candidaturas. Podemos citar, por ejemplo, una distribución más justa del tiempo disponible para la propaganda electoral gratuita en la radio y televisión durante la campaña electoral<sup>11</sup>.

También en relación con las limitaciones de la ley de cuotas, Sánchez (2017) llama la atención sobre la existencia de candidaturas formalizadas con el único objetivo de cumplir los requisitos legales, pero que no reciben siquiera un único voto, por lo que son candidaturas falsas que no cuentan con algún apoyo político o financiero por parte de los partidos políticos.

La Tabla 2 muestra el desarrollo electoral de las candidatas por partido político en el período analizado en este capítulo. El primer dato que llama la atención es el gran número de partidos que eligieron candidatas, reflejando la gran fragmentación del sistema partidario brasileño<sup>12</sup>, tema que huye del objetivo de este capítulo. Los partidos más antiguos y con mayor representación –tanto en el poder legislativo como en los demás niveles de la competencia electoral– son los que más se destacan en número de electas, en especial el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (MDB), cuya fundación se remonta al pasado régimen autoritario. En segundo lugar figura el Partido de

---

11 La legislación brasileña garantiza a los partidos políticos acceso a un horario gratuito asegurado en la programación de las emisoras de radio y TV, para la divulgación de sus propuestas políticas y propaganda de sus candidatos a las elecciones. El Horario Gratuito de Propaganda Electoral (HGPE) fue instituido por la Ley nº 4.115, de 22 de agosto de 1962, y, desde entonces, ha sufrido varias alteraciones. Para más informaciones ver: Jorge, 1996.

12 Sobre el desarrollo y fragmentación del sistema partidario brasileño: Paiva, et al., 2008; Calvo, et al., 2015.

los Trabajadores (PT), que ocupó la Presidencia de la República en los años más recientes y eligió la primera presidenta Dilma Rouseff, como ya hemos mencionado. En tercer lugar aparece el Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB), enfrentado al Partido de los Trabajadores por la Presidencia de la República desde el inicio de los años noventa, específicamente desde 1994. El Demócrata, centro derecha, también presenta unos datos razonables en comparación con los demás. A pesar de ser un partido pequeño, el Partido Comunista de Brasil (PC do B) destaca en la elección de mujeres. Este dato tal vez pueda explicarse por el hecho de que los partidos más a la izquierda del espectro ideológico buscan una mayor inclusión de las mujeres y otras minorías.

**Tabla 2:** Candidatas electas por partido y por año

Partidos	1994	1998	2002	2006	2010	2014	Total
PT	7	5	11	7	7	9	46
MDB	8	8	4	8	7	7	42
PSDB	5	7	6	2	3	5	28
PCdoB	2	2	4	4	6	4	22
DEM/PFL	2	5	7	3	2	1	20
PSB	1	1	2	6	5	4	19
PP	1			4	5	2	12
PDT	2	1	1	1	2	1	8
PR					3	4	7
PSC	1				2	2	5
PTB			2		1	1	4
PPS				2		2	4
PPR	3						3
PMN					1	1	2
PTN						2	2
PRB						2	2
PTdoB					1		1
PSD			1				1
PPB			1				1
PV					1		1

Partidos	1994	1998	2002	2006	2010	2014	Total
PRONA				1			1
PSOL				1			1
PTC				1			1
PAN			1				1
PST			1				1
PL				1			1
<b>TOTAL</b>	<b>32</b>	<b>29</b>	<b>41</b>	<b>41</b>	<b>47</b>	<b>47</b>	<b>237</b>

*Fuente: Tribunal Superior Electoral (TSE)*

Otros dos partidos de centro izquierda, PSB y PDT, también destacan por la elección de diputadas. Por tanto, podemos afirmar que dos dimensiones contribuyen para explicar el mejor desempeño electoral de las candidatas, cuando verificamos la filiación partidaria: tamaño del partido y su posición en el espectro ideológico. Los demás partidos de porte medio o pequeño, independientemente de su posición en el espectro ideológico, no han destacado en la elección de diputadas. Un tema interesante para la agenda de investigación a ser desarrollada, consiste en analizar la ampliación de las candidaturas de mujeres *vis-à-vis* y el desempeño electoral de las parlamentarias electas, investigando las razones por las cuales tantas mujeres quedan por el camino, es decir, son candidatas pero a duras apenas participan de forma efectiva de la campaña electoral. Esta investigación tuvo como foco privilegiado la dinámica interna de los partidos políticos que relega a las mujeres el papel de coadyuvantes o meras figurantes en las instancias de poder y deliberación.

#### IV. CONSIDERACIONES FINALES

Los datos analizados nos permiten afirmar que en el caso de Brasil, la adopción de la Ley de Cuotas –aisladamente– no ha sido un instrumento eficaz para revertir la infrarrepresentación de las mujeres en la Cámara de Diputados, aunque viene contribuyendo para el crecimiento del número de candidatas. Aún faltan incentivos –financieros

y políticos— de los partidos para crear un ambiente competitivo, justo e igualitario entre hombres y mujeres. Así, las mujeres podrán efectivamente ampliar su espacio, no solo en la competencia electoral, sino también en la propia dinámica interna y en la dirección de los partidos, esta última casi siempre un territorio reservado a los hombres.

Restan aún cambios culturales que permitan a las mujeres más tiempo libre para la actividad política, estar menos sobrecargadas de las tareas domésticas y partícipes del espacio público. Como hemos mencionado al principio de este capítulo, hacer el campo político permeable a las mujeres en condiciones de igualdad. La sociedad y las nuevas generaciones solo tienen que ganar con ese cambio y no solo las mujeres.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Álvares, M. L. M. (2011). O direito do voto e a participação política: a formação da cidadania feminina na “invenção democrática”. Em D. Paiva (Org.), *Mulheres, política e poder*. Goiânia: Cânone Editorial.
- Álvares, M. L. M. (2008). Mulheres brasileiras em tempo de competição eleitoral: seleção de candidaturas e degraus de acesso aos cargos parlamentares. *Dados*, 51(4), 895-939.
- Alves, J. E. D. y Araújo, C. (2009). *A política de cotas no Brasil, o sistema eleitoral e a sub-representação feminina*. Trabajo presentado en el Congreso de LASA (Associação de Estudos Latino-Americanos), Rio de Janeiro. Recuperado de: [http://www.spm.gov.br/assuntos/poder-e-participacao-politica/referencias/politica-e-genero/a\\_pol\\_tica\\_de\\_cotas\\_\\_o\\_sist.pdf](http://www.spm.gov.br/assuntos/poder-e-participacao-politica/referencias/politica-e-genero/a_pol_tica_de_cotas__o_sist.pdf)
- Alves, J. E. D. y Cavenaghi, S. M. (2008). *O paradoxo entre a maior inserção social das mulheres e a baixa participação feminina nos espaços de poder: refazendo a política de cotas*. *Anais do Seminário Internacional Fazendo Gênero: Corpo, violência e poder*. Florianópolis, SC. Brasil. Recuperado de: <http://www.fazendogenero8.ufsc.br/st29.html>

- Araújo, C. (2009). Gênero e acesso ao poder legislativo no Brasil: as cotas entre as instituições e a cultura. *Revista Brasileira de Ciência Política*, (2), 23-59.
- Araújo, C. (2001). As cotas por sexo para a competição legislativa: o caso brasileiro em comparação com experiências internacionais. *Dados*, 44(1), 155-194.
- Araújo, C. y Borges, D. (2013). Trajetórias políticas e chances eleitorais: analisando o 'gênero' das candidaturas em 2010. *Revista de Sociologia e Política*, (21), 69-91.
- Avelar, L. (2001). *Mulheres na elite política brasileira*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer/Editora da UNESP.
- Backes, A. L. (2011). *As mulheres na Câmara dos Deputados. Consultoria Legislativa*. Recuperado de: [http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/fiquePorDentro/temas/mulheres\\_no\\_poder/copy\\_of\\_documento-de-referencia-da-consultoria-legislativa-1](http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/fiquePorDentro/temas/mulheres_no_poder/copy_of_documento-de-referencia-da-consultoria-legislativa-1)
- Blay, E. A. (1988). A participação das mulheres na redemocratização. Em D. Fleischer (Org.). *Da distensão à abertura: as eleições de 1982* (pp.185-206). Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- Blay, E. A. (1985). Social movements and women's participation in Brazil. *International Political Science Review*, (6), 297-305.
- Bohn, S. (2007). Women and candidate quality in the elections for the Senate: Brazil and the United States in comparative perspective. *Brazilian Political Science Review*, 2(1), 74-107.
- Bourdieu, P. (2011). O campo político. *Revista Brasileira de Ciência Política*, (5), 193-216.
- Bourdieu, P. (2009). *O senso prático*. Petrópolis: Ed. Vozes.
- Calvo, E., Guarnieri, F. & Limongi, F. (2015). Why coalitions? Party system fragmentation, small party bias, and preferential vote in Brazil. *Electoral Studies*, (39), 219-229. <http://dx.doi.org/10.1016/j.electstud.2015.03.012>
- Cervi, E. (7 de janeiro de 2018). *Tem mais mulher disputando eleição e tem muito mais perdendo*. Recuperado de: <https://fabio->

- vasconcellos10.wordpress.com/2018/01/07/tem-mais-mulher-d  
isputando-eleicao-e-tem-muito-mais-perdendo/
- Chung, K. S. (2000). Role models and arguments for affirmative action. *The American Economic Review*, 90(3), 640-648.
- Cortez, T. C. (2011). Cotas de participação e eleições no Brasil. Em D. Paiva (Org). *Mulheres, política e poder*. Goiânia: Cãnone Editorial.
- Dahlerup, D. (2003). *Quotas are changing the history of women*. *International Idea Workshop*. Recuperado de: <http://www.idea.int/americas/index.cfm>.
- Dallagnol, M. (2012). *Cotas de gênero e a participação feminina na política*. *Brasília: Congresso em Foco*. Recuperado de: <http://congressoemfoco.uol.com.br/opiniaoforum/cotas-de-genero-e-a-participacao-feminina-na-politica/>.
- Hausmann, R., Tyson, L. D. & Zahidi, S. (2017). *Global gender gap report 2017*. *Genebra: World Economic Forum*. Recuperado de: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GGGR\\_2017.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2017.pdf).
- Jorge, V. L. (1996). O horário gratuito de propaganda eleitoral e a democracia brasileira. *Cadernos de Sociologia e Política*, (2), 9-14.
- Kinzo, M. D. G. (2001). A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição. *São Paulo em Perspectiva*, 15(4), 3-12.
- Lovenduski, J. & Norris, P. (1993). *Gender and party politics*. London: Sage Publications.
- Mackinnon, C. A. (1989). *Hacia una teoría feminista del Estado*. *Feminismos*. Madrid: Gráficas Rógar S.A.
- Mateo-Díaz, M. (2006). Em busca da Panacéia para igualdade duradoura: sobre a arte de combinar soluções rápidas e medidas estruturais para aumentar a presença das mulheres no Parlamento. Em: Soares, G. A. D. y Rennó, L. (Orgs.). *Reforma política: lições da década recente* (pp.71-110). Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Mateo-Díaz, M. M. (2005). *Representing women? Female legislators in West European parliaments*. Colchester: ECPR/Univeristy of Essex.

- Matos, M. (2011). A subrepresentação política das mulheres na chave de sua subteorização na ciência política. Em: Paiva, D. (Org). *Mulheres, política e poder*. Goiânia: Cãnone Editorial.
- Miguel, L. F. y Biroli, F. (2014). *Feminismo e política*. São Paulo: Boitempo Editorial.
- Moehlecke, S. (2002). Ação afirmativa: história e debates no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, (117), 197-217.
- Neiva, P. (2008). Women in the Upper Houses: a global perspective. *Brazilian Political Science Review*, 2(1), 77-95.
- Paiva, D., Batista, C. y Stabile, M. (2008). A evolução do sistema partidário brasileiro: número de partidos e votação no plano subnacional 1982-2006. *Opinião Pública*, 14(2), 432-453.
- Paiva, D., Henrique, A. L. y Silva, G. P. V. (2013). Atuação das mulheres no Poder Legislativo Federal e Estadual e no Brasil: ainda muito distante da paridade de gênero. *Cadernos Adenauer*, XIV(3), 167-182.
- Piovesan, F. (2011). Direitos humanos, civis e políticos: a conquista da cidadania feminina. Em L.L. Barsted y J. Pitanguy (Orgs.). *O progresso das mulheres no Brasil 2003-2010* (pp.58-89). Río de Janeiro: CEPIA; Brasília: ONU Mulheres.
- Pateman, C. (1993). *O contrato sexual*. Río de Janeiro: Paz e Terra.
- Philips, A. (1995). *The politics of presence*. New York: Oxford University Press.
- Pinto, C. R. J. & Moritz, M. F. (2009). A tímida presença da mulher na política brasileira. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 1(2), 61-87.
- Prá, J. (2014). Mulheres, direitos políticos, gênero e feminismo. *Cadernos Pagu*, (43), 169-196.
- Sacchet, T. (2016). Questões centrais do debate sobre mulher e política no Brasil. *Revista Eletrônica de Ciência Política-RECP*, (7), 7-13.
- Sacchet, T. (2014). Instituições políticas e desempenho eleitoral das mulheres no Brasil. *Revista do Observatório Brasil da Igualdade de Gênero*, (4), 141-153.

Sánchez, B. R. (2017). Onde estão as mulheres na política institucional? *Cadernos Adenauer*, XVIII(4), 155-163.

Sampert, S. (2011). As mulheres canadenses e a política: um passo para a frente e dois passos para trás. Em D. Paiva (Org). *Mulheres, política e poder*. Goiânia: Cãnone Editorial.

Stepan, A. (Org). (1988). *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Varikas, E. (1996). Refundar ou reacomodar a democracia? Reflexões críticas acerca da paridade entre os sexos. *Revista Estudos Feministas*, 4(1), 65-94.

### LEYES CONSULTADAS

Ley 4.115 de 1962 (Brasil)

Ley 9.504 de 1997 (Brasil)

Ley 12.034 de 2009 (Brasil)

### PÁGINAS WEB CONSULTADAS

Câmara de Deputados. Recuperado de: <http://www2.camara.leg.br/>.

Centro Feminista de Estudos e Assessoria. Recuperado de: <http://www.cfemea.org.br/>

Interparliamentary Union. Recuperado de: <https://www.ipu.org/>

Tribunal Superior Eleitoral. Recuperado de: <http://www.tse.jus.br/>

---

#### Cómo citar este capítulo:

Paiva, D., Nascimento Durães, T. F. & Carvalho, G. (2018). Cuotas de género en Brasil: ¿se estanca la desigualdad?. En: D. C. Fernández y M. N. González Martínez (Comp.) *Cuotas de género y democracia paritaria. Avances en los derechos políticos de las mujeres*. (pp.141-162). Barranquilla: Ediciones Universidad Simón Bolívar.

# Gloriosas pero relegadas: la marginalidad política de las mujeres en Paraguay

## *Glorious but relegated the political marginalization of women in Paraguay*

Sarah Patricia Cerna Villagra<sup>1</sup>

---

### Resumen

Desde la implementación de las cuotas de género en América Latina en la década de 1990, varios países han logrado aumentar la representación política de las mujeres, acercándose a la paridad en el poder legislativo, mientras que otros, como Paraguay, solo han mantenido niveles por debajo de 20 % de mujeres electas en el parlamento. Los estudios especializados en el tema han demostrado que estas medidas afirmativas han sido insuficientes para aumentar la participación de mujeres y su elección en cargos relevantes, por lo que la siguiente medida adoptada en la región ha sido la norma de paridad que, en el caso paraguayo, su posible implementación se encuentra aún en su estudio legislativo. El objetivo de este trabajo es identificar los elementos que han limitado el aumento de la representación femenina en cargos de elección popular en Paraguay, a pesar de la existencia de la cuota de género en dicho país.

**Palabras clave:** Representación, mujeres, cuota, paridad.

---

\* El término “gloriosas” se refiere a la expresión del Papa Francisco en su visita al Paraguay cuando señaló que la mujer paraguaya es la “más gloriosa de América Latina” por su participación relevante a lo largo de la historia de esta nación sudamericana.

1 Universidad Nacional de Asunción, Paraguay.  
scernavillagra@gmail.com

## Abstract

Since the implementation of gender quotas in Latin America in the 1990s, several countries have managed to increase the political representation of women, approaching parity in the legislature, while others, such as Paraguay, have only maintained levels for under 20 % of women elected in parliament. Specialized studies on the subject have shown that these affirmative measures have been insufficient to increase the participation of women and the election of women in relevant positions, so that the next measure adopted in the region has been the parity rule that, in the Paraguayan case, its possible implementation is still in its legislative study. The objective of this paper is to identify the elements that have limited the increase in female representation in positions of popular election in Paraguay, despite the existence of the gender quota in that country.

**Keywords:** Representation, women, quota, parity.

## I. INTRODUCCIÓN

La historia oficial en Paraguay relata el papel protagónico que han tenido las mujeres a lo largo del tiempo en esta nación sudamericana. Los libros de historia escolares presentan a las mujeres guaraníes como dulces doncellas que desde los inicios de la conquista adquirieron relevancia por participar en un “mestizaje armonioso” con los colonizadores españoles. Posteriormente, durante la fase final de la Guerra de la Triple Alianza (1865-1870) en la que Brasil, Argentina y Uruguay se aliaron para derrotar al líder paraguayo Francisco Solano López, la historia oficial relata que las mujeres paraguayas ofrecieron apoyo a las tropas del país tras despojarse de sus joyas con el objetivo de financiar la guerra, acción que les otorgó el nombre de “residentas”.

Los resultados de esta guerra para Paraguay fueron devastadores, la población fue diezmada y el país quedó prácticamente en ruinas. Fue entonces, a finales del siglo XIX y principios del XX, cuando las mujeres paraguayas adquirieron un papel relevante en la reconstrucción política, social, económica y cultural del país, después de los saqueos perpetrados por las naciones vecinas. Hacia 1932 otra guerra

asoló al país al estallar un conflicto con Bolivia, y en el que nuevamente las mujeres destacaron por sus notables servicios al desempeñarse como enfermeras en el Chaco paraguayo. En suma, para este país sudamericano es tan importante el papel de las mujeres en la historia que ha creado un día para venerarlas (24 de febrero) y exaltar una serie de valores idealizados en torno a ellas como la abnegación, la entrega, la fortaleza y el estoicismo.

Sin embargo, llama la atención que en un país en el que se valora tanto la figura femenina por el papel que han desempeñado las mujeres a lo largo de la historia independiente, estas no hayan tenido ni tengan un protagonismo similar en otras esferas como en la política. En este sentido, este capítulo realiza un recorrido por la participación política de las mujeres paraguayas desde la transición hacia la democracia hasta nuestros días. Del mismo modo, pretende identificar los elementos que han limitado el aumento de la representación femenina en cargos de elección popular, a pesar de la existencia de la cuota de género en dicho país.

El capítulo se estructura de la siguiente manera: en primer lugar, se presenta el estado del arte sobre los estudios sobre las cuotas de género en la región. En la segunda parte se presenta la metodología empleada en este trabajo. En una tercera parte se presentan los datos sobre representación política de las mujeres en cargos de elección popular en Paraguay y, finalmente, se abordan los principales factores que han incidido en el aumento del número de mujeres electas en este país.

## **II. ESTADO DEL ARTE**

Las cuotas de género son definidas como medidas afirmativas o de acción positiva temporales que buscan alcanzar la igualdad efectiva entre diferentes grupos sociales en el acceso a cargos de decisión o de elección popular (Hola, Veloso y Ruiz, 2004), las cuales se sus-

tentan en el supuesto de que existe un desequilibrio que impide una igualdad de oportunidades entre individuos y grupos en una sociedad determinada (Ríos y Villar, 2006).

Las cuotas de género como mecanismo implican que tanto hombres como mujeres deben conformar un número o porcentaje establecido de miembros, ya sea en una lista de candidatos, una asamblea parlamentaria, una comisión o una directiva partidaria en el que se aplique dicha medida (Ríos, 2008, p.15). Esta acción permite que el esfuerzo por acceder a cargos de representación política no recaiga únicamente en manos de las mujeres sino que sea compartido también por aquellas autoridades encargadas del proceso de selección.

En Paraguay, las cuotas de género corresponden a lo que Krook (2008, p.28) denomina como “cuotas de partidos” dentro de una clasificación en la que se consideran tres categorías: 1) escaños reservados; 2) cuotas de partidos, y 3) cuotas legislativas. Los escaños reservados se refieren a curules apartadas específicamente para las mujeres en los congresos; esta medida se aplica principalmente en algunos países de África, Asia y Medio Oriente. Las cuotas en los partidos son medidas adoptadas voluntariamente por los institutos políticos para solicitar una proporción determinada de mujeres entre sus candidatos; estas son más comunes en países europeos. Las cuotas en los legislativos en América Latina son medidas promulgadas por los congresos que obligan a todos los institutos políticos a designar cierta proporción de candidatas femeninas y se implementa mayoritariamente en América Latina, Oriente Medio, África y el Sureste de Europa (Krook, 2008, pp.29-30).

En lo que respecta al tema de investigación de este trabajo, el Código Electoral Paraguayo (1996) establece en su artículo 32 que los partidos políticos deberán establecer entre sus estatutos los mecanismos adecuados para: 1) “la promoción de la mujer a cargos electivos en

un porcentaje no inferior a veinte por ciento y el nombramiento de una proporción significativa de ellas en los cargos públicos de decisión” así como también: 2) “...garantizar la participación de la mujer en los cuerpos colegiados a elegirse, (para lo cual) su postulación interna como candidatas deberá darse a razón de una candidata mujer por cada cinco lugares en las listas...” dejando a discreción de cada partido la posición que ocuparán estas en las mismas.

En la literatura especializada existe un consenso sobre los efectos positivos de las cuotas para aumentar la representación femenina en cargos de elección popular (Dahlerup, 1988; Htun y Jones, 2002; IDEA, 2003; Norris, 2004; Jones, 2004; Matland, 1998; Larsrud y Taphonr, 2007, Tripp y Kang, 2007, p.183). No obstante, los especialistas también sostienen que las cuotas por sí solas no garantizan el aumento de la representación política de las mujeres porque existen otros factores determinantes del sistema electoral que se conjugan para el incremento de las mujeres en los cargos de elección popular, tales como: 1) el tipo de listas (abiertas, semi-abiertas o cerradas); 2) los mandatos de posición; 3) el tamaño de los distritos, o 4) las sanciones ante el incumplimiento de las cuotas (Jones et al., 2012, p.334).

Respecto al tema de investigación de este capítulo, la representación política de las mujeres, varios estudios señalan que hay factores determinantes para que una mujer acceda a puestos políticos de relevancia, entre ellos: 1) la existencia de cuotas de género; 2) los diferentes elementos de los sistemas electorales, y 3) las barreras socioculturales que afectan las posibilidades de participación femenina (Bareiro y Echaui, 2009, p.10). Otras autoras apuntan que hay elementos que influyen en menor medida como las características estructurales de los sistemas políticos como el Estado de Derecho, el grado de desarrollo de la ciudadanía en general y de (la ciudadanía de) las mujeres, en particular y en especial, los conceptos que la sociedad tenga respecto a la mujer como sujeto político (Bareiro y Torres, 2009). En esta investiga-

ción se abordarán principalmente esas barreras socioculturales para la representación femenina en cargos electivos en Paraguay.

### III. METODOLOGÍA

Esta investigación es empírico-descriptiva y empírico-explicativa porque en un primer momento se dedica a describir el panorama político de la representación política de las mujeres en la democracia paraguaya y, en un segundo momento, brinda factores explicativos de la subrepresentación femenina en cargos de elección popular. La metodología es cualitativa porque se analizan los factores explicativos a partir de la recolección de información tras una revisión documental y además, se realiza la sistematización de datos estadísticos para la elaboración del capítulo.

### IV. ANTECEDENTES

#### IV.1 PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES EN TIEMPOS AUTORITARIOS

La participación de las mujeres paraguayas en el ámbito político ha sido importante tanto en tiempos autoritarios como en la transición y consolidación democrática vigente (1989-2017). Aunque en este capítulo no se pretende abordar con minuciosidad el papel desempeñado por los movimientos de mujeres durante los 35 años que duró el régimen autoritario de Alfredo Stroessner, es importante señalar que las mujeres participaron en movimientos sociales diversos –desde el agrario y el universitario– así como en diferentes organizaciones políticas contra la dictadura.

Las mujeres tuvieron un papel importante al interior de las Ligas Agrarias Cristianas<sup>2</sup> así como también en los partidos y organizaciones políticas como el Partido Comunista, el Partido Liberal o la Organización Político Militar (OPM). La labor comprometida de muchas mujeres en

---

2 Organización campesina paraguaya vinculada a la Teología de la Liberación.

la lucha contra el régimen autoritario conllevó consecuencias y castigos significativos a muchas de ellas, tales como la tortura, el exilio, la desaparición forzada o la muerte. Entre algunas de estas luchadoras de los derechos humanos durante el régimen stronista resaltan las figuras de Carmen Soler, Carmen Casco de Lara Castro, Guillermina Kanonnikoff, Apolonia Flores y Soledad Barret, por citar a algunas. Otro detalle no menor para este análisis es que Paraguay fue el último país de la región latinoamericana en incorporar el sufragio femenino, como se puede observar en el Cuadro 1, mientras que sus vecinos lo hicieron entre las décadas de 1930 y 1950; Brasil lo implementó en 1932, Argentina lo hizo en 1947 y Bolivia en 1952.

**Cuadro 1:** Introducción del sufragio femenino en América Latina

País	Año de consagración del sufragio de las mujeres
Ecuador	1929
Brasil	1932
Uruguay	1932
El Salvador	1939 (parcial)
República Dominicana	1942
Guatemala	1945 (parcial)
Panamá	1945
Argentina	1947
Venezuela	1947
Chile	1949
Costa Rica	1949
Bolivia	1952
México	1953
Honduras	1955
Nicaragua	1955
Perú	1955
Colombia	1957
Paraguay	1961

*Fuente:* Elaboración propia con base en datos de Bareiro (2007)

Cabe señalar que la introducción del sufragio en Paraguay se dio en el contexto político de autoritarismo, lo cual se debió en parte por la presión internacional y en parte a la insistencia de los movimientos de mujeres y feministas por el derecho al voto; entre ellos destacan activistas como Serafina Dávalos, Virginia Corvalán, Élide Ugarriza, Felicidad González, Emiliana Escalada, Carmen Garcete y la organización feminista-pacifista denominada Por la Mujer (Monte, Barreiro y Soto, 2011, p.133).

## V. RESULTADOS

### V.1 LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES EN LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

En los inicios de la transición democrática, las mujeres participaron de manera activa en la creación de un nuevo Estado de Derecho en el país, desde distintos campos de acción como el jurídico, el político y el social. En la Asamblea Constituyente de 1992, participaron 21 mujeres de un total de 198 convencionales, y a pesar de ser minoría, lograron la incorporación de los derechos de las mujeres en la nueva Carta Magna (Corvalán, 2013, p.78). De manera paralela, otras mujeres fueron ocupando y abriendo espacios para sus congéneres al interior de los partidos políticos tradicionales y de izquierda durante la década de 1990; así da cuenta la postulación de María Victoria Brusquetti como candidata a vicepresidenta por el Partido Encuentro Nacional (de centro-derecha), o las pugnas que han sostenido las mujeres al interior del Partido Liberal durante décadas para incorporar la norma de paridad en este instituto político, aunque no han tenido éxito.

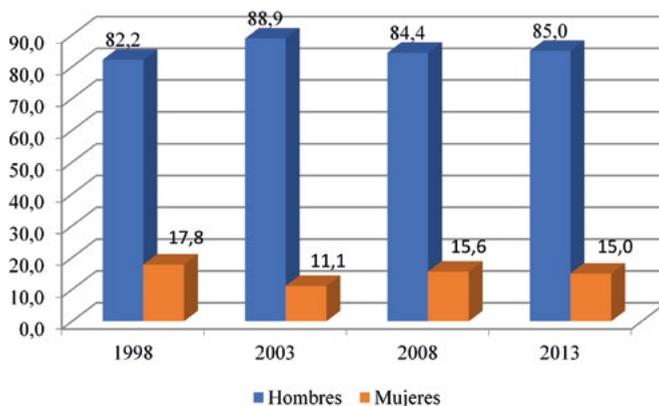
En 1990 inició la lucha de las mujeres por la implementación de la cuota de género al interior de los partidos políticos y del Código Electoral. Corvalán (2013) sostiene que en la sesión parlamentaria en la que se abordó el tema este fue aceptado en un primer momento, aunque

luego pasó a ser anulado por los parlamentarios. Los congresistas tras reparar en su decisión inicial resolvieron incluir un porcentaje de 20 para la cuota de género “sin lugares alternados ni elegibles”, medida que permanece vigente hasta el día de hoy.

### V.1.1 La representación descriptiva de las mujeres en Paraguay: espacios ocupados en el Poder Legislativo, los gobiernos departamentales y municipales

Desde la aplicación de las cuotas de género en el país, el porcentaje de mujeres en puestos de elección popular no ha superado uno de cada cinco. Lo anterior se manifiesta con claridad en los diferentes cargos de elección popular que se reparten en el diseño institucional del sistema político paraguayo. De este modo, por ejemplo, la legislatura actual (2013-2018) apenas tiene 15 % de legisladoras en la Cámara de Diputadas (Gráfico 1).

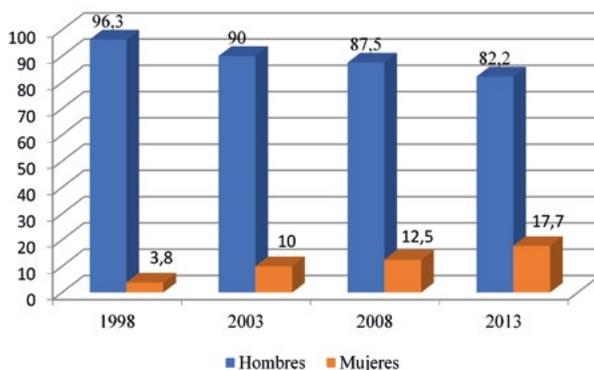
**Gráfico 1:** Evolución en la composición de la Cámara de Diputados (1998-2013)



*Fuente:* Elaboración propia con base en datos del Observatorio de Instituciones Representativas de América Latina (2013)

Mientras que en la Cámara de Senadores si bien han aumentado el porcentaje de mujeres desde 1998, actualmente tan solo alcanza al 18 % (Gráfico 2).

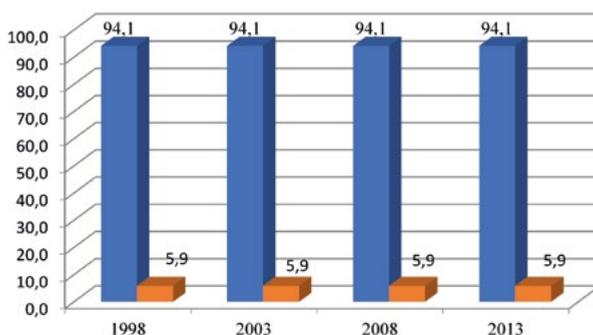
**Gráfico 2:** Evolución en la composición de la Cámara de Senadores (1998-2013)



**Fuente:** Elaboración propia con base en datos del Observatorio de Instituciones Representativas de América Latina (2013)

No obstante, en el ámbito departamental y local la situación es más compleja toda vez que la cantidad de mujeres que ocupan o han ocupado un cargo como gobernadoras o intendentas municipales no ha superado el 10 por ciento de las posiciones en disputa (Gráficos 3 y 4). Con base en estos datos, cobra relevancia lo planteado por Soto (2015) cuando refiere que las cuotas de género en este país sudamericano se han convertido en un “techo” y no en un “piso” para la participación política de las mujeres en cargos electivos.

**Gráfico 3:** Relación porcentual de Gobernadores según su sexo (1998-2013)



**Fuente:** Elaboración propia con base en datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) de 2017

Para una mejor comprensión de las ofertas políticas de las elecciones del año 2013, se presenta en el Cuadro 2 el número de candidatos de la Asociación Nacional Republicana (ANR) según el sexo para el cargo de diputados nacionales; de un total de 79 postulantes, este partido político solo presentó 10 mujeres como candidatas en cinco de 17 departamentos del país. De esas 10 candidatas, solo cuatro, menos de la mitad de ellas accedieron a una banca en la Cámara de Diputados.

**Cuadro 2:** Número de candidatos desagregados por sexo y por departamento para la Cámara de Diputados por la Asociación Nacional Republicana (ANR) en el año 2013

ANR	Candidatos/as			Electos/as		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Departamento						
Asunción	6	2	8	7	1	8
Concepción	3	0	3	3	0	3
San Pedro	3	2	5	4	1	5
Cordillera	4	0	4	4	0	4
Guairá	3	0	3	3	0	3
Caaguazú	6	0	6	6	0	6
Caazapá	2	0	2	2	0	2
Itapúa	6	0	6	6	0	6
Misiones	2	0	2	2	0	2
Paraguarí	4	0	4	4	0	4
Alto Paraná	7	1	8	7	1	8
Central	15	4	19	19	0	19
Ñeembucú	2	0	2	2	0	2
Amambay	2	0	2	2	0	2
Canindeyú	1	1	2	1	1	2
Pdte. Hayes	1	0	2	1	0	1
Alto Paraguay	1	0	1	1	0	1
Boquerón	1	0	1	1	0	1
		10	79		4	79

*Fuente:* Elaboración propia con base en datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) de 2018

El otro partido relevante a nivel nacional, el PLRA, por su parte presentó 18 candidaturas femeninas para la Cámara de Diputados, de las cuales también fueron electas solo cuatro mujeres. Estas cifras en ambos partidos muestran claramente la baja representación política de las mujeres en cargos relevantes de elección popular.

**Cuadro 3:** Número de candidatos desagregados por sexo y por departamento para la Cámara de Diputados por el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) en el año 2013

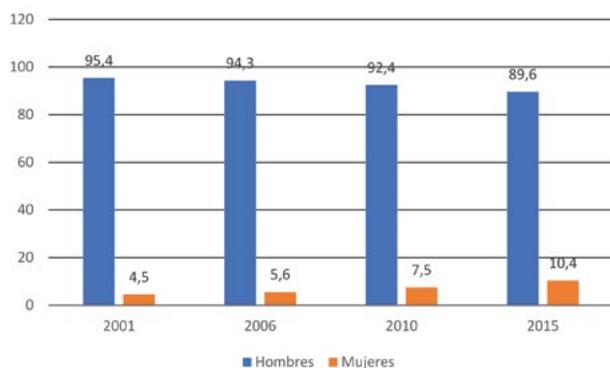
PLRA	Candidatos/as			Electos/as		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Asunción	5	3	8	8	0	8
Concepción	2	1	3	2	1	3
San Pedro	4	1	5	5	0	5
Cordillera	4	0	4	4	0	4
Guairá	3	0	3	3	0	3
Caaguazú	5	1	6	5	1	6
Caazapá	2	0	2	2	0	2
Itapúa	4	2	6	6	0	6
Misiones	2	0	2	2	0	2
Paraguarí	3	1	4	4	0	4
Alto Paraná	5	3	8	8	0	8
Central	13	6	19	17	2	19
Ñeembucú	2	0	2	2	0	2
Amambay	2	0	2	2	0	2
Canindeyú	2	0	2	2	0	2
Pdte. Hayes	1	0	1	1	0	1
Alto Paraguay	1	0	1	1	0	1
Boquerón	1	0	1	1	0	1
	61	18	79	75	4	79

*Fuente:* Elaboración propia con base en datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) de 2018

Otro aspecto relevante en el análisis de la representación política de las mujeres a nivel subnacional durante la democracia paraguaya es que tanto las que han sido gobernadoras como intendentas municipa-

les desde 2001 a 2015 son mujeres pertenecientes a los dos partidos tradicionales, la Asociación Nacional Republicana (ANR) y el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA). La excepción a esta regla se ha dado en las últimas elecciones municipales de 2015, en las cuales fueron electas dos mujeres como intendentas de dos partidos distintos a los señalados; ellas son, Andresa Benítez, de la Alianza Juntos para la Victoria en el municipio de Mauricio José Troche (Departamento de Guairá) y Ninfa González, de la Concertación Frente Guazú en el municipio de Carlos A. López (departamento de Itapúa).

**Gráfico 4:** Relación porcentual de intendentes municipales por sexo (2001-2015)



**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de TSJE (2017).

Un análisis más profundo de las intendencias ganadas por mujeres en las elecciones municipales de 2015 expresa claramente el predominio de la ANR con relación al resto de actores políticos. De las 26 localidades en las que una mujer se impuso en los comicios, en poco más de la mitad, el Partido Colorado es un partido predominante en tanto ha venido cosechando triunfos consecutivos en 13 de los municipios del total; en tanto el PLRA apenas es predominante en cuatro demarcaciones (16 por ciento de la muestra); el resto de los municipios en los que alguna mujer ha obtenido el cargo en disputa muestran una tendencia competitiva entre los dos partidos tradicionales.

## V.2 LOS ELEMENTOS CONDICIONANTES DE LA SUBREPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES EN LOS CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR

Las mujeres paraguayas están subrepresentadas en los cargos de elección popular tanto a nivel nacional en ambas cámaras legislativas como en los gobiernos departamentales y municipales a pesar de constituirse en 48 % del electorado paraguayo (Galeano, 2017), tal y como se ha podido observar en el apartado anterior.

Con base en lo planteado por Bareiro y Echauri (2009, p.10) en cuanto a las barreras socioculturales que afectan las posibilidades de participación femenina, este capítulo plantea que la subrepresentación política de las mujeres en cargos de elección popular se debe a: 1) un bajo porcentaje en la cuota de género; 2) un sistema de partidos con mayoría de partidos políticos hacia la derecha del espectro político y predominantemente conservador hacia ambos lados del espectro ideológico; 3) la predominancia de liderazgos masculinos en las cúpulas partidarias en todos los partidos políticos; 4) un electorado mayoritariamente conservador y católico y, 5) las escasas ofertas políticas progresistas, liberales y/o con perspectiva de género.

Desde su implementación en 1996, las cuotas de género en Paraguay no han aumentado del 20 %, lo cual indudablemente ha incidido en el escaso número de congresistas en ambas cámaras legislativas, mientras que en otros países de la región se han ido incrementando paulatinamente como en los casos de Argentina y México. Precisamente en esta línea argumentativa Soto (2015, p.6) afirma que las cuotas de género en Paraguay ya no son eficaces para lograr el aumento de la participación política de las mujeres paraguayas en la actualidad, esto se debe a que: 1) son muy bajas porque solo alcanzan a 20 % de los candidatos postulados al interior de los partidos políticos; 2) son inferiores a las cuotas que los propios partidos han establecido, las cuales oscilan entre 20 % y 50 %; 3) se han convertido en “techos” y no en

“pisos” respecto a la igualdad de género al interior de los partidos, y 4) terminan excluyendo a las mujeres a medida que éstas avanzan en el camino electoral. Es importante apuntar que el aumento del porcentaje de las cuotas no se ha podido dar debido a las resistencias de los hombres tanto militantes como dirigentes al interior de los partidos políticos paraguayos.

Con respecto a las cuotas de género al interior de los partidos políticos en Paraguay, en el Cuadro 4 se puede observar que los dos partidos más importantes del Paraguay tan solo cuentan con porcentajes de 33 % de cuotas de género al interior de sus instituciones políticas. También resalta que varios partidos de izquierda tienen cuotas de género muy bajas como es el caso del Partido de la Unidad Popular, el Partido Tekojojá y el Partido del Trabajo con tan solo 20 %, y el Partido del Movimiento Patriótico Popular con 30 %. En este mismo rango se encuentra el Partido Encuentro Nacional de centro-derecha con tan solo 30 % de cuotas de género.

**Cuadro 4:** Partidos políticos con cuotas de género en Paraguay

Partido Político	% de Cuota de Género	
Partido de la Unidad Popular	20 %	
Partido del Trabajo	20 %	
Partido Popular <i>Tekojojá</i>	20 %	
Partido Encuentro Nacional	30 %	
Partido del Movimiento Patriótico Popular	30 %	
Asociación Nacional Republicana	33 %	Sí, con cinco diputadas electas más una que se cambió de partido y tres senadoras.
Partido Liberal Radical Auténtico	33 %	Sí, con tres diputadas y cuatro senadoras.
Partido de la Juventud	35 %	
Partido Demócrata Cristiano	40 %	
Partido Demócrata Progresista	40 %	

*Fuente:* Elaboración propia con base en datos de Soto Badaui (2015).

En el Cuadro 5 se presentan los datos de los partidos políticos que han implementado normas de paridad en su organización interna. Aquí destacan que la mayoría son partidos de izquierda, con excepción de la Unión Nacional de Ciudadanos Éticos y que todos ellos representan un porcentaje electoral bajísimo a nivel nacional.

Que estos partidos tengan normas de paridad entre sus estatutos no genera importantes repercusiones para las mujeres en las elecciones generales porque todos estos organismos políticos no cuentan con un caudal importante de votos y solo pueden alcanzar una o dos bancas en el Poder Legislativo.

**Cuadro 5:** Partidos políticos con normas de paridad en Paraguay

Partido Político	% de Cuota de Género
Partido de la Participación Ciudadana	Sí, con una senadora
Partido Frente Amplio	
Partido Independiente en Acción	
Partido Movimiento Acción al Socialismo	Sí, con dos diputadas
Partido País Solidario	
Partido Revolucionario Febrerista	
Partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos	Aunque una diputada ganó un escaño por este partido, luego abandonó sus filas y fue a la ANR

*Fuente:* Elaboración propia con base en datos de Soto Badaui (2015)

Cuando se sostiene que Paraguay posee un sistema de partidos con mayoría de partidos políticos hacia la derecha del espectro político y predominantemente conservador hacia ambos lados del espectro ideológico se refiere a que los partidos con mayor caudal electoral –ANR y PLRA– se ubican en una escala continua donde 0 es extrema izquierda y 10 extrema derecha en 7 y 8, respectivamente; las otras fuerzas políticas relevantes –UNACE y PPQ– se posicionan en 9 y solamente el Frente Guazú se ubica en el 3 de la escala ideológica (Observatorio de Instituciones Representativas de América Latina, 2013).

En esta línea, Abente (2012) acota que los partidos políticos tradicionales no han tenido incentivos para mejorar la calidad de la democracia paraguaya y, muy por el contrario, son fuertes defensores del mantenimiento del *statu quo* y los principales opositores a cualquier tipo de reforma que altere el modelo económico, político y social vigente. Sobre este punto, es conveniente aclarar que tanto la ANR y el PLRA han representado históricamente a las clases hegemónicas en conflicto en Paraguay desde el siglo XIX (Cerna y Solís, 2014, p.191), en el marco de una economía que en Paraguay se fundamenta principalmente en el sector primario, ya que la agricultura y la ganadería todavía se mantienen como los principales rubros de producción en este país.

En este contexto histórico-económico, las élites del Partido Colorado y del Partido Liberal junto con los colonos “brasiguayos” han sido los que han ido acumulando las tierras destinadas a la ganadería y la agricultura y como consecuencia de ello, se han generado conflictos en torno a las propiedades y el usufructo de las tierras en Paraguay que han aumentado a lo largo de la transición democrática, generando conflictos de índole económica, social y política.

Cuando se sostiene que el sistema de partidos es predominantemente conservador hacia ambos lados del espectro ideológico se debe a que en primer lugar en la élite política paraguaya no existen grandes diferencias ideológicas entre liberales y colorados (ambos partidos con mayor caudal electoral) ya que los dos se encuentran marcadamente a la derecha del espectro político y con propuestas mayoritariamente conservadoras en lo referente a temas como derechos de las mujeres, las familias y la niñez.

A lo largo de la transición democrática, los diputados y diputadas de ambos partidos han expresado el rechazo a propuestas legislativas relacionadas con la agenda más progresista de la región y del feminismo,

tales como: los derechos sexuales y reproductivos, los derechos de las minorías sexuales o la legalización del consumo de la marihuana.

Los partidos de izquierda, entre ellos el Partido País Solidario y Avanza País son los únicos que han intentado plantear temas progresistas en temas de género en la agenda legislativa (Cerna, 2017, p.141), pero sin mucho éxito, mientras que el partido Frente Guazú (con mayor caudal dentro de la izquierda) mantiene una agenda más conservadora en el ámbito parlamentario.

La predominancia masculina en las dirigencias de los partidos tradicionales se manifiesta en el insignificante número de mujeres electas para la conducción de los partidos políticos tradicionales y relevantes en dicho país. Las excepciones han sido Amada Núñez como presidenta del PLRA en el año 2008 y Lilian Samaniego, quien se desempeñó como presidenta de la ANR tras la derrota del partido en las históricas elecciones presidenciales de 2008.

Es importante señalar que la elección de Lilian Samaniego como principal líder de su partido se había dado en un contexto adverso para la ANR. En esta coyuntura, los militantes de la ANR culparon por la derrota electoral a una mujer (la candidata del presidente Nicanor Duarte, Blanca Ovelar) pero al mismo tiempo optaron por una mujer para presidir su partido político, el más importante a nivel nacional; este hecho resulta por demás contradictorio en cuanto a las preferencias de los colorados. En este punto, otros partidos políticos de menor relevancia han tenido presidencias en manos de mujeres tales como Desireé Masi en el Partido Demócrata Progresista (2010-2015), Esperanza Martínez en el Frente Guazú (2016-2018). Las terceras fuerzas políticas de la transición democrática como Patria Querida o UNACE no han tenido presidencias femeninas.

Un electorado mayoritariamente conservador que vota principalmente a opciones de derecha y que se identifica con valores católicos y tradi-

cionalistas se puede observar en el Cuadro 6 en cuanto a las preferencias electorales de los y las paraguayas a presidente desde 1998 hasta 2013, donde –en todas las elecciones– eligen mayoritariamente a las opciones de derecha.

**Cuadro 6:** Porcentaje de votos de cada partido para la elección de presidente 1998-2013

Ideología	Partido	1998	2003	2008	2013
Derecha	ANR	53,8	37,1	30,7	45,8
Derecha	PLRA	42,6	24		
n/d	APC <sup>3</sup>			40,9	
Derecha	APA <sup>4</sup>				36,9
Derecha	UNACE	13,5	22	0,8	
Derecha	PPQ	21,3	2,4	1,1	
Izquierda	Avanza País		5,9		
Izquierda	Frente Guazú		3,3		
	% Participación	80,5	64,3	65,6	68,6

*Fuente:* Cerna Villagra, 2017.

En cuanto al predominio de los valores tradicionales y cristianos en la encuesta realizada por el Barómetro de las Américas de 2013, Paraguay aparece como uno de los países más católicos del continente junto a Guatemala con 86,2 % de su población profesando esta religión (ABC Color, 2013). Así también, un estudio elaborado por el Centro de Investigaciones Pew descubre que Paraguay ocupa el primer lugar en catolicismo en la región; esta nación sudamericana se erige como un bastión católico en todo el continente con 89 % de su población considerada católica (Hoy, 2014).

3 Alianza Patriótica para el Cambio (APC) coalición para las elecciones generales de 2008 entre el Partido Liberal Radical Auténtico y varios partidos de izquierda como Tekojojá y Partido Febrerista. Se considera como no determinada n/d la ideología de la APC en tanto se trató más bien de una Alianza Anti-hegemónica contra la ANR entre partidos con ideologías opuestas.

4 Alianza Paraguay Alegre coalición entre el PLRA y el Partido UNACE para las elecciones de 2013.

La defensa de valores católicos y tradicionalistas desde la población paraguaya se revela también en las marchas y manifestaciones en contra de propuestas legislativas de corte progresista en temas como los derechos sexuales y reproductivos, la identidad y expresión de género y/o la discriminación a minorías sexuales que se han suscitado en los últimos años en dicho país (Cerna, 2015, p.230).

Por último, en toda la transición a la democracia paraguaya se puede observar el número limitado de ofertas políticas de corte progresista, liberal y/o con perspectiva de género que puedan representar una plataforma de promoción de la igualdad de los derechos de las mujeres, las minorías étnicas y/o sexuales, así como propuestas en temas como los derechos sexuales y reproductivos, los cuales componen la agenda internacional de los movimientos feministas y progresistas.

Un caso excepcional, en este sentido, ha sido el movimiento político Kuña Pyrenda que hizo su incursión en la arena política en las elecciones de 2013 y cuya agenda se caracterizó por sus propuestas ecologistas, sociales y feministas. Al respecto, cabe apuntar que sus resultados electorales fueron marginales pero su aparición en la contienda permitió instalar el debate sobre temas tabúes en la sociedad paraguaya caracterizada por su conservadurismo y religiosidad (Cerna, 2015, p.237).

### V.3 LOS DEBATES POLÍTICOS Y SOCIALES EN TORNO A LA PARIDAD POLÍTICA EN PARAGUAY

Al tiempo de escribir este capítulo, el proyecto legislativo “Ley de paridad democrática” entre hombres y mujeres se encuentra en estudio por la cámara de senadores de Paraguay; la iniciativa fue presentada el 8 de marzo del año 2016 en el marco del Día Internacional de la Mujer proclamado por la Organización de Naciones Unidas (ONU).

Este proyecto ha sido el resultado de las alianzas entre activistas feministas, abogadas y mujeres políticas con el respaldo de organismos

internacionales. El proceso de discutir la necesidad de implementar la norma de paridad en Paraguay se ha dado tras un extenso recorrido por diferentes instancias de debate tanto a nivel local como nacional por parte de movimientos de mujeres y organizaciones feministas, mujeres militantes y líderes de partidos políticos, integrantes de organismos de la sociedad civil y representantes de organismos internacionales como ONU Mujeres e IDEA Internacional. Queda pendiente el debate legislativo de este proyecto en la cámara alta en donde cuenta con el voto de 13 senadores de un total de 45 y además, tiene un dictamen negativo presentado por la Comisión de Asuntos Constitucionales (Sistema de Información Legislativa, Paraguay, 2017). En la próxima discusión de este proyecto de ley, los integrantes del comité de Asuntos Constitucionales deberán exponer los fundamentos de su decisión.

## VI. CONCLUSIONES

Lo primero que cabe destacar respecto al fracaso de las cuotas de género en Paraguay es lo planteado en el apartado teórico por Htun y Jones (2002), quienes refieren que la eficacia de las cuotas aumenta cuando se combinan elementos como: las listas cerradas, la existencia de mandatos de posición, la participación en circunscripciones medianas o grandes y la irrestricta voluntad de hacer cumplir las reglas electorales al respecto. En el caso paraguayo no se presentan todos estos elementos, ya que aunque existen mandatos de posición no se establecen lugares determinados para las mujeres, por lo que siempre se las posiciona al final y además, no se cumplen cabalmente las reglas electorales respecto a las sanciones a los partidos por la inobservancia de la medida, por lo que las cuotas de género resultan ineficientes en este país.

Los factores explicativos que se constituyen en barreras socioculturales para una mayor representación y participación de las mujeres en

cargos de elección popular desarrollados en esta investigación permiten comprender que más allá de las cuotas de género, existen condiciones objetivas que dificultan su plena participación debido, principalmente, a un contexto socio-político marcadamente conservador y tradicionalista que reproduce roles estereotipados de género y por ende, la marginalización política de las mujeres.

Más allá del ámbito sociocultural, es conveniente señalar que en Paraguay, las mujeres con mayores opciones de triunfo son aquellas postuladas por los partidos tradicionales, ANR y PLRA, el resto de partidos del ecosistema político paraguayo suelen tener muchos inconvenientes para colocar candidatas ganadoras a nivel local y departamental.

Finalmente, cabe apuntar que en el caso paraguayo se hace necesario una revisión de las reglas electorales en lo referente a los mecanismos que fomenten una mayor representación femenina en los cargos de elección popular, en ese sentido, en este trabajo se recomienda: 1) establecer un porcentaje mayor al 20 % en las cuotas legislativas, porque el porcentaje al interior de los partidos ha resultado ineficiente o; 2) implementa la norma de paridad política (que actualmente se encuentra en estudio); 3) instrumentar de manera más clara el mandato de posición para que se exija a los partidos no dejar a las mujeres al final de las listas o; 4) elaborar listas “trenzadas” de candidatos/as en las que se alternen un hombre, una mujer y un hombre o viceversa, solo por citar un ejemplo de mandato de posición exitoso en la región.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABC Color (25 de marzo de 2013). *Paraguay, el más católico*. Recuperado de: <http://www.abc.com.py/nacionales/paraguay-es-el-pais-mas-catolico-en-la-region-553526.html>
- Abente, D. (2012) Estatalidad y calidad de la democracia en Paraguay. *América Latina Hoy*, (60), 43-66.

- Bareiro, L. (2007). Representación política de las mujeres. En IDEA. Treatise on Compared Electoral Law i Latin America (pp.679-692). Stockholm: IDEA.
- Bareiro, L. y Echaury, C. (2009). *Mecanismos para el cambio político. Sistemas electorales y representación política de las mujeres. Documento de Trabajo. Encuentro de Mujeres parlamentarias de América Latina y el Caribe*. Madrid: PNUD, AECID y UNIFEM.
- Bareiro, L. y Torres, I. (2009). *Igualdad para una democracia incluyente*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos
- Cerna Villagra, S. P. (2017). *La Representación Sustantiva de las Mujeres: un análisis de la legislación sensible al género en México y Paraguay* (Tesis Doctoral). Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Cerna Villagra, S. P. (2015). De residentas a presidentas: la procelosa participación de la mujer paraguaya en la política y la emergencia del movimiento político feminista Kuña Pyrenda. *Ciencia Política*, 10(20), 219-241.
- Cerna Villagra, S.P. y Solís Delgadillo, J. M. (2014) La reinención del dinosaurio: entre la nostalgia y el pragmatismo del Partido Colorado en Paraguay. *Debates*, 8(1), 189-219.
- Código Electoral Paraguayo (1996). *Ley N° 834/96*. Recuperado de: [https://www.oas.org/es/sap/deco/moe/Paraguay2013/docs/CODIGO\\_ELECTORAL.pdf](https://www.oas.org/es/sap/deco/moe/Paraguay2013/docs/CODIGO_ELECTORAL.pdf)
- Corvalán, G. (2013). *Movimiento Feminista Paraguayo: su construcción social*. Asunción: Servilibro.
- Dahlerup, D. (1988). From a small to a Large Minority: Women in Scandinavian Politics. *Scandinavian Political Studies*, 11(4), 275-297.
- Galeano, G. (13 de octubre de 2017). *Mujer en política: ¿cuántos años más de lucha?* ABC Color. Recuperado de: <http://www.abc.com.py/especiales/fin-de-semana/mujer-en-la-politica-cuantos-anos-mas-de-lucha-1640326.html>
- Hola, E., Veloso P. y Ruiz, C. (2004). *Percepciones de los líderes políticos y sociales sobre la ley de cuotas: contenidos y factibilidad*.

*Documento de trabajo N° 79, octubre.* Santiago de Chile: Departamento de Estudio y Estadística del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM).

Hoy (13 de noviembre de 2014). *Paraguay es el más católico de Latinoamérica: 89 % alineado al Papa.* Recuperado de: <http://www.hoy.com.py/nacionales/paraguay-es-el-pas-ms-catlico-de-latinoamrica-89-alineado-al-papa>

Htun, M. N. y Jones, M. (2002). Engendering the Right to Participate in Decision-Making: Electoral Quotas and Women's Leadership in Latin America. En N. Craske y M. Molyneux (Eds.). *Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America.* (pp.32-56). New York: Palgrave.

IDEA (2003). *Estudios comparativos sobre las cuotas de género. La aplicación de las cuotas: experiencias latinoamericanas.* Lima: INTERNATIONAL IDEA.

Jones, M., Allés, S. y Tchintian, C. (2012). Cuotas de género, leyes electorales y elección de legisladoras en América Latina. *Revista de Ciencia Política*, 32(2), 331-357.

Jones, M. (2004). Quota Legislation and the election of Women: Learning from the Costa Rican experience. *Journal of Politics*, 66(4), 1203-1223.

Larserud, S. y Taphorn, R. (2007). *Designing for Equality: Best-Fit, Medium-Fit, and Non-Favourable Combinations of Electoral Systems and Gender Quotas.* Stockholm: INTERNATIONAL IDEA.

Krook, M. L. (2008). La adopción e impacto de las leyes de cuotas de género: una perspectiva global. En M. Ríos Tobar (Ed.). *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina* (pp.27-60). Santiago de Chile: Catalonia.

Matland, R. (1998). Women's representation in national Legislatures: developed and developing countries. *Legislative Studies Quarterly*, 23(2), 109-25.

- Monte López, M., Bareiro, L. y Soto, C. (2011). *Al fin ciudadanas. 1961-2011: 50 años de derechos políticos de las mujeres en Paraguay*. Asunción: Centro de Documentación y Estudios.
- Norris, P. (2004). *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*. New York: Cambridge University Press.
- Observatorio de Instituciones Representativas de América Latina (2013). *Proyecto de Elites Parlamentarias en América Latina Paraguay*. Salamanca: Universidad de Salamanca. Recuperado de: <http://americo.usal.es/oir/elites/paraguay.htm>
- Ríos, M. y Villar, A. (2006). *Cuotas de género: democracia y representación*. Santiago: FLACSO-Chile, IDEA.
- Ríos, M. (2008). *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*. Santiago de Chile: FLACSO, Catalonia.
- Sistema de Información Legislativa, Paraguay (SIL) (2017). *Ficha técnica del expediente Proyecto de Ley "De paridad democrática"*. Recuperado de: <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/106491>
- Soto Badaui, L. (2015). *Partidos políticos y Participación Política de las Mujeres en Paraguay. Elementos para el debate*. Asunción: Centro de Documentación y Estudios (CDE).
- Tribunal Superior de Justicia Electoral (2018). *Resultados de computo definitivo - Elecciones Generales 2018*. Recuperado de: <https://tsje.govpy/resultados-de-computo-definitivo-elecciones-generales-2018.html>
- Tripp, A. y Kang, A. (2007). The Global impact of Quotas: On the Fast track to increased Female Legislative representation. *Comparative Political Studies*, 41(3), 338-61.
- Tribunal Superior de Justicia Electoral (2017). *Elecciones*. Recuperado de: <https://tsje.gov.py//trep-2017-2018.html>

---

**Cómo citar este capítulo:**

Cerna Villagra, S. P. (2018). Gloriosas pero relegadas: la marginalidad política de las mujeres en Paraguay. En: D. C. Fernández y M. N. González Martínez (Comp.) *Cuotas de género y democracia paritaria. Avances en los derechos políticos de las mujeres*. (pp.163-187). Barranquilla: Ediciones Universidad Simón Bolívar.



# México, avances y resistencias en la búsqueda de una democracia paritaria

## *Mexico, advances and resistances in the search for a parity democracy*

Adriana Báez Carlos<sup>1</sup>  
Mireya Santillán Cárdenas<sup>2</sup>

### Resumen

A casi un cuarto de siglo de la primera disposición legal que alentó a los partidos políticos nacionales a postular a mujeres como candidatas a puestos de representación política en el Congreso de la Unión, México ha registrado avances importantes en sus disposiciones normativas sobre la materia, al grado que desde 2014 exige la paridad de género en las postulaciones al Congreso de la Unión, en las candidaturas a los legislativos estatales y, a partir de 2015, en las postulaciones a todos los puestos de representación política en los gobiernos municipales. El avance en las disposiciones de género ha enfrentado continuas resistencias, –las mayores desde 2015– con amenazas y ataques físicos directos a mujeres candidatas, en un fenómeno denominado: “violencia política de género”. Describir y analizar el impacto de este recorrido es el objeto del presente capítulo.

**Palabras clave:** género, representación política, mujeres, México, acción afirmativa, violencia política, congreso, legislativos.

1 Universidad Nacional Autónoma de México, México.  
cabaadriana64@politicasy.unam.mx

2 Universidad Nacional Autónoma de México, México.  
mireya.santillan@gmail.com

## Abstract

It has been nearly a quarter of a century since the first legal provision that encouraged national political parties to nominate women as candidates for political representation in the Congress of the Union. Mexico has made significant progress in its normative provisions on the matter, to the degree that since 2014 it requires gender equality in the nominations to the Congress of the Union, in the candidacies to the state legislatures, as well as, since 2015, in nominations to all positions of political representation in the municipal governments. Progress in balancing gender measures has faced continuous resistance, the biggest since 2015, with threats and direct physical attacks against female candidates, in a phenomenon that has been called: “political violence of gender”. Describing and analyzing the impact of this long journey is the subject of this chapter.

**Keywords:** gender, political representation, women, Mexico, affirmative action, congress, legislative.

## I. INTRODUCCIÓN

Los estudios sobre las cuotas de género y su impacto en la representación política de las mujeres en México han cobrado relevancia en los últimos 15 años, principalmente por el empeño de investigadoras e investigadores ávidos de conocer la manera en que los partidos políticos han aplicado –o bien han tratado de evadir– esta acción afirmativa, y el efecto que ha tenido en la representación política.

Algunos de estos estudios se han convertido en materiales de referencia obligada, por sacar a la luz fenómenos como las diferentes formas en que las entidades federativas de México aplicaban las cuotas de género (Reynoso y D´ Angelo, 2006), por documentar las prácticas partidistas tendientes a ubicar las candidaturas de mujeres en espacios difíciles de ganar, como las suplencias en las fórmulas electorales, los últimos lugares de las listas de representación proporcional o en los distritos tradicionalmente perdidos por los partidos políticos (Peschard, 2003; Aparicio, 2011; Aparicio y Langston, 2012) en tanto que otros comienzan a explorar el impacto cualitativo, más que cuantita-

tivo de la presencia de las mujeres en los congresos, con hallazgos que revelan que la discriminación de género se traslada a los recintos parlamentarios, asignando a las legisladoras comisiones que tratan asuntos tradicionalmente considerados de su género y relegarlas de otras que tocan temas sustantivos para el país (Baz, 2015) o exploran si hay algún impacto en la cultura política (Huesca, 2014).

El presente trabajo sigue una línea modesta: recapitular el trayecto de la acción afirmativa que impulsa la representación política de las mujeres en México, su impacto en la representación política, particularmente a partir de 2014, cuando se obligó desde la Constitución a la paridad en las candidaturas legislativas, y las prácticas negativas en que han incurrido partidos y actores políticos para intentar detener el avance de las mujeres en la política. Su metodología, por ello, es más bien descriptiva, aunque también compara los niveles de representación de mujeres en diferentes años y espacios de representación política.

## **II. NORMAS QUE IMPULSAN LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES EN MÉXICO**

En México la normatividad que favorece la representación política de las mujeres ha ido avanzando a la par de la democratización del país, aunque su impulso partió poco más tarde que las normas con las que se incentivó la pluralización del sistema de partidos y la competencia política democrática.

La Constitución Política de 1917 definió al país como una república democrática, federal, con división de poderes y con un Congreso bicameral; pero en los hechos durante décadas México mantuvo un régimen político autoritario, con elecciones periódicas no competitivas y una participación casi nula de las mujeres en la política.

La reforma electoral de 1977 marcó el inicio de la transición a la democracia, al incorporar un componente de representación propor-

cional en el sistema electoral, primordialmente mayoritario, con que se integra la Cámara de Diputados y disponer una serie de incentivos para impulsar la constitución de un sistema plural de partidos políticos y elecciones competitivas. A partir de 1996, la Cámara de Diputados se integra por 300 legisladores electos bajo la fórmula de mayoría relativa y 200 por representación proporcional, en cinco circunscripciones plurinominales; en tanto que el Senado se compone de 128 legisladores, dos electos por el principio de mayoría relativa y uno otorgado a la primera minoría en cada una de las 32 entidades del país, en tanto que 32 asientos del Senado se asignan por representación proporcional, en una circunscripción plurinominal nacional. La representación proporcional en ambas cámaras se juega bajo un sistema de listas cerradas y bloqueadas.

La transición a la democracia se impulsó mediante una serie de incentivos institucionales que abrieron paulatinamente el sistema político. La consolidación de diversos partidos de oposición y la creciente competitividad de las elecciones permitieron que en 1988 el Partido Revolucionario Institucional (PRI), hasta entonces gobernante, perdiera por primera vez la mayoría calificada en la Cámara de Diputados. En 1997, el partido del presidente dejó de tener también la mayoría simple en la Cámara baja, con lo cual el país registró su primer gobierno dividido, y en el año 2000 México registró la primera alternancia de partidos en la Presidencia de la República, con el triunfo de un candidato postulado por el Partido Acción Nacional. El formato de gobiernos que carecen de mayoría política en las dos cámaras del Congreso se mantiene hasta la actualidad.

Confirmada la transición democrática, inició el camino para lograr la participación de las mujeres en la toma de decisiones públicas, mediante el impulso de medidas que les permitieran ejercer su derecho a ser votadas.

Las mujeres en México adquirieron el derecho al voto a nivel nacional el 17 de octubre de 1953, aunque esta garantía la lograron de manera más temprana y temporal en algunas entidades federativas, como Yucatán (1923), San Luis Potosí (1924), y Chiapas (1925).

En la Cámara de Diputados, que se caracterizó por llevar la delantera en la apertura de la representación política en México, las mujeres mantuvieron una presencia casi nula, por abajo del 10 %, hasta 1982. Superaron el 20 % de la integración de la Cámara una vez que empezaron a tomarse medidas para revertir la cultura que las mantuvo fuera del espacio público.

México suscribió la Convención Internacional de los Derechos Políticos de la Mujer (1952), el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (1966), la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979) y los acuerdos de las conferencias mundiales de El Cairo (1994) y Beijing (1995). Como política de acción afirmativa para impulsar una cultura política de equidad, no discriminatoria de género, el país optó por las cuotas en las candidaturas al Congreso de la Unión.

La primera ocasión que el sistema electoral mexicano contempló impulsar la participación política de las mujeres fue en 1993, cuando en el Código Federal de Instituciones Políticas y Procesos Electorales (Cofipe, vigente de 1990 a 2014) dispuso que los partidos políticos nacionales debían promover, en los términos que determinaran sus documentos internos, una mayor participación de las mujeres en la vida política del país, a través de su postulación a cargos de elección popular (Peschard, 2003; Aparicio, 2011).

Los partidos políticos nacionales prestaron escasa atención a esta recomendación, lo que llevó a que en 1996 el Cofipe fuera reformado para señalar que los partidos políticos nacionales debían considerar en sus

estatutos que las candidaturas a la Cámara de Diputados y al Senado de la República no excedieran del 70 % para un mismo género.

En 2002 la norma les obligó a cubrir la cuota de género en sus candidaturas al Congreso de la Unión y en 2008 esta se elevó a 40 %. No obstante, tras cada ajuste, los partidos políticos encontraron maneras de evadirlo.

Luego de que el Congreso aprobó, el 10 de junio de 2011, una reforma constitucional con la cual adquirió mayor compromiso con los derechos humanos y las disposiciones internacionales en la materia, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) emitió, en noviembre de ese año, una sentencia que forzó a los partidos políticos nacionales a cumplir con la cuota de género. La sentencia dispuso que todas las fórmulas de candidatos al Congreso, sin excepción de aquellas que se definieran en competencia interna –hasta entonces excluidas de la regla– debían integrarse con personas del mismo género y las listas de representación proporcional constar de segmentos de cinco candidaturas, en cada uno de los cuales debían colocarse alternadamente dos candidatos de género distinto (Aparicio, 2011).

La norma más avanzada para impulsar la participación política de las mujeres se dispuso en 2014, como parte del Pacto por México, con el cual los entonces tres principales partidos políticos nacionales: Revolucionario Institucional (PRI), Acción Nacional (PAN), y de la Revolución Democrática (PRD), unieron a sus bancadas legislativas para avanzar en las reformas constitucionales estructurales, que venían retrasándose por el fenómeno de los gobiernos divididos.

Considerando los antecedentes con que los partidos políticos solían burlar las disposiciones en materia de género, así como las disparidades en el avance de la democracia en las distintas entidades del país,

la reforma político-electoral de 2014 estableció una norma de carácter nacional que superó “la cuota” al exigir, desde la Constitución, la paridad de género en las candidaturas a los legislativos de la Unión y de las entidades federativas.

A partir de febrero de 2014, el artículo 41 de la Constitución de los Estados Unidos mexicanos señala que los partidos políticos deben “garantizar la paridad de género en las candidaturas a legisladores federales y locales”.

La reforma político-electoral de 2014 sustituyó a las antiguas administraciones federal y locales de las elecciones por una nacional, con lo que el Instituto Federal Electoral (IFE) fue reemplazado por el Instituto Nacional Electoral (INE), el Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales (Cofipe) por las leyes generales de Instituciones y Procesos Electorales (Lgipe) y de Partidos (Lgp), y la Ley Federal del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por una ley general en la materia.

De acuerdo con la disposición de 2014, las candidaturas al Congreso deben integrarse con fórmulas (propietario y suplente) de un mismo género (Art. 232 Lgipe) y el género de los candidatos que integran las listas por representación proporcional, deben alternarse de principio al fin (Art. 234 Lgipe).

Para garantizar que los partidos políticos cubran la cuota con independencia de que las candidaturas sean resultado de procesos de competencia partidista interna, la nueva normatividad los obligó a hacer públicos los criterios que utilizan para garantizar la paridad de género en las candidaturas a legislativos federales y locales (Art. 3 Lgp). De manera adicional, les prohibió definir con un sesgo de género las candidaturas de los distritos en los que registraron los menores porcentajes de votación en el proceso electoral anterior (Art. 3 Lgp).

### Cuadro: 1. Exigencia de paridad en candidaturas legislativas (Reforma 2014)

1. Aumentó a la paridad la cuota de género
2. Elevó a rango constitucional la acción afirmativa
3. Amplió su aplicación a las candidaturas a todos los congresos del país
4. Obligó a integrar las fórmulas de candidatos/as con un mismo género
5. Obligó a alternar el género en las listas de candidatos/as por presentación proporcional
6. Dejó a los partidos en "libertad" de definir los criterios con los cuales garantizarán la exigencia de paridad de sus candidaturas (eliminando las excepciones expresas a la cuota)
7. Prohibió a los partidos políticos definir con un sesgo de género las candidaturas de los distritos en los que registraron los menores porcentajes de votación en el proceso electoral anterior.

*Fuente: (Báez, 2016, p.43)*

La reforma de 2014 fue replicada por todas las constituciones de las entidades federativas del país, donde la obligación de la paridad de género se extendió a las candidaturas a todos los cargos de representación popular a nivel municipal.

En este nivel, donde en cada período electoral se renuevan los gobiernos municipales con la elección de un presidente municipal, un síndico y regidores por mayoría relativa y representación proporcional, movimientos feministas lograron que la paridad en las candidaturas se aplicara de manera vertical, horizontal y transversal, impactando con contundencia la postulación e integración de presidencias municipales y cabildos.

En tesis jurisprudenciales emitidas al respecto<sup>3</sup>, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación explica de la siguiente manera las formas en que debe aplicarse la paridad a nivel municipal: a) Paridad Horizontal: Los partidos políticos o coaliciones deben presentar en al menos la mitad de los municipios o en la mitad de las candidaturas que registren, planillas encabezadas por género distinto. b) Paridad

<sup>3</sup> Las tesis son las siguientes: SUP-REC-1198/2017; SUP-REC 224/2015, y; JRC-3/2013

vertical: En la integración de las planillas que registren se deberá observar la paridad de género, debiendo postular el 50 % de cada género, de manera alternada. Y c) Paridad transversal: Deberán equilibrar las postulaciones que realicen en los municipios en cuatro bloques, registrando al menos el 40 % (así se dispone, aunque ello no sea paridad) de un género distinto en cada uno, para garantizar que ambos géneros tengan posibilidad de acceder a cargos de elección popular en los municipios de mayor población en cada bloque.

Bloque 1	Bloque 2	Bloque 3	Bloque 4
(Hasta 10.000 habitantes)	(De 10.000 a 40.000 habitantes)	(De 40.000 a 1000.000 habitantes)	(Más de 100.000 habitantes)

*Fuente: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2017)*

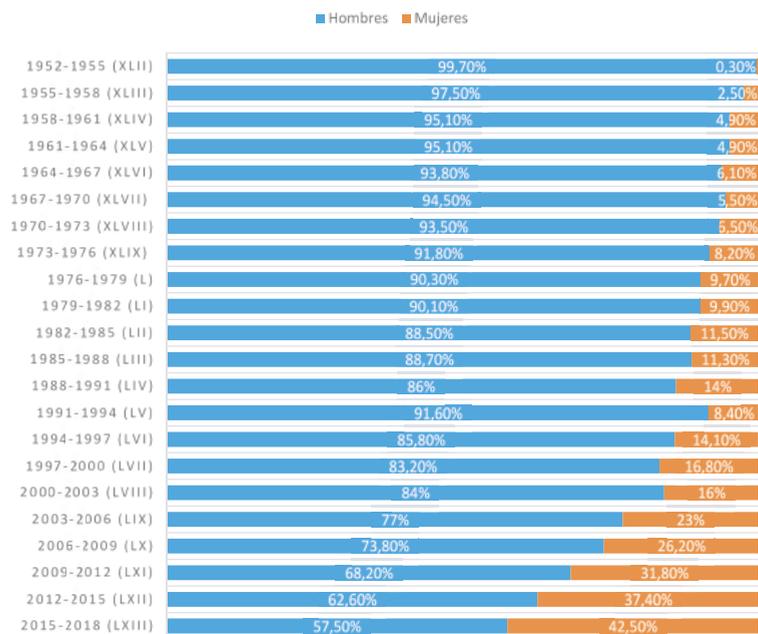
Las disposiciones en materia de género que contempló la reforma político electoral de 2014 comenzaron a aplicarse en las elecciones federales y locales de 2015. Para 2017 se había concretado en las candidaturas a la Cámara de Diputados y a todos los legislativos del país, quedando pendiente para 2018 su aplicación en las candidaturas al Senado de la República. En 2018, algunas legisladoras de congresos estatales podrán incluso postular a la reelección consecutiva, como parte de las innovaciones de la reforma político-electoral de 2014.

### III. IMPACTO EN LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

La normatividad que impulsa la participación política de las mujeres en México ha ido mejorando de manera paulatina y su impacto creciendo a la par de cada nueva disposición. La norma más avanzada, sin duda, es la que exige paridad en las candidaturas a los Congresos, con efectos muy superiores a los previos; su aplicación permite ya una presencia significativa de mujeres en puestos que participan en la toma de decisiones públicas; aunque el salto se ha acompañado de algunas reacciones negativas.

La reforma político-electoral 2014 fue puesta a prueba en los procesos electorales de 2015, 2016 y 2017, que renovaron la Cámara de Diputados, la totalidad de las legislaturas estatales y las presidencias municipales del país.

**Gráfica 1:** Presencia de mujeres en la Cámara de Diputados

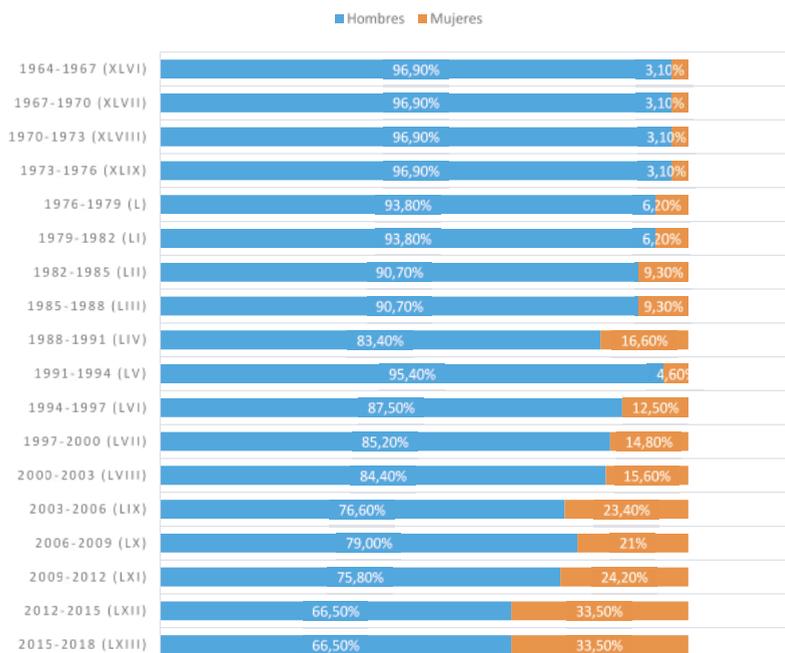


**Fuente:** Peschard (2003, p.51) hasta la LIX legislatura. Actualización nuestra.

La Gráfica 1 ilustra el aumento paulatino que registró la presencia de las mujeres en las legislaturas de la Cámara de Diputados. El impacto de las disposiciones de género es notorio. A cada reforzamiento de la norma sigue una representación política mayor. Ello explica por qué solo después de que en 2002 se obligó a los partidos políticos a cumplir la cuota del 30 % mínimo de un mismo género, las mujeres lograron superar el 20 % de la integración de la Cámara; rebasaron el 30 % luego de la reforma de 2008, que elevó la cuota a 40 %, y sólo superó ese umbral tras el establecimiento de la paridad de género en las candidaturas al Congreso. La diferencia entre las postulaciones de

mujeres y la representación que logran en las legislaturas se explica por el juego democrático, es decir, solo logran la curul quienes ganan los distritos, evidentemente las probabilidades aumentan al elevarse las candidaturas.

**Gráfica 2:** Presencia de mujeres en la Cámara de Senadores



**Fuente:** Peschard (2003, p.26) hasta la LVIII legislatura. Actualización nuestra con datos del Sistema de Información Legislativa

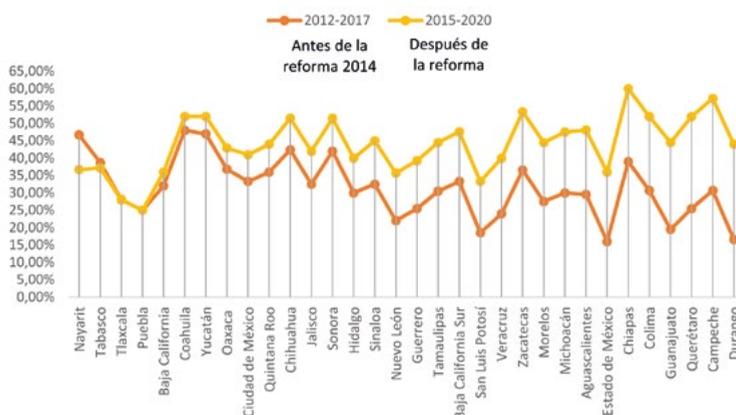
En el Senado de la República el fenómeno ha sido similar, aunque más lento. La paridad en las candidaturas a esta Cámara se aplicará hasta 2018. En la Gráfica 2 se observa que las primeras dos senadoras entraron en la XLVI legislatura, en 1964, para significar una presencia del 3,12 % de la Cámara. Fue hasta la LIV legislatura, 1988, que superaron el 10 % de la Cámara y en la LIX, 2003, el 20 %. Gracias a la sentencia emitida por el TEPJF en noviembre de 2011, en las LXII y LXIII legislaturas, 2012-2018, la presencia de mujeres en la Cámara alta del Congreso superó el 30 %.

A nivel estatal, previo a la reforma 2014, la normatividad en materia de género difería en cada entidad federativa, lo cual se expresaba en una variada presencia de mujeres en las legislaturas locales. Así, mientras que en el Estado de México, Durango, San Luis Potosí y Guanajuato la representación de las mujeres era menor al 20 % de las legislaturas; en Sonora, Chihuahua, Nayarit, Yucatán y Coahuila superaba el 40 %.

La paridad de género en las candidaturas a los congresos tuvo, por tanto, un efecto diferenciado, pero significativo en todas las legislaturas locales. Entre 2015 y 2017, la legislatura con menor representación de mujeres fue Tlaxcala, con 28 %; en tanto que en nueve entidades (Chihuahua, Sonora, Coahuila, Querétaro, Yucatán, Colima, Zacatecas, Campeche y Chiapas) superó el 50 %.

El impacto de la paridad de género en las candidaturas a los congresos locales se observa con claridad en la Gráfica 3.

**Gráfica 3:** Impacto de la paridad de género en las candidaturas



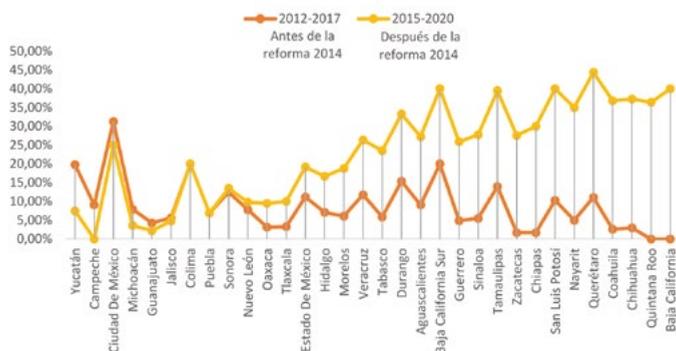
**Fuente:** Elaboración propia con información tomada de las legislaturas y los institutos estatales electorales

Con todo, el efecto de la paridad fue mayor a nivel municipal, donde previo a la reforma político-electoral de 2014, la presencia de mujeres era casi nula. En once entidades las mujeres ocupaban entre 0 y 5 %

de las presidencias municipales; en diez su presencia era de entre 5,1 y 10 %; en seis fluctuaba de 10,1 a 15 %; en cuatro iba del 15,1 al 20 % y sólo en la Ciudad de México superaba el 30 %. Un fenómeno similar se registraba en la integración de los cabildos.

Una vez que se dispuso la paridad en las candidaturas a todos los puestos de representación popular a nivel municipal, con diferentes criterios según las circunstancias y el alcance de las jurisprudencias del TEPJF para cada caso, las mujeres pasaron a ocupar entre 0 y 10 % de las presidencias municipales solo en ocho entidades; en cinco estados ganaron entre 10,1 y 20 %; en ocho entre 20,1 y 30 % de las presidencias municipales; en nueve ocuparon entre el 30,1 y el 40 % de esos cargos, y en una entidad, Querétaro, llegaron al 44,40 %.

**Gráfica 4:** Dimensión del impacto de la paridad de género en las candidaturas por entidad federativa



**Fuente:** Elaboración propia con información del Sistema Nacional de Información Municipal (INAFED)

La Gráfica 4 muestra la dimensión del impacto de la paridad de género en las candidaturas por entidad federativa. El orden va de la menor a la mayor diferencia en puntos porcentuales por Estado en la comparación de la presencia de mujeres en las presidencias municipales antes y después de la reforma. Por ejemplo, Yucatán, el punto más

bajo, registró un retroceso en la presencia de mujeres en las presidencias municipales tras la aplicación de la reforma de 2014; pasó de 19,8 a 7,5 %, esto es, registró una diferencia negativa del 12,5 puntos porcentuales. En contraste, en Baja California, el punto más alto, se observa un aumento significativo en la presencia de mujeres en las alcaldías tras la reforma. Previamente su presencia era nula y posteriormente llegó a 40 %.

#### **IV. RESISTENCIAS A LA INTEGRACIÓN DE MUJERES EN LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA**

La adopción de las cuotas –primero– y de la paridad de género –después– en las candidaturas al poder legislativo, ha sido recibida con reservas por actores políticos que temen verse afectados por la irrupción de las mujeres en el espacio público.

A las primeras normas que obligaron a los partidos políticos nacionales aplicar las cuotas en sus candidaturas, los liderazgos partidistas respondieron colocando las candidaturas de mujeres en las suplencias de sus fórmulas contendientes por mayoría relativa, y en los últimos lugares de las listas de representación proporcional (Aparicio, 2011).

La excepción a las cuotas, que en un principio mantuvo la política de acción afirmativa para los casos de candidaturas definidas en procesos de elección mediante voto directo, fue utilizada para reducir las postulaciones a las cuales aplicar de acción afirmativa.

En las elecciones legislativas de 2009, los partidos políticos postularon a mujeres en el 40 % de las candidaturas que definieron por métodos distintos a una elección interna, 141 llegaron a la Cámara de Diputados, para ocupar 28,2 % de sus asientos. No obstante, a unos días de iniciar la LX Legislatura varias de las recién nombradas diputadas federales solicitaron licencia para dejar su lugar a un suplente varón.

Una investigación académica (Aparicio, 2011) demostró que las mujeres eran postuladas en los distritos electorales que los partidos solían perder, y los varones en los bastiones.

Los casos antes descritos violentaron los derechos político-electorales de las mujeres. La versión más reciente de resistencia a su irrupción “obligatoria” en la arena política ha consistido en reacciones abiertas en su contra. En 2015, amenazas causantes de daños emocionales y ataques físicos comenzaron a ser denunciadas por mujeres aspirantes a candidaturas, candidatas, consejeras, magistradas y funcionarias públicas, dando pie al reconocimiento institucional de un fenómeno hasta entonces no visibilizado ni reconocido: la violencia política contra las mujeres.

En ausencia de una tipificación jurídica para estos casos, diversas instituciones (el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Instituto Nacional Electoral, la Fiscalía Especializada en Atención a Delitos Electorales, la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, el Instituto Nacional de las Mujeres y la Fiscalía Especializada para los Delitos de Violencia contra Mujeres y Trata de Personas) elaboraron un Protocolo para Atender la Violencia Política Contra las Mujeres.

El Protocolo considera que constituyen este tipo de violencia:

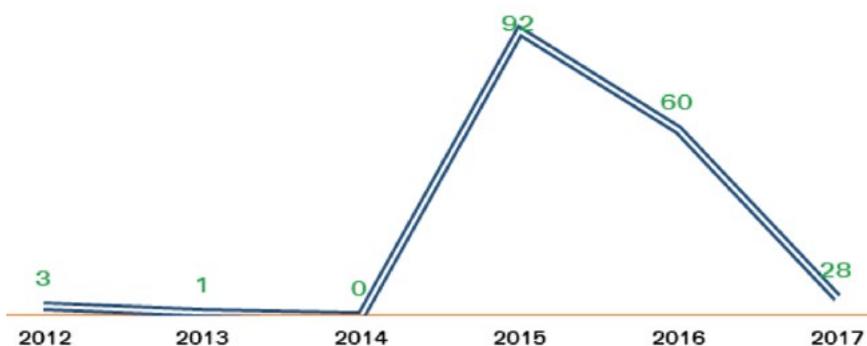
Todas aquellas acciones u omisiones –incluida la tolerancia– que, basadas en elementos de género y dadas en el marco del ejercicio de los derechos político-electorales, tengan por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce, y/o ejercicio de los derechos políticos o de las prerrogativas inherentes a un cargo

público. (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2016)

Además de prácticas como las anteriormente descritas, el concepto de violencia política contra las mujeres incluye a la inequidad en la distribución de tiempos en radio y televisión y en la distribución de recursos para las campañas; el uso inadecuado del presupuesto destinado a los partidos políticos para la capacitación y desarrollo del liderazgo político de las mujeres; la obstaculización de la participación de las mujeres en las elecciones regidas por sistemas normativos internos; el ocultamiento de información; la desestimación y descalificación de las propuestas que presentan las mujeres; las agresiones verbales basadas en estereotipos y visiones discriminatorias sobre las mujeres, y el acoso, los ataques físicos, la violencia sexual y asesinato. Todas las variantes se han registrado en México.

La Fiscalía Especializada en Delitos Electorales (Fepade) registró, entre junio de 2012 y junio de 2017, un total de 571 casos de violencia política, de los cuales 184, el 32,22 %, se ejerció contra mujeres (Fepade, 2017).

**Gráfica 5:** Casos de violencia política contra las mujeres



Fuente: Informe de la Fepade (2017)

La mayor cantidad de los casos de violencia política contra mujeres ocurrió en 2015, año de elecciones concurrentes para integrar la Cámara de Diputados, las legislaturas y presidencias municipales de 16 estados de la República, en el cual se aplicó por primera ocasión la paridad de género en las candidaturas a esos puestos de representación popular.

Las denuncias de violencia política de género que recibió la Fepade (2017) fueron interpuestas principalmente por mujeres electas (42), candidatas (22) y funcionarias electorales (18). Entre los 15 casos considerados como relevantes por la Fiscalía, cinco se registraron en Guerrero, tres en Chiapas, dos en Oaxaca, dos en Morelos, uno en el Estado de México, otro en Puebla y uno más en Aguascalientes.

El tipo de violencia más frecuente que sufrieron esas mujeres fue físico (cuatro casos, dos de ellos ocasionando la muerte), seguida por psicológica (cuatro casos), física y psicológica (cuatro casos), psicológica y patrimonial (dos casos), y psicológica y económica (un caso); en tanto que los grados de agresión variaron de difamación, amenazas, insultos, robo, hasta golpes, intento de secuestro, secuestro, y muerte.

En los casos en los que se reportó, la finalidad de las agresiones fue que la víctima dejara el cargo o sus intenciones de competir por él, y gran parte de las agresiones se presentaron a nivel municipal, hacia alcaldesas y regidoras, sin que se conociera la identidad del agresor (TEPJF, 2016).

**Gráfica 6:** Distribución geográfica por tipo de violencia política contra precandidatas, candidatas y mujeres electas



*Fuente:* Informe de la Fepade (2017)

Como se desprende de los datos anteriores, los casos de violencia política contra las mujeres en México siguen el patrón de obstáculos al ejercicio de sus derechos políticos ya detectados por la Entidad de la ONU para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer (ONU Mujeres, 2012) y por el Grupo de Mujeres Parlamentarias de ParlAmericas (ParlAmericas, 2015), que observan mayor frecuencia y gravedad de este tipo de violencia en contextos rurales y subnacionales.

Es notable que las entidades con mayor número de casos reportados tienen altos niveles de población rural –Guerrero 42 % y Chiapas 51 %, contra la media nacional de 22 % (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2010)– y registran menores niveles de desarrollo en México, de acuerdo con el Índice de Desarrollo Humano para las entidades federativas del Programa de Naciones Unidas para el Desa-

rollo en 2015, con 0,67/1 y 0,66/1 respectivamente, contra la media nacional de 0,74/1 (PNUD, 2015).

Chiapas es uno de los casos más representativos. Durante el proceso electoral 2014-2015, los partidos políticos en la entidad incumplieron con la paridad de género en la integración de sus listas de candidaturas al legislativo y ayuntamientos. Una sentencia del TEPJF y una orden del Instituto Nacional Electoral obligaron a los partidos políticos a suspender sus campañas y a cumplir con la acción afirmativa (Inmujeres, 2015). Esta resistencia hacia la aplicación de la paridad de género en las candidaturas no impidió que la entidad registrara un aumento significativo de la representación política de mujeres, como se pudo observar en los primeros gráficos. Sin embargo, se presenciaron resistencias violentas para inhibir la participación política de las mujeres y sus intenciones por ocupar un cargo u obligarlas a renunciar a ellos, si ya habían sido electas.

Pese a los esfuerzos de colectivos defensores de los derechos de las mujeres, de las instituciones electorales, y más recientemente, de algunas legisladoras, que han empujado iniciativas de ley para combatir estas agresiones; al momento México carece de un marco normativo que proteja a las mujeres contra la violencia política.

## V. CONCLUSIONES

México ha dado pasos normativos importantes para impulsar la presencia de mujeres en los Congresos y presidencias municipales, lo cual ha permitido, si no la paridad, sí una representación importante de mujeres en espacios de toma de decisiones públicas.

El proceso, no obstante, se ha visto acompañado de resistencias, que se han agravado a la par de que se intensifica la política de acción afirmativa, lo cual demuestra la prevalencia de una cultura machista e intolerante, particularmente en las localidades rurales y de menor desarrollo del país, pero no exclusivamente.

Grupos de mujeres, autoridades electorales y algunas legisladoras empujan nuevas medidas para proteger a las mujeres de casos de violencia política, en tanto que académicos no quitan la mirada del renglón para observar la aplicación y observancia de la política.

Resulta alarmante la gravedad de los casos que se suscitaron desde 2015, y que hasta la fecha no exista un tipo penal definido como violencia política de género. Es necesario construir un marco normativo que proteja a las mujeres contra la violencia política y que garantice el pleno ejercicio de su derecho a participar en política y en la vida pública sin el temor imperante de ser violentada por tener aspiraciones de ocupar un cargo público. La legislación debe definir y establecer criterios generales y específicos para brindar una atención adecuada y oportuna a dichos delitos electorales en cada una de las entidades del país, así como puntualizar sanciones de acuerdo con la tipificación de la violencia política contra las mujeres establezca.

La presencia de mujeres en los Congresos y cargos municipales es relevante para avanzar en el cambio de la cultura política discriminatoria de género, pero los retos aún son mayores.

Investigaciones recientes han detectado que una vez llegadas a los espacios de toma de decisiones, se les relega a tareas consideradas “específicas” de las mujeres o bien se les excluye de la toma de decisiones más trascendentes, en particular las económicas.

El argumento principal que se escucha es que “falta preparación política en las mujeres” o que “solo algunas cuentan con el perfil necesario para desempeñarse en la política”. Es probable que esto suceda, en particular en las regiones menos desarrolladas del país; no obstante, también lo es que los partidos políticos nacionales venían evadiendo disposiciones como una del Cofipe que les obliga a destinar el 3 % del

presupuesto público que reciben para impulsar el liderazgo político de las mujeres.

El avance, por tanto, sigue siendo corto; y largo el trayecto por venir. Al momento sigue viéndose lejano el momento en que la mayoría de los mexicanos deje de creer que el espacio público es exclusivo de varones.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aparicio Castillo, F. J. (2011). Cuotas de Género en México. Candidaturas y resultados electorales para diputados federales 2009. *Temas Selectos de Derecho Electoral*, (18).
- Aparicio Castillo, F. J. y Langston, J. (2012). *Beyond the Incumbency Disadvantage: Why More Women Do Not Win Legislative Seats. Comparative Politics Workshop*. Chicago: University of Chicago.
- Báez, A. (2016). Camino a la paridad de género en la representación política en México. En A. Báez y F. Reveles (Coords.). *Reglas votos y prácticas. ¿Hacia una representación política democrática en México?* Ciudad de México: UNAM, Cámara de Diputados.
- Baz Sirvent, G. M. (2015). *La participación de las mujeres en las comisiones legislativas de la cámara de diputados, LVIII a la LXII legislaturas* (Tesis de maestría). Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONUMUJERES) (2012). *Violencia contra las mujeres en el ejercicio de sus derechos políticos*. Ciudad de México: ONU Mujeres, PNUD y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Recuperado de: <http://mexico.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2012/5/violencia-contra-mujeres-en-politica>
- Fiscalía especializada para la atención de delitos electorales (Fepade) (2017). *Informe de la Fepade sobre la atención de casos de vio-*

- lencia política contra las mujeres. Diagnóstico y Avances (2012-2017)*. Ciudad de México: Fepade.
- Huesca, A. (2014). *La situación de la mujer en el espacio público: un reto más para la democracia mexicana* (Tesis doctoral). Ciudad de México: UNAM.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2010). *Cuéntame de México. Información por entidad*. Recuperado de: <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/default.aspx?tema=me>
- Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) (2015). *Proceso electoral en Chiapas. Observatorio de participación política de las mujeres en México*. Recuperado de: <http://observatorio.inmujeres.gob.mx/presidencias-municipales-electas-chiapas/>
- Langston, J. y Aparicio, F. J. (2011). *Gender quotas are not enough: how background experience and campaigning affect electoral outcomes. Paper 234*. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- ParlAmericas (2015). *Plan de Acción para prevenir el acoso político y la violencia política contra las mujeres*. Recuperado de: <http://www.parlamerica.org/uploads/documents/Report-Political-Violence-es.pdf>
- Peschard, J. (2003). Medio siglo de participación política de la mujer en México. *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, (2), 13-34.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2015). *Índice de Desarrollo Humano para las entidades federativas, México 2015. Avance continuo, diferencias persistentes*. Ciudad de México: PNUD. Recuperado de: [http://www.mx.undp.org/content/dam/mexico/docs/Publicaciones/PublicacionesReduccionPobreza/InformesDesarrolloHumano/PNUD\\_boletinIDH.pdf](http://www.mx.undp.org/content/dam/mexico/docs/Publicaciones/PublicacionesReduccionPobreza/InformesDesarrolloHumano/PNUD_boletinIDH.pdf)
- Reynoso, D. y D´Angelo, N. (2006). Las leyes de cuota y su impacto en la elección de mujeres en México. *Política y Gobierno*, XIII(2), 279-313.

Sistema Nacional de Información Municipal (INAFED). *Página Web*.

Recuperado de: <http://www.snim.rami.gob.mx>

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). (2017).

*Recurso de reconsideración, SUP-REC-1198-2017, TEPJF*. Recuperado de: [http://www.te.gob.mx/Informacion\\_judicial/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1198-2017.pdf](http://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1198-2017.pdf)

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) (2016).

*Protocolo para Atender la Violencia Política Contra las Mujeres*. Ciudad de México: TEPJF. Recuperado de: [http://www.fepade.gob.mx/actividades\\_ins/2016/marzo/ProtocoloViolencia\\_14031.pdf](http://www.fepade.gob.mx/actividades_ins/2016/marzo/ProtocoloViolencia_14031.pdf)

## LEGISLACIONES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación, 5 de febrero de 1917.

Ley General de Instituciones y Procesos Electorales. Diario Oficial de la Federación, 23 de mayo de 2014.

Ley General de Partidos. Diario Oficial de la Federación, 23 de mayo de 2014.

---

### **Cómo citar este capítulo:**

Báez Carlos, A. & Santillán Cárdenas, M. (2018). México, avances y resistencias en la búsqueda de una democracia paritaria. En: D. C. Fernández y M. N. González Martínez (Comp.) *Cuotas de género y democracia paritaria. Avances en los derechos políticos de las mujeres*. (pp.189-211). Barranquilla: Ediciones Universidad Simón Bolívar.



# Ley de cuotas en Colombia: una reflexión sobre la participación de las mujeres en los niveles decisorios del sector de las relaciones exteriores\*

## *Law of quotas in Colombia: a reflection on the participation of the women in the decision-making levels of the sector of the international relations*

.....  
 Angélica Rodríguez-Rodríguez<sup>1</sup>

### Resumen

En Colombia existen diferentes medidas que buscan tanto impulsar la participación política y electoral de las mujeres, como promover su posicionamiento en cargos de nivel decisorio. El objetivo de este capítulo es dar cuenta de la participación femenina, específicamente en los cargos de decisión del sector de las relaciones exteriores, entre 2004 y 2016. Para ello, en primer lugar se expone una introducción que gira en torno a las cuotas y sus objetivos. Seguidamente, se presenta el estado del arte, centrado en la teoría feminista de las relaciones internacionales y en las iniciativas institucionales y normativas colombianas encaminadas a fomentar la presencia de la mujer en la política. Posteriormente, se hace referencia a la metodología, basada en la recolección de datos provenientes de la revisión de los informes anuales sobre el cumplimiento de la Ley 581 de 2000 publicados por el Departamento Administrativo de la Función Pública. En cuarto lugar, se reflexiona sobre los resultados derivados del análisis de los datos, y finalmente, se presentan

\* Este capítulo se desarrolló en el marco de la línea de investigación Actores y Agendas Contemporáneas, del Grupo de Investigación de la Universidad del Norte Agenda Internacional.

1 Universidad del Norte, Colombia.  
 angrodriguez@uninorte.edu.co

las conclusiones en las que se hace hincapié en los avances y desafíos latentes en la participación femenina en las posiciones de decisión del sector de las relaciones exteriores en el país.

**Palabras clave:** Ley de cuotas, Colombia, relaciones exteriores, nivel decisorio.

### **Abstract**

In Colombia, there are different measures that seek both to encourage the political and electoral participation of women, and to promote the positioning of women in decision-making positions. The objective of this chapter is to account for female participation, specifically in decision-making positions in the foreign relations sector, between 2004 and 2016. For this, first an introduction about the quotas and their objectives is exposed. Next, the state of the art is presented, focused on the feminist theory of international relations and Colombian institutional and normative initiatives aimed at promote the presence of women in politics. Subsequently, the methodology is displayed, based on data collection resulting from the review of the annual reports of compliance of the Law 581 of 2000 submitted by the Administrative Department of Public Service. Fourth, a consideration about the results derived from the analysis of the data is made and; finally, the conclusions are presented, pointing at the advances and latent challenges in the participation of women in decision-making positions in the international relations sector in the country.

**Keywords:** Law of quotas, Colombia, international relations, decision level.

## **I. INTRODUCCIÓN**

En Colombia todavía existen múltiples desafíos a la hora de lograr una igualdad de oportunidades que les permitan a las mujeres tanto participar efectivamente en la política, como acceder a los máximos niveles decisorios del poder público. Por tal motivo, a nivel estatal se han impulsado diferentes mecanismos con el objetivo de garantizar que los derechos de las mujeres en estos ámbitos no sigan siendo vulnerados. Uno de estos instrumentos es la cuota, materializada en el país a través de la Ley 581 de 2000, y que se entiende como “regla

maximizadora de beneficios, en tanto que, reductora de perjuicios” (Lozano Pereira y Molina Roys, 2014, p.84).

Las cuotas se definen como “una forma de acción afirmativa para ayudar a las mujeres a superar los obstáculos que les impiden ingresar en la política del mismo modo que sus colegas masculinos” (IDEA, 2007, p.9). Así pues, las cuotas se erigen en términos generales como herramientas empleadas por distintos Estados para superar la exclusión de ciertos grupos sociales, y de manera particular para la finalidad del presente capítulo; pueden entenderse como insumos que buscan promover la inclusión de las mujeres en los ámbitos decisorios del poder público, mediante la asignación de un porcentaje (generalmente el 30 %), encaminado a generar espacios desde los que se labre el terreno para alcanzar una participación igualitaria (Guzmán y Molano, 2012, p.7).

Las cuotas emanan de diferentes fuentes, bien sea constitucionales, legales y de aplicación voluntaria, según sean los órganos que se encargan de su interpretación o reglamentación; así como pueden categorizarse en función de los objetivos específicos que persiguen. Por una parte, se encuentran aquellas que buscan impulsar la participación femenina en las elecciones populares<sup>2</sup>, y por otra, aquellas que buscan promover el nombramiento de mujeres en cargos de nivel decisorio (Ley 581 de 2000), puesto que, a pesar de que las mujeres son casi la mitad de la población mundial, están de manera general subrepresentadas en ambos casos (Guzmán y Molano, 2012, p.10). Es justamente en esta segunda taxonomía en la que se inscribe el presente capítulo, encaminado a reflexionar sobre la ley de cuotas en Colombia, específicamente sobre su impacto y cumplimiento en el sector de las relaciones exteriores.

---

2 En este sentido, en Colombia resulta relevante el Art. 262 de la Constitución Nacional y la Ley 1475 de 2011, específicamente los artículos, 17, 18 y 28; que desarrolló el Acto Legislativo 01 de 2009, este a su vez, complementario del Acto Legislativo 01 de 2003.

Seguendo a Guzmán y Molano (2012, p.10), mientras en América Latina las cuotas para cargos de elección popular se encuentran bastante extendidas, solo Colombia, Panamá y Ecuador han consagrado en su normativa la obligación de incluir mujeres en los niveles decisivos. Específicamente en el sector de las relaciones exteriores, Colombia se ha destacado por el constante cumplimiento en la tasa estipulada por la Ley de Cuotas desde su institucionalización a comienzos del siglo XXI, aunque esta área no está exenta de continuar mejorando su desempeño en cuanto a la inclusión de las mujeres se refiere.

## II. ESTADO DEL ARTE

La reflexión general sobre la participación de la mujer en el sector de las relaciones exteriores y la reflexión particular sobre la participación de la mujer colombiana en posiciones de decisión política en este sector, sigue la afirmación de Monroy Hernández (2015) quien sostiene que la presencia femenina en el ámbito de la política exterior, y *grosso modo* en la esfera pública, resulta limitada aún.

La teoría feminista, propuesta desde la cual podría realizarse un acercamiento a la participación femenina en la política tanto interna como exterior de los Estados desde una perspectiva crítica, no se incorporó al estudio de las relaciones internacionales sino hasta finales de la década de los ochenta, principalmente por tres razones. Primero, en su afán por afirmar su independencia y autonomía disciplinar frente a otras ciencias como la ciencia política o el derecho internacional, entre otras, las relaciones internacionales optaron por un selectivo aislamiento de los desarrollos emanados en otros ámbitos de las ciencias sociales, que sí habían hecho un acercamiento de manera mucho más temprana a la cuestión femenina. No va a ser sino hasta que las relaciones internacionales acentuaron sus vínculos con las ciencias sociales en los últimos años de los ochenta que esta disciplina incluyó un espacio de discusión sobre el rol de la mujer en la política mundial.

Segundo, el origen de las relaciones internacionales como disciplina científica en 1919 está ligado indiscutiblemente con la reflexión sobre la guerra. No será posible entonces sino hasta que se presentaron momentos de distensión durante la Guerra Fría, que se produjo una contracción de las cuestiones militares y se abrió una ventana de oportunidad para incluir otro tipo de temáticas y de actores más allá de los Estados. Finalmente, para las relaciones internacionales la agenda académica debía enfocarse en cuestiones de la esfera pública, y por ende se excluía a las mujeres, en tanto se consideraban parte de la esfera privada. No fue hasta que cambió esta concepción y se dio el reconocimiento de la mujer como actor público que los internaciona- listas comenzaron a darle cabida en sus análisis (Rodríguez Manzano, 2015, p.246).

La literatura inicial sobre teorías feministas en relaciones internacionales se basó en dos propuestas. Por una parte, los prejuicios de género inherentes a las aproximaciones teóricas dominantes y a las agendas de investigación, donde se destacó el trabajo adelantado por Ann Tickner (1988), y, por otra parte, el cómo la inclusión de género en el análisis internacional modificaba las fronteras teóricas y las ideas sobre lo que resultaba relevante explicar. En este sentido, se destaca el trabajo de 1989 de Cynthia Enloe, *Bananas, Beaches and Bases*, centrado en el interrogante que se pregunta dónde están las mujeres en las relaciones internacionales, ante el cual se niega la ausencia femenina en este ámbito, pero se hace explícito que las mujeres han sido ignoradas por la disciplina (Rodríguez Manzano, 2015, p.246). A partir de estos trabajos, los internacionalistas abrieron la discusión teórica para analizar tanto las jerarquías de género socialmente cons- truidas y que subordinan o ponen en situaciones de desventaja a las mujeres, como para promover caminos de transformación encamina- dos a modificar este tipo de comportamientos.

A nivel político, el reto recayó entonces no solo en aumentar el número de mujeres participantes, porque mayor cantidad no significa *per se*

mejor representación, sino que también puso en el foco del análisis en cómo mejorar la calidad de la representación de los intereses de género. Esta lógica sigue la propuesta de la autora Hanna Pitkin, quien sostiene que se debe trabajar en dos frentes: uno relativo a la representación descriptiva, que hace referencia a la presencia femenina en puestos de elección popular y de toma de decisiones, y otro relacionado con la descripción sustantiva, encaminado a lograr “un cambio cualitativo durante el proceso y los resultados de la política” (Bonder, 2009 citado en Observatorio de Asuntos de Género, 2011, p.21).

En Colombia, puede decirse que la década de los noventa marcó el punto de inflexión para las iniciativas institucionales y normativas que se comenzaron a gestar para promover una mayor igualdad de la participación de la mujer tanto en las elecciones populares como en la toma de decisiones político-administrativas a nivel estatal. Es así como en 1990 se creó la Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia, “con el objetivo de dar cumplimiento a la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, así como a otros compromisos de orden internacional” (Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2017, s.n.).

Seguidamente, con la proclamación de la Constitución Política de 1991, a través de los artículos 13, 40 y 43 se consignaron las garantías para luchar contra cualquier forma de discriminación, al dejar de manifiesto que todos los ciudadanos son iguales ante la ley; que todos los ciudadanos tienen los mismos derechos en la conformación, ejercicio y control del poder político y, que de manera explícita tanto hombres como mujeres tienen iguales derechos y oportunidades. Igualmente, en el artículo 262 se pactó que en la conformación de listas de candidatos de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica se deberían tener en cuenta principios de paridad, de acuerdo con lo estipulado por la ley (Constitución Política de Colombia, 1991).

A partir de estos artículos, se evidencia que es menester del Estado colombiano adelantar acciones afirmativas para que la equidad de género se cumpla, y en ese sentido las cuotas “constituyen herramientas idóneas para promover la inclusión y fortalecer la democracia” (Guzmán y Molano, 2012, p.8).

Posteriormente, mediante la Ley 188 de 1995 se creó la Dirección Nacional para la Equidad de las Mujeres, institución que cuatro años más tarde, mediante el Decreto 1182, se transformó en la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. Dentro de las principales funciones de esta institución se encuentran prestar asistencia al Gobierno Nacional en el diseño de políticas orientadas a promover la equidad de género; promover la perspectiva de género en la formulación, gestión y seguimiento de las políticas y proyectos de las entidades del orden nacional y territorial; desarrollar mecanismos de seguimiento al cumplimiento de la legislación sobre el tema y, fomentar la investigación sobre las condiciones de las mujeres, entre otras (Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2017).

El 31 de mayo de 2000 se promulgó la Ley 581, más conocida como la Ley de Cuotas, que reglamenta la participación de la mujer en los niveles decisorios de las distintas ramas y órganos del poder público. Por medio de esta, se establece que la participación adecuada de la mujer en el poder público se hará efectiva mediante el nombramiento de mínimo el 30 % de mujeres en los cargos de Máximo Nivel Decisorio (MND) y mínimo 30 % en los cargos de Otro Nivel Decisorio (OND)<sup>3</sup>. El incumplimiento de estos mínimos se considera causal de mala conducta y está sujeto a sanciones (Ley N° 581, 2000).

---

3 Los empleos correspondientes al MND y al OND, están consignados en los manuales de funciones y la planta de personal. Por su parte, en la Sentencia C-371 de 2000 de la Corte Constitucional se establece la nomenclatura de los empleos en el orden territorial (Decreto 785 de 2005) y en el orden nacional (Decreto 2489 de 2006).

Es justamente esta ley la que sirve de base para evaluar el impacto y el cumplimiento de la participación femenina en el sector de las relaciones exteriores, como procede a realizarse a continuación.

### III. METODOLOGÍA

Aunque la Ley 581 data del año 2000, los informes gubernamentales solo se encuentran disponibles a partir de 2004; razón por la cual el análisis propuesto toma como punto de partida este año y se extiende hasta el 2016, último año del cual se cuenta con datos hasta el momento. Para la evaluación del cumplimiento de dicha ley en el sector de las relaciones exteriores, se revisaron los 13 informes disponibles a la fecha, compilados por el Departamento Administrativo de la Función Pública y disponibles en su página web (<http://www.funcionpublica.gov.co/informes-ley-de-cuotas>). De manera general, estos informes contienen datos sobre el cumplimiento de las cuotas en la Rama Ejecutiva del orden nacional<sup>4</sup>, la Rama Judicial, la Rama Legislativa, la Organización Electoral, los Órganos de Control y Vigilancia, los Entes Autónomos y la Rama Ejecutiva del orden territorial<sup>5</sup>. Para los propósitos del presente capítulo, la recopilación de datos se centra en la Rama Ejecutiva del orden Nacional, específicamente en el Ministerio de Relaciones Exteriores.

### IV. RESULTADOS

En los informes de 2004 y 2005 sobre la participación de la mujer en el desempeño de cargos públicos en Colombia, no se encuentran datos desagregados sobre la participación femenina en el sector de las relaciones exteriores. La aproximación recoge los datos generales

---

4 Incluye los datos de la Presidencia, los Ministerios, y, en los informes más recientes, de los Sectores de Planeación, Inteligencia Estratégica y Contrainteligencia, Función Pública, Estadística, Deporte, Ciencia y Tecnología e Inclusión Social y Reconciliación.

5 Incluye los datos de Gobernaciones y Alcaldías.

sobre los 13 ministerios<sup>6</sup> que para la época hacían parte de la Rama Ejecutiva en el orden nacional, como se expone a continuación.

En el informe de 2004 se registró que el total de cargos correspondientes a los 13 ministerios que conforman la rama Ejecutiva ascendía a 301, de los cuales estaban provistos 287, y 121 estaban ocupados por mujeres, lo que equivalía a un porcentaje del 42,16 % (Hernández Pabón, Bravo Valencia y Peralta Gómez, 2004, p.5).

Para el 2005, el total de cargos dentro de los 13 ministerios ascendía a 302, de los cuales estaban provistos 291, y 122 estaban ocupados por mujeres, lo que equivalía a un porcentaje del 41,92 %, presentándose una breve disminución porcentual con respecto al año anterior (Bravo Valencia, Hernández Pabón, y Prieto Rubio, 2005, p.6).

A partir de 2006, los informes comenzaron a incluir datos sobre la participación femenina discriminada por ministerios. Así pues, en términos generales para ese año, en los 13 ministerios había 297 cargos provistos, ocupados por 132 mujeres, lo que corresponde a un 44 %, un poco más de 2 puntos porcentuales con relación al 2005. De manera específica, en el Ministerio de Relaciones Exteriores se observa que de los 35 cargos que lo componían, 14, es decir el 40 %, estaban ocupados por mujeres (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2006).

En el informe de 2007 se registra que, de los 299 cargos provistos en los 13 ministerios, 141, correspondientes al 47 %, estaban ocupados por mujeres. Esto significa 3 puntos más si se compara con el año anterior (Bravo Valencia, Echeverry Cardona, 2007, p.9). Por su parte, de los 32 cargos del Ministerio de Relaciones Exteriores, 21 eran ejercidos

---

6 1. Agricultura y Desarrollo Rural; 2. Ambiente, Vivienda y Desarrollo territorial; 3. Comercio, Industria y Turismo; 4. Comunicaciones; 5. Cultura; 6. Defensa Nacional; 7. Educación Nacional; 8. Hacienda y crédito Público, 9. Interior y de Justicia; 10. Minas y Energía; 11. Protección Social; 12. Relaciones Exteriores, y 13. Transporte.

por mujeres, esto es, el 66 %. Esto significa un aumento del 26 % en comparación con el 2006 (Bravo Valencia, Echeverry Cardona, 2007, p.11).

En el 2008 se presenta un impase con relación al acceso a los datos, en tanto en la página web del Departamento Administrativo de la Función Pública para este año solo se encuentra un anexo con información correspondiente a la participación femenina en entidades de orden territorial y no para el orden nacional donde se circunscriben los ministerios que conforman la Rama Ejecutiva y donde se inscribe el Ministerio de Relaciones Exteriores.

En el informe de 2009, de los 306 cargos provistos en los 13 ministerios<sup>7</sup>, 151, correspondientes al 49,35 %, estaban ocupados por mujeres. Esto representa 2 puntos más si se compara con el año 2007. Por su parte, de los 33 cargos del Ministerio de Relaciones Exteriores, 24 eran ejercidos por mujeres, esto es el 72,73 %. De esta manera, en este año se registra un aumento de casi 7 % en comparación con el 2007 (Echeverry Cardona y Bravo Valencia, 2009, p.5).

En el informe de 2010 se consigna que, de los 274 cargos provistos en los 12 ministerios, 133, correspondientes al 48,54 %, estaban ocupados por mujeres. Esto significa un leve descenso frente al año anterior. En el mismo informe se consigna una nota que reza que a la fecha de corte no se tenía registro de la información procedente del Ministerio de Relaciones Exteriores, por ende los datos corresponden a 12 y no a 13 ministerios (Echeverry Cardona y Bravo Valencia, 2010, p.5).

En el informe de 2011, de los 364 cargos provistos en los 13 ministerios<sup>8</sup>, 159, correspondientes al 44,2 %, estaban ocupados por mujeres.

---

7 A partir de este informe, en el Ministerio de Defensa Nacional se incluye el reporte de las Direcciones de Sanidad Militar y de Justicia Penal Militar.

8 A partir de este informe, en el Ministerio de Defensa Nacional se incluye también el reporte de la Dirección General Marítima.

Se observa entonces, 4 puntos porcentuales menos si se compara con el año 2010. Por su parte, de los 117 cargos del Ministerio de Relaciones Exteriores, 45 eran ejercidos por mujeres, esto es el 38 %, lo que significa, un descenso de casi 35 % en comparación con el 2009 (Echeverry Cardona y Bravo Valencia, 2009, p.5; Salnave Sanin y Bravo Valencia, 2011, p.9).

En los últimos cinco informes disponibles, de 2012 a 2016, se comenzaron a incluir datos discriminados en relación a la participación femenina en el MND y en OND. De esta manera, en el informe de 2012 se registraron 565 cargos, de los cuales 518 fueron provistos en los 14 ministerios<sup>9</sup>. 245, correspondientes al 47,30 %, estuvieron ocupados por mujeres. Esto representa 3 puntos porcentuales más en comparación con el año anterior. En el Ministerio de Relaciones Exteriores se contaba con 81 cargos, de los cuales solo fueron provistos 75, solo 25 de ellos fueron ejercidos por mujeres, es decir, el 33,33 % del total. De esta manera, se presenta un descenso del 5 % en comparación con el 2011 (Bravo Valencia y Murillo Sánchez, 2012, p.9). Igualmente, de manera desagregada se puede constatar que de los 25 cargos del MND del Ministerio de Relaciones Exteriores, 10 fueron ocupados por mujeres, esto es el 40 %; mientras que de los 80 cargos correspondientes a OND, 73 fueron provistos y 21 de ellos ocupados por mujeres, lo que corresponde al 28,77 % (Bravo Valencia y Murillo Sánchez, 2012, p.29).

En el informe de 2013 se generó un cambio en la presentación de los datos con relación a los años anteriores, que no permite abordarlos siguiendo la secuencia adelantada hasta el momento. De igual manera, en la página web del Departamento Administrativo de la Función Pública para este año, el informe no está acompañado por los anexos, de donde se podría sustraer la información necesaria para evidenciar tanto la participación femenina en los ministerios en general,

---

<sup>9</sup> Se aumenta un ministerio al dividirse en del Interior y de Justicia en los ministerios del Interior por una parte y de la Justicia y el Derecho por otra.

como en el Ministerio de Relaciones Exteriores en particular, desagregando la participación en los ámbitos de MND y de OND. La única información suministrada en este sentido sostiene que de 4 cargos provistos en el MND, 4 fueron ocupados por mujeres, cumpliendo con el 100 % de la participación (Bravo Valencia, Salgado Rodríguez, Vargas Álvarez y Murillo Sánchez, 2013, p.26).

Debe señalarse que en los tres últimos informes disponibles, del 2014 al 2016, en el sector de las relaciones exteriores además de los datos correspondientes al Ministerio de Relaciones Exteriores, también se incluyen los datos de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. Para el 2014, no se registran de manera agregada los datos de los 14 ministerios, sino que se presentan de manera desagregada para cada uno de ellos en términos de MND y OND y no se incluye una compilación total de los cargos de MND y OND. En el Ministerio de Relaciones Exteriores, de los 4 cargos de MND, 2 fueron ocupados por mujeres, es decir, el 50 %. En OND, había 82 cargos, de los cuales fueron provistos 77, y de estos, 31 fueron ejercidos por mujeres, lo que significa un 40,26 %. Por otra parte, para la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, de los 8 cargos del MND, se proveyeron 7 y 2 fueron ocupados por mujeres, esto es, el 28,57 %. Por su parte, de los 13 cargos correspondientes a OND, 4 fueron ejercidos por mujeres, es decir, el 30,77 % (Salgado Rodríguez, Vargas Rojas y García Molina, 2014, p.59).

En los informes de 2015 y 2016 ya no se presentan los datos agregados de las entidades que hacen parte de la Rama Ejecutiva en el ámbito nacional, sino que se presentan de manera desagregada señalando los cargos de MND y OND para cada una de ellas. No obstante, a diferencia del informe de 2014, sí se cuenta con la cifra total de los 24 sectores tenidos en cuenta para realizar el análisis de las entidades que conforman la Rama Ejecutiva en el orden nacional<sup>10</sup>.

---

10 1. Presidencia de la República; 2. Interior; 3. Relaciones Exteriores; 4. Hacienda y Crédito Público; 5. Justicia y del Derecho; 6. Defensa Nacional; 7. Agricultura y Desarrollo Rural; 8.

En el informe de 2015, de los 601 cargos provistos en el MND pertenecientes a los 24 sectores que conforman la Rama Ejecutiva en el orden nacional, 229 fueron ocupados por mujeres, esto es el 38 %. Por su parte, de los 3129 cargos provistos en el OND, 1410 fueron ejercidos por mujeres, es decir, el 45 % (Vargas Ramírez, Acevedo Rincón y Vargas Rojas, 2015, p.17). Para el Ministerio de Relaciones Exteriores, de los 4 cargos de MND, 2 fueron ocupados por mujeres, es decir, el 50 %. En los OND, de los 72 cargos provistos, 35 fueron ejercidos por mujeres, lo que significa un 49 %. Por otra parte, para la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, de los 6 cargos provistos, 2 fueron ocupados por mujeres, esto es, el 33 %. Por su parte, de los 13 cargos correspondientes a OND, 4 fueron ejercidos por mujeres, es decir, el 31 % (Vargas Ramírez, Acevedo Rincón y Vargas Rojas, 2015, p.2).

Finalmente, en el último informe disponible, el de 2016, de los 543 cargos provistos en el MND pertenecientes a los 24 sectores que conforman la Rama Ejecutiva en el orden nacional, 201 fueron ocupados por mujeres, esto es el 37 %. Por su parte, de los 1770 cargos provistos en el OND, 737 fueron ejercidos por mujeres, es decir, el 42 % (Rodríguez García y Baracaldo, 2016, p.89). En cuanto al sector de Relaciones Exteriores, de los 4 cargos provistos de MND del Ministerio de Relaciones Exteriores, 2 fueron ocupados por mujeres, lo que corresponde al 50 %. Por otra parte, de los 78 cargos relativos a OND, 33 fueron desempeñados por mujeres, es decir el 42 %. Para la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, de los 7 cargos provistos en el MND, 2 fueron ocupados por mujeres, lo que corresponde al 29 %. Por su parte, de los 13 cargos correspondientes a OND, 4 fueron ejercidos por mujeres, es decir, el 31% (Rodríguez García y Baracaldo, 2016, p.80).

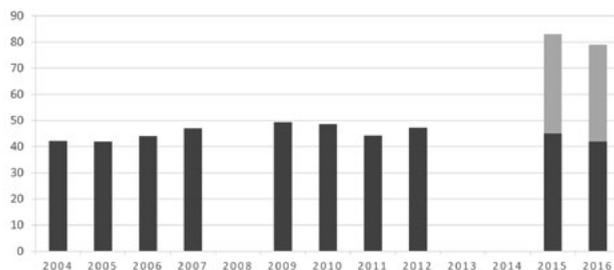
---

Salud y Protección Social; 9. Trabajo; 10. Minas y Energía; 11. Comercio, Industria y Turismo; 12. Educación; 13. Ambiente y Desarrollo Sostenible; 14. Vivienda, Ciudad y Territorio; 15. Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; 16. Transporte; 17. Cultura; 18. Planeación; 19. Inteligencia Estratégica y Contrainteligencia; 20. Función Pública; 21. Estadística; 22. Deportes; 23. Ciencia y Tecnología; 24. Inclusión Social y Reconciliación.

A partir de los datos anteriores puede señalarse que en la Rama Ejecutiva a nivel nacional entre el 2015 y el 2016 se registró un descenso de la participación femenina tanto en los cargos de MND como de OND. En el primer caso la reducción fue leve, correspondiente al 1 % y, en el segundo, correspondió al 3 %. En el Ministerio de Relaciones Exteriores entre el 2014 y 2016 se mantuvo la participación femenina en un 50 % en los cargos de MND, mientras que del 2014 al 2015 hubo un aumento de casi 9 % en los cargos de OND, pero posteriormente, en 2016, se registró un descenso del 7 %.

En las siguientes gráficas puede observarse de manera gradual cómo ha sido el comportamiento de la participación femenina a partir de la implementación de la Ley de Cuotas en la Rama Ejecutiva en el orden nacional (2004-2016), y en el sector de las relaciones exteriores (2006-2016).

**Gráfica 1:** Participación de la mujer en la Rama Ejecutiva en el orden nacional (2004-2016)

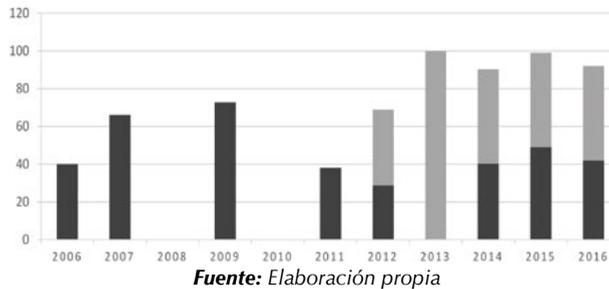


Fuente: Elaboración propia

En esta gráfica, entre el año 2004 y 2014<sup>11</sup> las barras indican el porcentaje de la participación femenina en el grueso de la Rama Ejecutiva en el orden nacional. En las últimas dos barras, correspondientes a 2015 y 2016, hay una diferenciación de colores, en tanto la más clara señala el porcentaje alcanzado en los cargos de MND, y la parte más oscura indica el porcentaje correspondiente a los cargos de OND.

<sup>11</sup> Para los años 2008, 2013 y 2014 los informes no registran datos consolidados sobre la participación de la mujer en el grueso de la Rama Ejecutiva en el orden nacional.

**Gráfica 2:** Participación de la mujer en el Ministerio de Relaciones Exteriores (2006-2016)



En esta gráfica, entre el año 2006 y 2011<sup>12</sup>, las barras indican el porcentaje de la participación femenina en el sector de las relaciones exteriores. A partir de 2012 y hasta 2016, hay una diferenciación en los colores de las barras, en tanto la parte más clara señala el porcentaje alcanzado en los cargos de MND, y la parte más oscura indica el porcentaje correspondiente a los cargos de OND.

## V. CONSIDERACIONES FINALES

El debate sobre la participación de la mujer en la política es un tema no solamente relevante sino también urgente, puesto que se circunscribe dentro de una reflexión más amplia que indaga sobre el fortalecimiento de la democracia. Hace referencia, de manera puntual, a la existencia real de igualdad de oportunidades y condiciones para que todos los ciudadanos puedan participar en la política, de manera incluyente y sin ningún tipo de discriminación o desventaja. Así pues, queda manifiesto que mientras las mujeres sigan siendo excluidas seguiremos teniendo democracias restringidas.

Siguiendo a Cantillo Barrios (2017, p.162), aunque las mujeres siempre han estado presentes en la esfera política, han enfrentado y siguen enfrentando múltiples obstáculos que las han excluido sistemá-

<sup>12</sup> Para los años 2008 y 2010 los informes no registran datos específicos sobre la participación de la mujer en el sector de las relaciones exteriores.

ticamente tanto del ejercicio del poder como de los cargos de nivel decisorio.

Con el objetivo de ayudar a subsanar esta falencia, los gobiernos han generado una serie de acciones afirmativas, dentro de las cuales merece la pena destacar las cuotas. Esta medida, encaminada a promover la inclusión de las mujeres en los escenarios políticos mediante la asignación de un porcentaje, que generalmente ronda en torno al 30 %, se entiende como uno de los puntos de partida desde los cuales se busca avanzar hacia la paridad, y en ese sentido hacia la equidad de género.

Las cuotas han estado encaminadas principalmente al logro de dos objetivos. Por una parte, impulsar la participación femenina en las elecciones populares, y por otra parte, promover la presencia de las mujeres en los cargos de nivel decisorio. El presente capítulo se ha centrado en este último, objetivo que en Colombia se materializó a través de la Ley 581 de 2000, que reglamenta la participación de la mujer en los niveles decisorios de las distintas ramas y órganos del poder público.

Específicamente en el sector de las relaciones exteriores, desde la implementación de dicha normativa, los datos demuestran que se ha cumplido con la Ley de Cuotas. El porcentaje más bajo de cumplimiento, correspondiente al 38 %, se registró en 2011, mientras que el porcentaje más alto de cumplimiento, correspondiente al 100 %, se registró en el 2013, puntualmente en los cargos de MND. Igualmente, merece la pena mencionar que entre 2014 y 2016 se ha dado una paridad en la presencia femenina en los cargos de MND del sector en cuestión y solo en 2012 no se alcanzó el 30 % estipulado en los cargos de OND, en tanto la participación de las mujeres registró un 28,77 %<sup>13</sup>.

---

13 Si en el sector de las relaciones exteriores además del Ministerio de Relaciones Exteriores se

Aunque el balance es positivo, aún permanecen latentes desafíos para lograr y consolidar la paridad de las mujeres tanto en los cargos de MND como en los de OND en el sector de las relaciones exteriores no solo en Colombia sino en el grueso de los Estados a nivel mundial.

De acuerdo a Chang Bloch (2004, p.94), dentro de las principales barreras a las que las mujeres siguen enfrentándose para participar en el ámbito de las relaciones exteriores, pueden destacarse los techos de cristal, los estereotipos tradicionales de género y la poca investigación sobre la materia. Con relación al primer elemento, puede señalarse que aún subsisten barreras invisibles que obstaculizan el camino de las mujeres especialmente hacia los cargos de MND. Igualmente, las cuotas no pueden entenderse como techos de cristal que simbolizan la meta definitiva a la cual debe aspirarse, sino que se deben entender como medidas transitorias que buscan servir de trampolín hacia la paridad. Por su parte, los estereotipos de género siguen relacionando la experticia de las mujeres diplomáticas en áreas como la niñez, la educación y su propia representación, atribuyéndole erróneamente una incapacidad de representación en otros ámbitos tradicionalmente del dominio masculino como lo militar o lo económico.

Finalmente, la limitada investigación sobre la participación femenina en las relaciones internacionales no solo ha servido para invisibilizar el rol activo que han tenido las mujeres en este sector, sino que también restringe la exploración de explicaciones sobre porqué se ha dado esta situación y de manera más grave aún, los posibles caminos de transformación de esta realidad.

Aunque porcentualmente los datos demuestran que en Colombia es cada vez mayor la inclusión de las mujeres en el sector de las rela-

---

incluye la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia –como lo hacen los informes a partir de 2014–, debe mencionarse que este organismo no logró el 30 % de la participación femenina ni en 2014 ni en 2016, en tanto en el primer año el porcentaje de participación en los cargos de MND fue del 28,57% y en el segundo fue del 29%.

ciones exteriores y su participación en los cargos decisorios, no debe perderse de vista que el reto central recae no solamente en una cuestión numérica, sino en el cambio en la concepción de las relaciones de poder, que garantice la igualdad real de oportunidades para que las mujeres puedan participar en política. En este sentido, el Estado colombiano todavía tiene como tarea pendiente adelantar mayores esfuerzos para garantizar el cumplimiento de la Ley de Cuotas y avanzar paulatinamente hacia la garantía de la equidad de género.

### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bravo Valencia, M., Hernández Pabón, H. y Prieto Rubio, B. (2005). *Informe sobre la participación de la mujer en el desempeño de cargos públicos. Ley 581 de 2000*. Bogotá: Departamento Administrativo de la Función Pública, Dirección de Empleo Público.
- Bravo Valencia, M. y Echeverry Cardona, O. L. (2007). *Informe sobre la participación femenina en el desempeño de cargos directivos de la administración pública. Ley 581 de 2000*. Bogotá: Departamento Administrativo de la Función Pública, Dirección de Empleo Público.
- Bravo Valencia, M. y Murillo Sánchez, R. (2012). *Informe sobre la participación femenina en el desempeño de cargos directivos de la administración pública. Ley 581 de 2000*. Bogotá: Departamento Administrativo de la Función Pública, Dirección de Empleo Público.
- Bravo Valencia, M., Salgado Rodríguez, L., Vargas Álvarez, L. y Murillo Sánchez, R. (2013). *Informe sobre la participación de la mujer en el desempeño de cargos públicos. Ley 581 de 2000*. Bogotá: Departamento Administrativo de la Función Pública, Dirección de Empleo Público.
- Cantillo Barrios, L. (2017). *Mujer y participación política en Colombia*. En D. Fernández-Matos, (Comp.). *Liderazgo y participación política de las mujeres en América Latina en el siglo XXI* (pp.161-199). Barranquilla: Universidad Simón Bolívar.

- Chang Bloch, J. (2004). Women and diplomacy. *The Ambassadors Review*, 93-100.
- Congreso de Colombia (2011). *Ley 1475 de 2011*. *Diario Oficial No. 48.130 de 14 de julio*. Recuperado de: [http://www.secretariase-nado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1475\\_2011.html](http://www.secretariase-nado.gov.co/senado/basedoc/ley_1475_2011.html)
- Congreso de Colombia (2000). *Ley 581 de 2000*. *Diario Oficial No. 44.026, de 31 de mayo*. Recuperado de: [http://www.secretariase-nado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0581\\_2000.html](http://www.secretariase-nado.gov.co/senado/basedoc/ley_0581_2000.html)
- Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (2017). *Antecedentes institucionales*. *Colombia: Presidencia de la República*. Recuperado de: <http://www.equidadmujer.gov.co/consejeria/Paginas/antecedentes-institucionales.aspx>
- Constitución Política de Colombia (1991). *Edición especial para la Corte Constitucional 2015*. Recuperado de: <http://www.corte-constitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>
- Corte Constitucional de Colombia (2000). *Sentencia C-371/00*. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2000/C-371-00.htm>
- Departamento Administrativo de la Función Pública (2006). *Agenda de la Reunión*. Bogotá.
- Echeverry Cardona, O. L. y Bravo Valencia, M. (2009). *Informe sobre la participación femenina en el desempeño de cargos directivos de la administración pública*. *Ley 581 de 2000*. Bogotá: Departamento Administrativo de la Función Pública, Dirección de Empleo Público.
- Echeverry Cardona, O. L. y Bravo Valencia, M. (2010). *Informe sobre la participación femenina en el desempeño de cargos directivos de la administración pública*. *Ley 581 de 2000*. Bogotá: Departamento Administrativo de la Función Pública, Dirección de Empleo Público.

- Guzmán, D. E. y Molano, P. (2012). *Ley de cuotas en Colombia: avances y retos. Diez años de la Ley 581 de 2000*. Bogotá: DeJuSticia.
- Hernández Pabón, H., Bravo Valencia, M. y Peralta Gómez, C. E. (2004). *Informe sobre la participación de la mujer en el desempeño de cargos públicos. Ley 581 de 2000*. Bogotá: Departamento Administrativo de la Función Pública, Dirección de Empleo Público.
- IDEA (2007). *La equidad de género desde los gobiernos regionales y locales. Módulo Avanzado de Formación Política*. Lima: IDEA.
- Lozano Pereira, C. y Molina Roys, E. (2014). La ley de cuotas como mecanismo eficiente en la participación política de las mujeres. *Justicia Juris*, 10(2), 83-94.
- Monroy Hernández, M. C. (2015). Percepción de la política exterior colombiana desde un enfoque biologicista de género. *Revista Oasis*, (23), 77-95.
- Observatorio de Asuntos de Género (2011). *La participación política de las mujeres en Colombia. Avances, retos y análisis sobre la presencia y acceso de las mujeres a los espacios de decisión del país*. Bogotá: Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.
- Presidencia de la República (2006). Decreto 2929 de 25 de julio de 2006. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?/=65341>
- Presidencia de la República (2005). Decreto 785 de 17 de marzo de 2005. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?/=16127>
- Rodríguez García, G. A. y Baracaldo, A. M. (2016). *Informe de participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público colombiano. Cumplimiento de las Ley 581 de 2000*. Bogotá: Departamento Administrativo de la Función Pública, Dirección de Empleo Público.
- Rodríguez Manzano, I. (2015). En los márgenes de la disciplina: feminismo y relaciones internacionales. En C. Arenal del y J. A. Sana-

- huja (Coords.). *Teorías de las relaciones internacionales* (pp.243-267). Madrid: Editorial Tecnos.
- Salgado Rodríguez, L. M., Vargas Rojas, B. y García Molina, C. (2014). *Informe sobre la participación femenina en el desempeño de cargos directivos de la administración pública colombiana. Ley 581 de 2000*. Bogotá: Departamento Administrativo de la Función Pública, Dirección de Empleo Público.
- Salnave Sanin, M. A. y Bravo Valencia, M. (2011). *Informe sobre la participación femenina en el desempeño de cargos directivos de la administración pública. Ley 581 de 2000*. Bogotá: Departamento Administrativo de la Función Pública, Dirección de Empleo Público.
- Vargas Ramírez, I. R., Acevedo Rincón, J. A. y Vargas Rojas, B. (2015). *Informe del cumplimiento de ley de cuotas en la administración pública colombiana. Ley 581 de 2000*. Bogotá: Departamento Administrativo de la Función Pública, Dirección de Empleo Público.

---

**Cómo citar este capítulo:**

Rodríguez-Rodríguez, A. (2018). Ley de cuotas en Colombia: una reflexión sobre la participación de las mujeres en los niveles decisorios del sector de las relaciones exteriores. En: D. C. Fernández y M. N. González Martínez (Comp.) *Cuotas de género y democracia paritaria. Avances en los derechos políticos de las mujeres*. (pp.213-233). Barranquilla: Ediciones Universidad Simón Bolívar.



# El sistema electoral chileno y las cuotas de género en la era de Michelle Bachelet\*

## *The Chilean electoral system and gender quotas in the era of Michelle Bachelet*

Dhayana Carolina Fernández-Matos<sup>1</sup>

### Resumen

En los gobiernos de Michelle Bachelet (2006-2010 y 2014-2018), el avance de las mujeres fue un tema clave en su agenda, constituyéndose en una prioridad la necesidad de mejorar su presencia en los órganos de representación política. Este artículo examina la iniciativa de reforma del sistema electoral chileno durante los mandatos de Bachelet en la cual se incorporaron las cuotas de género, las dificultades que tuvieron para su aprobación y se termina con el análisis de la Ley N° 20.840 de 2015 que consagra las cuotas legislativas, estableciéndose un límite de 60 % para cualquiera de los géneros en las candidaturas a las elecciones parlamentarias.

**Palabras clave:** Chile, Michelle Bachelet, mujeres, sistema electoral, cuotas de género.

### Abstract

In the governments of Michelle Bachelet (2006-2010 and 2014-2018), the advancement of women was a priority issue in her agenda, highlighting the need to improve her presence in the organs of political representation. This article examines the projects of reform of the Chilean electoral system during Bachelet's mandates in which gender quotas were incorporated, the diffi-

\* Este artículo fue elaborado del proyecto financiado por la Universidad Simón Bolívar (Barranquilla).

1 Universidad Simón Bolívar, Colombia; Universidad Central de Venezuela, Venezuela. dhayana.fernandez@unisimónbolívar.edu.co

culties they had for their approval and it ends with the analysis of Law No. 20,840 of 2015 that enshrines the legislative quotas, establishing a limit of 60 % for any of the genders in the candidacies for parliamentary elections.

**Keywords:** Chile, Michelle Bachelet, women, electoral system, gender quotas

## I. INTRODUCCIÓN

### MICHELLE BACHELET, LA PRIMERA MUJER PRESIDENTA DE CHILE

En el año 2006 en el país más austral del planeta, Chile, por primera vez en su historia una mujer fue elegida presidenta de la República. Se trató de la médica pediatra Michelle Bachelet Jeria, quien resultó electa por la Concertación de Partidos por la Democracia (conocida como la Concertación)<sup>2</sup>, obteniendo en la segunda vuelta el 53,5 % de los votos, aventajando en 7 % al candidato de la derecha Sebastián Piñera de la Alianza por Chile (la Alianza) quien obtuvo 46,5 % (Gamboa y Segovia, 2006).

Desde distintos ángulos los analistas trataron de explicar el ascenso y elección de Michelle Bachelet, así, Manuel Antonio Garretón (2011) señalaba que ante la ausencia en la Concertación de un proyecto político de renovación, necesario ante el desgaste propio de una coalición que llevaba tres períodos presidenciales gobernando, urgía buscar una persona como candidata que diera la imagen de cambio o de renovación; al no conseguirla en las entidades regionales ni en el relevo generacional, optaron por la diversidad de género que representaba Bachelet, por lo que su selección fue una estrategia política partidaria.

---

2 Se trató de la coalición política conformada por partidos de centro y centroizquierda, considerada la más exitosa de Chile y la de más larga data en el mundo para el momento en que Bachelet fue elegida, ya que había ganado cuatro elecciones presidenciales consecutivas desde 1990, cuando se realizaron las primeras elecciones en la era post-Pinochet, hasta 2006 cuando fue electa Michelle Bachelet. En las elecciones de 2010, por primera vez desde la vuelta a la democracia, la Concertación fue derrotada por un candidato de la derecha.

Para Teresa Valdés (2010) la elección de Bachelet como candidata se insertó en el proceso histórico de avance de las mujeres y en el reconocimiento de sus derechos, además, explicaba que su candidatura surgió de las bases de los partidos y de la sociedad civil, no de las élites ni de las dirigencias que se vieron sorprendidas por su ascenso en los estudios de opinión.

Susan Franceschet (2006) sugiere que hay dos razones por las cuales la Concertación necesitaba dar señales de cambio. Una de ellas, similar a la expuesta por Garretón (2011), por la necesidad de renovarse luego de 15 años en el gobierno, y la segunda, relacionada con los escándalos de corrupción en los cuales se vieron involucrados diputados y ministros pertenecientes a la Concertación, por lo que se había afectado la imagen de la coalición política, pese a la popularidad del presidente Ricardo Lagos, lo que llevaba a un desencanto del electorado con los políticos, en su mayoría hombres, y beneficiaba a las mujeres políticas que se percibían como menos corruptas que sus colegas del sexo masculino:

En consecuencia, cuando los niveles de desconfianza pública hacia los políticos tradicionales crecen, las mujeres, percibidas tradicionalmente como *outsiders*, obtienen mejores resultados. Al elegir a Bachelet como candidata, la Concertación deseaba claramente beneficiarse de este tipo de consideraciones. (Franceschet, 2006, p.16)

Por su parte, Rodrigo Mardones (2007) señalaba que Michelle Bachelet era un producto de los medios y carecía de las redes políticas de Ricardo Lagos pero su desempeño como Ministra de Salud y de Defensa fue bien evaluado por la ciudadanía, a lo que debe agregarse que las encuestas electorales la favorecieron sistemáticamente, hasta lograr que la otra precandidata de la Concertación, Soledad Alvear, con mayor trayectoria política dentro de las filas del Partido Demó-

crata Cristiano, renunciara a sus aspiraciones presidenciales ante el avance de los números a favor de la candidata socialista Bachelet.

Al referirse al grado de respaldo de hombres y mujeres que recibió la presidenta Bachelet durante su primer gobierno (2006-2010), varios autores, entre ellos María Fernández-Ramil y Fernando Rubilar (2011), Gamboa y Segovia (2006), sostienen que la mandataria recibió mayor apoyo de las mujeres, lo que la diferenció de los anteriores presidentes de la Concertación: Patricio Aylwin, Eduardo Frei y Ricardo Lagos quienes lo obtuvieron de los hombres y contrario al mayor apoyo histórico que le han dado las mujeres a la derecha<sup>3</sup>.

Explican estos autores que existe consenso en considerar que el respaldo entre las mujeres obedeció al hecho de ser la primera presidenta de Chile y el énfasis que puso en la igualdad de género, lo que implica que “a nivel simbólico, Michelle Bachelet sí obtuvo un impacto en la opinión pública, consiguiendo un apoyo mayor en las mujeres” (Fernández-Ramil y Rubilar 2011, p.143). No obstante, cabe destacar que este apoyo no fue homogéneo en todos los estratos socioeconómicos, sino que fue mayor en las mujeres de estratos bajo y medio que en el caso de las de estratos más altos<sup>4</sup>, observándose en este último caso un mayor respaldo en su último año de gobierno<sup>5</sup> (Fernández-Ramil y Rubilar 2011). Esto demuestra que la presidenta chilena ejerció una representación simbólica muy importante para las mujeres, quienes

---

3 Véase al respecto el artículo de Miguel López y Ricardo Gamboa (2015): “Hasta inicios de la década de 2000, la derecha fue favorecida por el *gender gap*, lo que disminuyó desde 2005. En el caso de la Concertación de Partidos por la Democracia (CPPD), coalición de centroizquierda, su brecha de género fue muy negativa en 1989, pero tendió a moderarse en el tiempo. De esta manera, Chile muestra una atenuación de la tendencia (electoral) conservadora de las mujeres...” (p.125).

4 Mauricio Morales (2008) habla de que se impuso la “solidaridad de género”, señala que se dio una relación entre las mujeres cabezas de familia en situación de pobreza crítica y el respaldo que estas le dieron a Michelle Bachelet, por lo que indica que en un análisis de su triunfo electoral, debe considerar la relación entre el género y la condición socioeconómica.

5 En su último año de gobierno, según la encuesta CEP, el apoyo por parte de las mujeres de acuerdo con el estrato socioeconómico se distribuyó de la siguiente manera: 86 % (bajo); 76 % (medio) y 69 % (alto) (Fernández-Ramil 2011).

la percibieron y evaluaron positivamente (Schiwindt-Bayer y William 2005).

La propia Michelle Bachelet reconoce su elección como un elemento clave para el cambio cultural en Chile; una mujer presidenta tiene un efecto simbólico y manda un mensaje claro a la sociedad de que las mujeres pueden acceder a los cargos más altos de representación popular porque son capaces de hacerlo<sup>6</sup>:

(...) lo que se está produciendo en Chile es un cambio cultural que no se va a ver ahora, se va a ver a largo plazo, pero que lo puedo medir de la siguiente forma: como ustedes saben, soy médico, soy pediatra y epidemióloga, y antes, cuando era doctora, iba a terreno, o cuando era Ministra de Salud, iba a terreno y las chiquitas se me acercaban y me decían “tía, porque en Chile le decimos tía a la gente grande, tía, cuando yo sea grande quiero ser como tú, quiero ser doctora”. Hoy día, mayoritariamente me dicen “tía, yo quiero ser cuando grande, como tú, Presidenta de la República”. Y creo que ese cambio cultural es muy importante. (Bachelet 2009, pp.11-12)

Pero no solo se trata de una mujer que es elegida presidenta de un país considerado entre los más conservadores del continente americano –ya antes de ella en varios países de la región algunas mujeres habían ocupado ese cargo<sup>7</sup>– sino que se trata de la primera que es electa sin

6 Señalan (Kouba y Poskočilová, 2014, p.19): “El hecho de que las mujeres aparezcan en puestos tan importantes tiene también un valor simbólico considerable, ya que al mismo tiempo mejora la situación de las mujeres en la sociedad, eliminando a la vez indirectamente los prejuicios tradicionales y la desigualdad de género...”.

7 “María Estela Martínez de Perón en Argentina de 1974 a 1976; Lidia Gueiler Tejada en Bolivia, quien ocupó el cargo por un año, de 1979 a 1980; Ertha Pascal Trouillot quien ocupó el cargo de presidenta de Haití, provisionalmente, en 1990; Violeta Barrios de Chamorro en Nicaragua, de 1990 a 1997; Rosalía Arteaga Serrano de Ecuador, quien ocupara el cargo por 7 días, en el año 1997, tras el derrocamiento de Abdalá Bucaram, y Mireya Elisa Moscoso Rodríguez en Panamá, de 1999 a 2004. Y después de Bachelet, fueron electas como presidentas Cristina Fernández de Kirchner en Argentina desde 2007 y reelecta en 2011 hasta 2015; Laura Chinchilla Miranda en Costa Rica entre 2010 y 2014; Dilma Roussef en Brasil quien ganó las elecciones en 2011 (Ruiz Seisdedos y Grande Gascón, 2015) y fue reelecta en 2014, sin que pudiera culminar su mandato debido a que se le abrió un proceso de impeachment y fue destituida por el Senado brasileño en 2016” (Fernández-Matos, González-Martínez y Morales-Castro, 2017, p.313).

tener vínculos consanguíneos o familiares con algún hombre político, “sin tener que ser ‘la esposa de fulano’ o ‘la hija de sutano’” (Altman, 2006, p.22).

Farida Jalalzai (2008) en un estudio sobre presidentas y primeras ministras en el mundo durante el período comprendido entre 1960 y 2007, concluyó que las mujeres tienen más posibilidad de llegar al poder en países en los cuales existe un contexto inestable y hay una baja institucionalización, pero no es el caso de Chile, país cuya política se ha caracterizado por partidos con alto grado de institucionalización y capacidad de penetración en todo el territorio (Morales, 2008). Además, señala Jalalzai (2008) que en no pocas ocasiones, las mujeres que llegan pertenecen a grupos sociales privilegiados y su posición no concuerda con la situación general de las mujeres de esos países. Este tampoco es el caso de las chilenas que han visto mejorar el acceso a sus derechos, pese a que aún es largo el camino por andar.

En su artículo *Mujeres líderes nacionales, ¿qué sabemos sobre el tema?*, Michael Genovese (1997) explica que “muy pocas mujeres han llegado al poder ‘solas’. La mayoría de las mujeres que se convirtieron en líderes accedieron al poder en períodos de desorden político o social y ‘heredaron’ el poder de su familia, de su padre o de su marido”<sup>8</sup> (p.279). Ninguno de los dos extremos refleja el caso de Bachelet, ya que, como se indicara, no llega por tener vínculos familiares con un hombre político, aunque es hija de un general de brigada de la Fuerza Aérea de Chile, quien fue torturado durante el régimen

---

8 Cabe destacar que en América Latina no solo las mujeres han logrado llegar a la presidencia por los vínculos familiares, hay ejemplos de hombres políticos que heredaron el capital político de sus padres o provenientes de dinastías familiares que han tenido presencia en la vida pública de sus respectivos países durante largo tiempo, por lo que habría que analizar en profundidad en el caso de la región, las relaciones entre los vínculos familiares, la clase social y el género. En Chile se tienen los casos de Patricio Aylwyn, primer presidente electo luego del retorno a la democracia, quien era hijo de un expresidente de la Corte Suprema de Justicia de Chile y Eduardo Frei Ruiz-Tagle, segundo electo después de 1990, hijo de un expresidente de la República; en Panamá está el caso de Martín Torrijos Espino, presidente de 2004 a 2009, hijo del exjefe de Estado Omar Torrijos; en Colombia hay varias dinastías familiares políticas, entre ellas la del actual presidente, Juan Manuel Santos, sobrino de un expresidente, Eduardo Santos Montejó, entre otros casos.

de Augusto Pinochet, lo que le ocasionó la muerte en prisión (CIDOB, 2013), pero tampoco llega al poder en un país marcado por la agitación social o desórdenes políticos internos; por el contrario, llega en un escenario caracterizado por la estabilidad política.

Al momento de su elección habían transcurrido más de 15 años de la desaparición de la dictadura en Chile; su triunfo ocurre en la cuarta contienda electoral presidencial luego del retorno a la democracia y en un contexto de estabilidad económica. De hecho, los indicadores macroeconómicos mostraban al país como modelo y referencia para el resto de los países de la región<sup>9</sup>, aunque dicho crecimiento económico invisibilizaba la distribución del ingreso que reflejaba una alta concentración, con un coeficiente de Gini de 0,522 para el 2006, lo que lleva a concluir que para el momento en que Bachelet llega al poder, “Chile es uno de los países de América Latina con las más altas tasas de desigualdad” (Garretón y Garretón, 2010, p.141).

Pero lo que hace destacar a Michelle Bachelet de sus homólogas del continente, es haber sido la primera mujer de la región que llega al poder con un claro discurso a favor del avance de las mujeres y del reconocimiento de sus derechos; asume un discurso de género sin complejos (Ríos, 2007<sup>10</sup>; Fernández-Ramil, 2009), lo que ha llevado a compararla con las jefas de estado Jonson-Sirleaf de Liberia y Gro Harlem Brundtland de Noruega, por su insistencia en el reclutamiento

---

9 Señalaba David Altman: “Chile goza de una alta institucionalidad, un estado de derecho fuertemente consolidado en la vida cotidiana de los ciudadanos, una situación socioeconómica muy estable y, en los últimos años, una bonanza económica envidiable, en parte debido a los altos precios internacionales del cobre (principal producto de exportación del país). Evidentemente, todos estos factores facilitan la proyección del régimen en el tiempo, dando la esperanza de que el juego democrático se jugará indefinidamente, condición que, según O’Donnell (1996), es fundamental para garantizar la estabilidad del régimen” (Altman, 2006, p.14).

10 Señala Marcela Ríos Tobar (2007) que durante la campaña electoral y en su programa de gobierno, Bachelet se comprometió a seguir con la agenda y objetivos de los gobiernos anteriores de la Concertación en relación con la igualdad de oportunidades, pero después de la segunda vuelta electoral quedó claro que la igualdad de género sería un tema clave en su gobierno, lo que la distanciaba de los anteriores presidentes de su coalición política, quienes nunca tuvieron como tema prioritario los derechos de las mujeres.

de mujeres para que accedan a posiciones de poder y la defensa de políticas públicas a favor de estas (Fernández-Ramil y Rubilar, 2011).

Durante el primer mandato de Michelle Bachelet la preocupación por las mujeres, la implementación de mecanismos para su avance y de medidas que efectivamente mejoraran el ejercicio de sus derechos fue constante; se pueden destacar cuatro aspectos cruciales: 1) la paridad en el gabinete, que fue su primera decisión política, asignando 10 ministerios a hombres y 10 a mujeres<sup>11</sup>; 2) la reforma del sistema provisional que benefició a los adultos mayores con pensiones bajas o inexistentes, mujeres sin trabajo remunerado como las amas de casa y otros grupos en situación de vulnerabilidad; 3) avances en garantizar los derechos sexuales y reproductivos, por lo que se tuvo que enfrentar a distintos sectores conservadores de la sociedad chilena y, 4) la propuesta de una ley de cuotas (Fernández-Matos, González-Martínez y Morales-Castro, 2017).

Este artículo se centra en este último punto, para ello se plantean como preguntas de investigación: ¿Cuáles fueron los proyectos de reforma del sistema electoral y de cuotas de género durante los mandatos presidenciales de Michelle Bachelet?, ¿qué cambió para que se lograra la aprobación del sistema de representación proporcional y las cuotas legislativas en el segundo mandato? Y, por último, ¿cuáles son las características de las cuotas legislativas de género aprobadas en el sistema político chileno?

El interés en basar la investigación en los períodos presidenciales de Michelle Bachelet obedece, en primer lugar, a la prioridad que tuvo en su programa político mejorar la participación política de las mujeres. En segundo lugar, porque en Chile los proyectos de ley pueden ser

---

11 En su artículo *Presidentas Rise: Consequences for Women in Cabinets?* de Catherine Reyes-Housholder (2016) argumenta que bajo ciertas condiciones, las mujeres presidentas son más propensas que los hombres presidentes a mejorar la presencia de mujeres en su gabinete; señala que dos mecanismos impulsan esta relación, por un lado, el propio mandato de la presidenta y, por el otro, las redes de género existentes.

iniciativa de la Presidencia de la República, como en el caso de la reforma del sistema electoral y las cuotas legislativas de género; y en tercer lugar, por ser aprobada la ley durante su segundo mandato presidencial.

Cabe destacar además, como señalan Nélide Archenti y María Inés Tula (2013), que el vínculo entre el sistema electoral y las leyes de cuotas es fundamental para crear contextos institucionales que permitan el incremento de las mujeres en los órganos de representación política, ya que, para que estas tengan eficacia, deben estar acompañadas de unos requisitos mínimos que permitan obtener mayores garantías.

## **II. PRIMER MANDATO DE MICHELLE BACHELET (2006-2010). LA COMISIÓN BOENINGER, LA REFORMA DEL SISTEMA BINOMINAL Y LAS CUOTAS DE GÉNERO**

Antes de hablar de los proyectos legislativos sobre cuotas de género, se precisa realizar una explicación del sistema electoral binominal usado en Chile –herencia de la dictadura pinochetista– el cual no había podido ser modificado por los gobiernos de la Concertación anteriores al segundo gobierno de Bachelet (2014-2018), por no tener el *quorum* suficiente para hacerlo (Mardones, 2007).

Las propuestas de leyes de cuotas presentadas en los dos mandatos de Bachelet se enmarcan en una reforma mayor de este sistema electoral<sup>12</sup>, cuestionado por distintas razones, entre ellas: por favorecer la existencia de grandes coaliciones, lo que hace más importante la competencia interna en la coalición que en la posterior contienda electoral (Altman, 2006; Gamboa y Segovia, 2006; Gallardo, 2017), por el hecho de que los escaños obtenidos no corresponden con los porcentajes electorales, lo que ocasiona la sobrerrepresentación de alguna

---

12 En el primer mandato de Bachelet (2006-2010), la Comisión Boeninger, encargada de la reforma electoral, “reconoció que la equidad de género era uno de los principios a observar en cualquier reforma al sistema electoral” (Fernández-Ramil 2011, p.140).

de las coaliciones, particularmente la de la derecha en perjuicio de la de izquierda y genera distorsiones en la representatividad (Karakaya, 2011; Navia, 2005<sup>13</sup>); excluye la posibilidad de obtención de un escaño en el Congreso a los pequeños partidos que compiten fuera de la Concertación (coalición de centro-izquierda) o de la Alianza (coalición de derecha). Sirva como ejemplo, quizás el más significativo, el Partido Comunista y su coalición “Juntos Podemos Más”, quienes no pudieron entrar al Congreso sino casi 20 años después del retorno a la democracia, ya que a pesar de que lograban un porcentaje importante de votos, no se traducían en escaños<sup>14</sup> (Altman, 2006; Gallardo, 2017); además, genera poca diversidad y altos niveles de exclusión política (Karakaya, 2011; Gallardo, 2017). Por último, si bien el binominal pertenece a la familia de los sistemas electorales de representación proporcional, actúa como sistema mayoritario lo que magnifica las barreras y obstáculos que deben sortear las mujeres para ser electas como diputadas o senadoras<sup>15</sup> (FLACSO-Chile, 2006).

Expresa Patricio Navia (2005) que en su historia republicana, Chile ha usado distintos sistemas electorales y que todas las fórmulas implementadas mostraron fuerte resistencia al cambio luego de ser puestas en práctica. Una de las razones que explica esta dificultad obedece a

---

13 Explica Patricio Navia (2005) en su artículo La transformación de votos en escaños: leyes electorales en Chile, 1833-2004 que el sistema binominal se convierte en un “seguro contra la derrota” para la derecha chilena, ya que se crean barreras muy difíciles de superar para un partido que busca transformar la mayoría electoral en una mayoría de escaños en el Poder Legislativo. “Muestro que la coalición centro-izquierdista Concertación ha tenido muchos problemas para transformar su mayoría electoral en mayoría en el legislativo. Utilizo simulaciones electorales para señalar que la coalición de derecha obtiene un porcentaje mayor de escaños con el sistema binominal que con cualquier número alternativo de escaños por distrito” (Navia, 2005, p.233).

14 Por ejemplo, en las elecciones legislativas de 2005, el Partido Comunista logró el 7,4% de los votos a nivel nacional, pero estos no le sirvieron para entrar en el Congreso (Altman, 2006).

15 En relación con este tema, señalaba Verónica Gómez (2007): “el sistema binominal ha sido nocivo para el aumento de la participación femenina en órganos legislativos tanto por las características de la competición intra-partidaria (la necesidad de candidatos “probados”) y entre los partidos (la exclusión de partidos menores). En otras palabras, el actual sistema dificulta la renovación de las élites políticas y, con ello, la entrada de actores no tradicionales o provenientes de sectores recientemente incorporados (o que buscan su incorporación) al mundo de la acción política” (p.265).

que las personas que tienen capacidad de reformarlo o cambiarlo son precisamente los legisladores, electos con dicho sistema.

Otra razón que explica las dificultades para la reforma del sistema binominal hasta el año 2015, es la falta de apoyo de la coalición política de derecha Alianza por Chile a dicha reforma y la falta de *quorum* de la Concertación para realizar este cambio sin su apoyo (Gamboa y Morales, 2016).

Esta resistencia al cambio en la Alianza se debía a que había sido beneficiada por la persistencia del sistema binominal. Para entender este beneficio, hay que explicar cómo operaba este mecanismo electoral.

Para la elección de los/as parlamentarios/as<sup>16</sup> se dividía el país en distritos o circunscripciones que elegían dos parlamentarios/as cada una. Cada lista solo podía estar integrada por dos candidatos/as. Si una lista obtenía más del doble de los votos de la lista o candidatura que le seguía, se elegían a sus dos candidatos/as. Si no duplicaba los votos, las dos listas más votadas elegían un/a parlamentario/a cada una, se seleccionaba el/la candidato/a más votado/a de ambas. Este sistema empujaba a los partidos a formar grandes coaliciones para asegurar la elección de alguno/a de los/as candidatos/as de la lista, lo cual resultaba relativamente fácil porque bastaba con alcanzar el 33,4 % de los votos (Gamboa y Segovia, 2006).

Con este sistema, el diseñador electoral (hay que recordar que este diseño es herencia de la era pinochetista) buscaba maximizar las oportu-

---

16 Hasta la reforma constitucional de 2006, existía en Chile la figura del senador designado, quien no era elegido a través del sufragio directo, sino era nombrado por una institución que tenía competencia para ello. En total eran 9 senadores designados más 1 vitalicio: el propio Augusto Pinochet. Estos 10 senadores tenían un peso importante en las deliberaciones del Poder Legislativo y capacidad de veto de los cambios democráticos que se pretendían impulsar. Esta presencia de Pinochet y de figuras vinculadas con él en el Senado chileno, llevó a señalar Tomás Moulian (1994) que se trataba de una democracia representativa imperfecta, muy parecida al sistema liberal ya que existía un Parlamento, se realizaban elecciones y había una gama de partidos, pero existían mecanismos de seguridad que limitaban el ejercicio democrático: 1) Por lo que se vía afectada la representatividad y, 2) Permitía a Pinochet y a los militares permanecer un largo período en el poder, pese al hecho de haber sido derrotados en el plebiscito de 1988.

tunidades electorales de la derecha. Se partía de la hipótesis que el electorado no daría su apoyo mayoritario a esta opción y el sistema binominal le aseguraba su presencia en el Parlamento (Navia, 2005).

En la Tabla 1 se puede visualizar la sobrerrepresentación que se dio en el Senado chileno en las cinco elecciones parlamentarias comprendidas entre 1989 y 2005. Cabe señalar que las dos grandes coaliciones se beneficiaron del sistema binominal<sup>17</sup>; sin embargo, se observa que la gran ganadora es la derecha chilena, la Alianza por Chile, con más de 7 puntos de diferencia a favor entre los votos y los escaños obtenidos. Los grandes perdedores son los partidos o coaliciones que se presentan fuera de las dos grandes coaliciones políticas, los cuales en un sistema de representación proporcional y de acuerdo con su votación, tendrían presencia en el Parlamento.

**Tabla 1:** Sobrerrepresentación en el Senado (1989-2005)

Años	Concertación por la democracia			Alianza por Chile		
	% Votación	% Escaños	Diferencia	% Votación	% Escaños	Diferencia
1989	54,6	57,9	+ 3,3	34,9	42,1	+ 7,3
1993	55,5	55,3	-0,2	35,7	44,7	+ 9,0
1997	51,6	52,6	+ 1,0	36,8	47,4	+ 10,5
2001	50,3	52,6	+ 2,3	38,8	47,4	+ 8,6
2005	55,2	52,6	-2,6	37,2	44,7	+ 7,5

*Fuente: Flacso-Chile, 2006*

El cambio del sistema electoral siempre había sido una aspiración de la centroizquierda chilena desde el retorno a la democracia; de hecho, en la Comisión Boeninger, llamada así por quien la presidió –Edgardo Boeninger– y nombrada durante el primer gobierno de Bachelet, se discutieron 14 propuestas de reforma del sistema binominal de diversos/as autores/as, presentadas en diferentes medios escritos (De la Fuente, 2012; Fernández-Ramil, 2015).

<sup>17</sup> Solo en las elecciones de 1993 la Concertación obtuvo menos escaños que los que le correspondían por su votación, con una diferencia de -0,2.

La Comisión Boeninger se constituyó el 3 de abril de 2006 cuando el Ministro del Interior Andrés Zaldívar, siguiendo las instrucciones de la presidenta, designó el Grupo de Trabajo para la Reforma Electoral, compuesto por personas militantes, simpatizantes o adherentes a la Concertación con el objetivo de sustituir el sistema binominal e implementar uno de representación proporcional.

Para la configuración del nuevo sistema electoral, la Comisión consideró fundamentales cuatro principios: 1) Igualdad del voto, referido a la concordancia que debía haber entre la población y el número de escaños, lo que además implicaba evitar la sobrerrepresentación o subrepresentación de algunos territorios; 2) Representación, se trataba de avanzar en un sistema que fuera más inclusivo y que redujera las barreras de entrada y la distorsión en la representación; 3) Competencia, de forma tal que fuera la ciudadanía y no los partidos o las coaliciones quienes verdaderamente tomaran la decisión final al elegir a sus representantes, y 4) Gobernabilidad, debía tratarse de un sistema que permitiera mayorías estables y un buen gobierno, factor de particular interés en un régimen presidencialista como el chileno (De la Fuente, 2012).

El 9 de junio de 2006 la Comisión Boeninger presentó su propuesta que contemplaba: a) Sistemas proporcionales plurinominales; b) Aumento del número de diputados/as de 120 a 150 y el de senadores/as de 38 a 50; c) Un piso y un techo en cuanto al número de candidatos/as. En ese sentido, “el número de candidatos por lista sea igual, al menos, al de escaños a elegir y que, por otra parte, cada lista pueda presentar un número de candidatos que llegue como máximo al doble de esos escaños” (De la Fuente, 2012, p.10); d) Tres alternativas para el tamaño de los distritos, con una variación entre 2 y 8 escaños de acuerdo con la población (Mardones, 2007), y por último, e) las cuotas de género a través de una norma legal que estableciera niveles crecientes de participación de la mujer (De la Fuente, 2012).

Anexo a la propuesta de reforma, las dos mujeres que participaron en la Comisión Boeninger, Marcela Ríos Tobar y María de los Ángeles Fernández-Ramil<sup>18</sup>, científicas políticas y estudiosas de los temas referidos a las mujeres y la igualdad de género, presentaron un documento titulado “La equidad de género en la reforma electoral” en el cual explicaban que era injustificable proponer la gradualidad en la implementación de las cuotas y que lo que se necesitaba era la definición de un porcentaje que permitiera un salto cualitativo en cuanto a la representación política de las mujeres; además, hicieron referencia a los debates contemporáneos que se estaban dando, en los cuales se hablaba de “equilibrio de género<sup>19</sup>”, según el cual ninguno de los sexos podía ocupar más del 60 % de los escaños. También cuestionaron las listas abiertas por las cuales se había decantado la Comisión, porque estas no garantizaban el aumento significativo de la elección de las mujeres en el corto plazo (De la Fuente, 2012).

La propuesta de la Comisión Boeninger no tuvo acogida en los partidos de la Concertación<sup>20</sup>, pese a que en ella participaron representantes de todos los sectores del oficialismo, y no pudo presentarse al Congreso<sup>21</sup>; sin embargo, fue la primera vez que desde el Poder

18 En un primer momento en la Comisión Boeninger no había ninguna mujer, pero debido a la presión de algunas diputadas y de organizaciones no gubernamentales de mujeres, se logró la incorporación de Marcela Ríos Tobar investigadora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y María de los Ángeles Fernández-Ramil de la Fundación Chile XXI (Fries, 2009).

19 Señalaba María de los Ángeles Fernández-Ramil (2008) que en un estudio realizado en 2006 por la Universidad de Chile y la Corporación Humanas se pudo constatar que “un 80 % de las mujeres encuestadas exige representación equilibrada entre hombres y mujeres en todos los cargos públicos de decisión” (p.221).

20 Explica Augusto Varas (2010) que durante la presidencia de Bachelet hubo distanciamiento entre la gestión del gobierno y los partidos de la Concertación presentes en el Parlamento, pese a que pertenecían a la misma coalición política ganadora. Algunas razones que explicaban esta situación fueron las siguientes: 1) El hecho de que su candidatura fuera valorada como un fenómeno mediático que se impuso por encima de las élites partidistas, lo que generaba suspicacia sobre su capacidad para gobernar (consideramos que el hecho de ser mujer tuvo una influencia importante en esta actitud de los partidos políticos); 2) La conformación de su primer gabinete con caras nuevas, hombres y mujeres que no fueron seleccionados por las cúpulas de los partidos, ya que Bachelet no los consultó para tomar su decisión. “Estas marcas de nacimiento distanciaron relativamente la gestión gubernamental de la parlamentaria y no ayudó a contener la indisciplina entre los congresistas” (Varas, 2010, p.303).

21 En Chile, “Un proyecto de ley enviado por un Presidente siempre puede ser rechazado en el Congreso. Por lo tanto, antes de dar este paso el Ejecutivo debe allegarse apoyos realizando

Ejecutivo se planteaba la incorporación de las cuotas de género legislativas, tomando en cuenta las recomendaciones de los organismos internacionales como el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW)<sup>22</sup> y otros entes que habían mostrado preocupación por la subrepresentación de las mujeres chilenas en cargos de elección popular y de designación para cargos públicos de alta responsabilidad (Fernández-Ramil, 2008).

De esta manera, el primer gobierno de Michelle Bachelet culminó sin que se aprobara la reforma del sistema electoral ni la incorporación de las cuotas de género.

### **III. SEGUNDO MANDATO DE MICHELLE BACHELET (2014-2018). LA LEY N° 20.840 DE 2015, EL SISTEMA PROPORCIONAL INCLUSIVO Y LAS CUOTAS LEGISLATIVAS**

En el año 2013 Bachelet fue electa nuevamente como presidenta de Chile por la coalición política Nueva Mayoría (NM) conformada por los cuatro partidos de la Concertación: Partido Demócrata Cristiano, Partido por la Democracia, Partido Socialista y Partido Radical Socialdemócrata, a los que se agregaron el Partido Comunista, la Izquierda Ciudadana y el Movimiento Amplio Social. La presidenta logró en la segunda vuelta el 62,17 % de los votos, mientras que su rival por la derecha Evelyn Matthei logró el 37,83 %. También la NM obtuvo amplia mayoría en el Parlamento chileno, lo que le permitiría avanzar

---

un minucioso trabajo político de negociación y compromisos, tarea que han desempeñado formalmente el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, y usualmente los ministros sectoriales pertinentes..." (Mardones, 2007, p.8).

22 En las observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Chile de fecha 25 de agosto de 2006, en relación con el IV informe presentado por Chile se señaló: "El Comité exhorta al Estado Parte a que asegure que el cambio sostenible hacia la plena igualdad de la mujer y el hombre en todos los aspectos de la vida pública y privada se alcance mediante una amplia reforma legal..." (párrafo 10), "expresa su preocupación por el hecho de que la participación de la mujer en el Parlamento, en los municipios, y en el servicio exterior, siga siendo escasa..." (párrafo 13), "insta al Estado Parte a que intensifique sus esfuerzos encaminados a reformar el sistema electoral binominal, que es desfavorable para la representación política de la mujer, y a que adopte en particular medidas especiales de carácter temporal, destinadas a acelerar la igualdad de facto entre la mujer y el hombre a fin de incrementar la participación de la mujer en la vida política, particularmente en el Parlamento y los municipios..." (párrafo 14).

en la agenda reformadora del gobierno cuando se requiriera mayoría simple (Gamboa y Segovia, 2016).

Pero esta coalición no había obtenido los escaños suficientes para prescindir de la oposición y por tanto “probablemente requiera aliarse a algunos congresistas independientes, pues aunque la Nueva Mayoría cuenta con los votos necesarios para aprobar por sí sola las leyes simples y de *quorum* calificado, no tiene los votos suficientes para producir modificaciones a leyes orgánicas constitucionales y reformas constitucionales” (Castiglioni, 2014, p.96).

El segundo gobierno de Bachelet le dio prioridad a algunos temas que habían estado en la agenda política y que requerían transformaciones importantes en el sistema, entre ellos la reforma educativa, la tributaria y se definieron los mecanismos para la reforma constitucional. En materia electoral, se promovió una reforma para terminar con el sistema vigente que culminó con la promulgación de la Ley N° 20.840 de 2015<sup>23</sup>; de esta manera se logró la sustitución del sistema electoral binominal por uno de carácter proporcional inclusivo para el fortalecimiento de la representatividad del Congreso Nacional (Gamboa y Segovia, 2016). En ese texto se incorporaron las cuotas legislativas.

Antes de explicar las disposiciones de la Ley N° 20.840, es importante conocer el contexto político existente en Chile para el momento en que se logra su promulgación. ¿Qué había cambiado en comparación con la época de la propuesta de la Comisión Boeninger de 2006?

En su artículo *Chile's 2015 Electoral Reform: Changing the Rules of the Game* los profesores Ricardo Gamboa y Mauricio Morales (2016) destacan dos hechos de gran relevancia que abrieron el camino para

---

<sup>23</sup> Alba Gallardo (2017) manifiesta que la Ley N° 20.840 fue aprobada en tiempo record no solo por la acción del gobierno sino también de organizaciones sociales que apoyan los derechos políticos de las mujeres, destacando entre ellas Corporación Humanas y Comunidad Mujer, además de especialistas que prestaron apoyo técnico a las parlamentarias en el tema de las cuotas legislativas.

lograr la aprobación de la Ley N° 20.840, uno de ellos vinculado con la reforma constitucional aprobada por el Congreso chileno (Ley N° 20.725 de 2014), que eliminaba la disposición normativa que establecía que la Cámara de Diputados debía estar compuesta por 120 personas, lo que permitió aumentar el número de diputados/as electos/as y también se aumentó el *quorum* requerido para cambiar los aspectos sustantivos de la ley electoral, pasando de 4/7 a 3/5. El otro hecho importante fue el acuerdo entre el derechista partido Renovación Nacional (RN) y el oficialista Partido Demócrata Cristiano (PDC) para la reforma del sistema electoral, que no prosperó, pero fue la primera vez que un partido de derecha mostró interés por una reforma del sistema de representación proporcional.

Pero pese a no contar con el apoyo de la Alianza, se logró la aprobación de la Ley N° 20.840 con los votos de los/as parlamentarios/as de la Nueva Mayoría, del apoyo de un partido pequeño Amplitud<sup>24</sup> y algunos/as independientes.

Entre los aspectos a destacar en la Ley N° 20.840 está la disposición relativa al número de candidatos/as para la elección de senadores/as o diputados/as, donde quedó establecido que “los partidos políticos o pactos electorales podrán presentar en cada distrito o circunscripción un máximo de candidatos equivalente al número inmediatamente superior al del número de parlamentarios que corresponda elegir en el distrito o circunscripción de que se trate” (Artículo 4).

Se aumentó el número de legisladores/as a elegir. En el caso de la Cámara de Diputados, se pasó de 120 a 155 y se definieron 28 circunscripciones o distritos electorales de magnitud variable, pero en ninguno de ellos se elegirán menos de 3 ni más de 8 diputados/as

---

<sup>24</sup> Fundado e integrado por exmilitantes del partido Renovación Nacional, quienes se definen como una opción de centroderecha liberal. En su declaración de principios planteaban la necesidad de una serie de reformas, entre ellas, el fin del sistema electoral binominal (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile s.f.).

(Artículo 179 bis, b). Además, le corresponderá al Servicio Electoral (SERVEL) revisar y actualizar la distribución de los 155 escaños entre los 28 distritos electorales definidos cada diez años (Artículo 179 bis). En el caso del Senado, desde 2017 cada una de las regiones en las que se dividió políticamente Chile pasó a constituirse en circunscripción senatorial y a elegir entre dos y cinco senadores/as (Gamboa y Segovia, 2016). En ambos tipos de elecciones se aplicará el coeficiente D'Hondt (Artículo 109 bis).

En relación con las cuotas, el artículo 3 bis establece lo siguiente:

De la totalidad de declaraciones de candidaturas a diputado o senador declaradas por los partidos políticos, hayan o no pactado, ni los candidatos hombres ni las candidatas mujeres podrán superar el sesenta por ciento del total respectivo. Este porcentaje será obligatorio y se calculará con independencia de la forma de nominación de las candidaturas. La infracción de lo señalado precedentemente acarreará el rechazo de todas las candidaturas declaradas a diputados o a senadores, según corresponda, del partido que no haya cumplido con este requisito.

En la redacción de este artículo se utiliza un lenguaje que se mantiene neutro en relación con el género, es decir, no se habla explícitamente de una cuota a favor de las mujeres, sino que ninguno de los géneros puede superar el 60 % de candidaturas en las listas parlamentarias. Sin embargo, en los debates que se dieron para lograr la incorporación de las cuotas se planteó como problema central las dificultades que tenían las mujeres para penetrar las redes de los partidos dominados por los hombres, recolectar fondos para una campaña y tiempo suficiente para realizarla, tomando en cuenta la desproporción existente en la carga laboral debido a la división sexual del trabajo, ya que son las mujeres mayoritariamente las que se dedican a las labores domésticas y a las actividades de cuidado (Reyes-Housholder, 2018).

#### IV. CARACTERÍSTICAS DE LAS CUOTAS DE GÉNERO EN CHILE

La autora Mona Lena Krook (2014, 2008) habla de tres tipos de cuotas de género: a) escaños reservados, lo que generalmente se hace mediante reformas constitucionales; b) las cuotas de partido, cuando estos voluntariamente establecen una proporción determinada de mujeres como candidatas y c) las cuotas legislativas, decretadas por los Parlamentos mediante leyes que obligan a todos los partidos a presentar una determinada proporción de mujeres.

Las medidas implementadas en la Ley N° 20.840 de Chile se inscriben dentro de las cuotas legislativas y solo hacen referencia a las elecciones a la Cámara de Diputados y al Senado, a diferencia de lo estipulado en otros países que establecen cuotas para otros órganos del poder público, como en el caso de Colombia, donde se aprobó la Ley 581 de 2000 en la cual se consagra un 30 % mínimo de participación de las mujeres en cargos designados en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, aunque fue con la Ley 1475 de 2011 que se estableció la obligación de una cuota de género para las elecciones en los distritos plurinominales (Batlle, 2017).

Señalaba la ministra de la Mujer y Equidad de Género, Claudia Pascual, que lo que se logró en la Ley N° 20.840 fue la paridad de género al establecerse como máximo un 60 % de representación de uno de los sexos, que dada la situación actual lo representan los hombres, pero puede variar y llegar a representarlo las mujeres, por tanto, no se trata de una cuota (Pascual 2017). El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2018) establece una diferencia entre la paridad estricta que busca la plena igualdad 50/50 y el porcentaje aplicado en Chile que puede considerarse paridad flexible.

Cabe destacar que la norma habla de un máximo de 60 % en las candidaturas, no en las elecciones. Esto implica que lo que deben

asegurar los partidos políticos o pactos electorales es que en su lista de candidatos/as ninguno de los género supere al otro en un 60 %, eso no garantiza que estos porcentajes 60/40 se mantengan en los/as diputados/as y senadores/as electos/as, aunque esa era la intención del gobierno de Michelle Bachelet –la paridad en la elección– sin embargo, lo que se aprobó fue lo que se pudo lograr en el proceso de negociaciones. Al respecto señala la ministra Pascual:

Vale recordar lo que la Presidenta Michelle Bachelet ha dicho varias veces; ella no quería un sistema de paridad de género con una relación de 60/40 en las candidaturas, sino que hubiera preferido un sistema de electividad de un 60/40, pero finalmente lo que logramos alcanzar para ser respaldados por la votación parlamentaria y los partidos fue sólo respecto de las candidaturas. Lo digo para advertir que no fue porque no se nos haya ocurrido, sino que tuvimos que atenernos a lo que pudimos lograr. (Pascual, 2017, pp.35-36)

La eficacia de las cuotas de género en mejorar la representación descriptiva de las mujeres en un ente legislativo (Franceschet, 2008), depende del diseño del sistema electoral. En ese sentido, estudios realizados han demostrado que la eficacia es mayor cuando las cuotas se combinan con sistemas de representación proporcional, listas cerradas, mandatos de posición y sanciones en caso de incumplimiento (Batlle, 2017; Caminotti, 2016; Jones, Alles y Tchintian, 2012; Archenti y Tula, 2007).

En el caso de Chile, se adoptó el sistema de representación proporcional el cual resulta más conveniente que el mayoritario para lograr aumentar la presencia de las mujeres en los entes parlamentarios, pero no se logró la incorporación del mandato de posición, entendiéndose por tal la obligación impuesta a los partidos políticos o coaliciones de incluir a las mujeres en puestos “salidores” (Archenti y Tula, 2007), es

decir, en posiciones donde efectivamente tengan oportunidades reales de asegurar una curul, lo que se hubiese logrado al obligarlos a presentar alternancia entre hombres y mujeres en las listas de candidaturas.

En relación con el tema del párrafo anterior, la Ley N° 20.840 en su artículo 24 establece:

...El orden de precedencia de los candidatos de un partido y sus independientes asociados dentro de la cédula electoral para cada circunscripción o distrito será el señalado por el partido en la declaración de candidaturas y, a falta de éste, será resuelto por el Servicio Electoral mediante sorteo.”

Esto quiere decir que en el caso chileno no se estableció un mandato de posición.

En cuanto al tipo de listas, las más favorables para la elección de mujeres son las cerradas y bloqueadas, en las cuales el electorado no puede alterar el orden de los/as candidatos/as, mientras que las listas abiertas le dan más protagonismo a la persona que presenta su candidatura y hay una mayor personalización (Batlle, 2017), lo que tiende a desfavorecer a las mujeres por los estereotipos de género y por las menores posibilidades de movilizar recursos a favor de su candidatura.

En la legislación electoral chilena, se impuso el sistema de listas abiertas, lo que según Arce y Fernández-Ramil (2017), puede limitar el éxito de las cuotas ya que cada partido de una coalición política conforma una sublista que a su vez debe competir con las sublistas de los otros partidos, lo que debilita las posibilidades reales de las mujeres, que parten en desventaja, de lograr efectivamente ser candidatas y electas.

La aplicación de sanciones en caso de incumplimiento de las cuotas es un factor clave que incide en los resultados, entre estas cabe mencio-

nar el rechazo o la imposibilidad de inscribir las listas de candidatos/as que no respeten las cuotas o la especificidad de la ley de que se trate (Ríos, Hormazábal y Cook, 2008). En el caso de la ley chilena N° 20.840, como se indicara, el no cumplimiento de los porcentajes establecidos en el artículo 3 bis, motivará el rechazo de toda la lista del partido infractor, así quedó establecido en el artículo 17. b):

... El Consejo del Servicio Electoral deberá rechazar la totalidad de las declaraciones de candidaturas a diputado o senador, según corresponda, realizadas por los partidos políticos, estén o no en pacto electoral, que no cumplan con el porcentaje de sexos establecido...

Otro tema relevante en la nueva ley electoral chilena se refiere al financiamiento de las mujeres que sean candidatas a diputadas o senadoras, estableciéndose como medida especial de carácter temporal que para las elecciones parlamentarias de 2017, 2021, 2025 y 2029, tengan derecho a un reembolso adicional de sus gastos electorales con cargo al fisco, correspondiente a 0,0100 unidades por cada voto obtenido (Artículo tercero transitorio).

No queda claro este límite para el año 2029; cabría preguntarse: ¿Los/as legisladores/as pensaron que para ese momento ya se habría logrado la igualdad? ¿Pensaron en una revisión y eventual modificación de la ley? O sencillamente, ¿las cuotas legislativas se asumieron por la presión que había en relación con este tema, pero no existe ni la voluntad ni el compromiso político para lograr la representación sustantiva de los intereses de las chilenas?

En consonancia con el anterior punto, también establece la ley que para las elecciones parlamentarias de 2017, 2021, 2025 y 2029, los partidos políticos tendrán derecho a un monto de 500 unidades de fomento por cada una de las mujeres candidatas de su partido que hayan sido proclamadas electas como diputadas o senadoras por

el Tribunal Calificador de Elecciones y con cargo a dichos recursos podrán desarrollar programas para fomentar la inclusión y la participación de las mujeres en la política (Artículo segundo transitorio). Esta medida responde a peticiones de larga data sobre la necesidad de capacitar y formar a las mujeres en asuntos sociopolíticos realizadas por el movimiento feminista.

Para algunas autoras, la forma en que se incorporaron en Chile las llamadas cuotas legislativas deja dudas sobre su eficacia a largo tiempo. Por ejemplo, Julieta Suárez-Cao (2017, p.142) señala que

En el caso particular de Chile, muchas de las condiciones relevadas para una igualdad de resultado no se cumplen. Si bien el porcentaje de inclusión de 40 % es relativamente alto, la cláusula que lo hace obligatorio por partido (Ley N° 20.840, art. 3) y no por distrito permitiría a los partidos concentrar a sus candidatas mujeres en distritos poco competitivos. Asimismo, la combinación con el voto preferencial por candidato hace que los mandatos de posición no sean posibles. Estas características redundan en un diseño de cuota de fortaleza baja. En especial combinado con un sistema proporcional en distritos de magnitud mediana a baja (de 8 a 3 escaños).

Pese a lo anterior, es innegable que esta medida de cuotas y su aprobación legislativa, permitió que por primera vez se abordara la subrepresentación de las mujeres chilenas en los cuerpos legislativos, no obstante se haya hecho solo a nivel del Poder Legislativo nacional y aunque esta medida esté lejos de otorgarle la ciudadanía plena a las mujeres en Chile.

## CONCLUSIONES

Durante los dos mandatos presidenciales de Michelle Bachelet Jeria en Chile (2006-2010 y 2014-2018), el avance de las mujeres y la mejora

sustantiva en el ejercicio de sus derechos fueron temas prioritarios en su agenda política.

Para lograr progresos en esta área, era fundamental aumentar la participación política de las mujeres y su representación en órganos de elección popular, por ello, dentro de los proyectos legislativos de reforma del sistema electoral binominal presentados en la era Bachelet, se incluyeron las cuotas de género. Y fue precisamente la preocupación de la presidenta chilena por la igualdad de género, una de las diferencias más importantes en relación con otros proyectos de reforma del sistema electoral impulsados por el Poder Ejecutivo, desde la vuelta a la democracia en Chile.

De esta manera, en 2015, en un momento histórico en el cual algunos países de América Latina habían aprobado leyes para impulsar la democracia paritaria y otros discutían proyectos sobre este tema, Chile aprobó la Ley N° 20.840, que reformó el sistema electoral, estableciéndose un sistema proporcional y por primera vez las cuotas de género.

Una de las razones que explica el rezago chileno en relación con otros países de la región en este tema es la falta de mayoría necesaria en el Congreso para que se aprobara la reforma legislativa, lo que se logró en el segundo mandato de Bachelet al contar con el apoyo de la coalición Nueva Mayoría a la que pertenecía la presidenta, varios legisladores independientes y los votos de Amplitud, partido de reciente creación.

Las cuotas legislativas en Chile no se refieren específicamente a las mujeres (aunque en las discusiones parlamentarias y en el contexto político de Chile era evidente que se trataba de una medida a favor de sus derechos) sino que establecen que ni los hombres ni las mujeres deben representar más del 60 % de las candidaturas, estableciéndose como límite una proporción de 60/40, lo que lleva a señalar que se

trata de una paridad flexible, pero consideramos que se trata de una medida de acción afirmativa de carácter temporal, lo que subraya la propia ley al establecer medidas especiales para las elecciones de 2017, 2021, 2025 y 2029, no de una búsqueda de la democracia paritaria que tiene carácter permanente.

Cabe destacar que el aumento del número de mujeres en el Parlamento (representación descriptiva) no es suficiente para que los temas de interés para las mujeres sean incorporados en las agendas legislativas (representación sustantiva); sin embargo, implica el desmontaje de estereotipos de género basados en la incapacidad de las mujeres para ejercer cargos de elección popular, favorece la legitimidad del sistema político en la medida en que se hace más inclusivo, y principalmente, se trata de un tema de justicia, al representar estas poco más de la mitad de la Humanidad.

Pero la efectividad del sistema de cuotas en Chile se verá afectado por otros factores del sistema político y electoral, entre ellos la voluntad de los partidos para incorporar a las mujeres en puestos dentro de las listas con posibilidades reales de éxito; del seguimiento por parte del órgano electoral de las disposiciones de la ley, cumpliendo con su obligación de fiscalizar que se cumplan con las cuotas determinadas y del movimiento de mujeres y feministas en monitorear los procesos electorales para hacer cumplir la ley y de propiciar la formación y capacitación política de las mujeres chilenas.

En noviembre de 2017 se realizaron las elecciones parlamentarias en Chile y por primera vez se aplicaron las cuotas legislativas; no se puede negar que han servido como mecanismo para acelerar la igualdad de género en la representación política, pero en todo caso se trata de una representación descriptiva. Se desconoce si esta mayor presencia significará que los temas asociados con las necesidades de las mujeres serán prioritarios en la agenda legislativa.

En el Senado se presentaron 54 candidatas mujeres y resultaron electas 6, a las cuales se suman 4 senadoras en cuyas regiones no hubo elección, para un total de 10 mujeres que representan el 23,3 % del total para el período 2018-2022, mientras que en la Cámara de Diputados se presentaron 397 candidatas y fueron electas 35, que representan el 22,6 % del total. Aunque estos porcentajes están aún muy lejos de la paridad, significan un aumento importante en relación con las anteriores elecciones parlamentarias de 2013, en más de un 7 % en promedio. Esto implica que de una elección sin mecanismo de cuotas (2013) a la siguiente con cuotas (2017), se logró aumentar la participación de las mujeres casi en la misma proporción que lo que venía aumentando desde el año 1989 (PNUD, 2018; Comunidad Mujer, 2017), lo que no debe llevar a creer que el problema está resuelto; por el contrario, debe generar más atención para evitar que tras el velo de las cuotas se oculten las desigualdades que padecen las chilenas en materia de representación política.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Altman, D. (2006). Continuidades, cambios y desafíos democráticos en Chile (2006-2009). *Colombia Internacional*, (64), 12-33.
- Arce, J. y Fernández-Ramil, M. (7 de septiembre de 2017). *Cuotas: notas para una autopsia. El mostrador*. Recuperado de: <http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2017/09/07/cuotas-notas-para-una-autopsia/>
- Archenti, N. y Tula, M. (2013). *¿Las mujeres al poder? Cuotas y paridad de género en América Latina. Seminario de Investigación 9*. Salamanca: Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca.
- Archenti, N. y Tula, M. (2007). Cuotas de género y tipo de lista en América Latina. *Opinião Pública*, 13(1), 185-218.
- Bachelet, M. (2009). Democracia y género. *Revista de Derecho Electoral*, (7), 1-26.
- Batlle, M. (2017). Mujeres en el Congreso colombiano: un análisis a partir de la primera implementación de la Ley de cuota de género

- en las elecciones de 2014. *Colombia Internacional*, (89), 17-49. <https://dx.doi.org/10.7440/colombiaint89.2017.01>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (s.f.). *Partidos, movimientos y coaliciones. Amplitud*. Recuperado de: [https://www.bcn.cl/historiapolitica/partidos\\_politicos/wiki/Amplitud](https://www.bcn.cl/historiapolitica/partidos_politicos/wiki/Amplitud)
- Caminotti, M. (2016). Cuotas de género y paridad en América Latina: Mujeres, partidos políticos y Estado. En F. Freidenberg y B. Muñoz-Pogossian (Eds.). *Reforma a las Organizaciones de Partidos Políticos en América Latina (1978-2015)* (pp.183-203). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Castiglioni, R. (2014). Elecciones, conflictos e incertidumbre. *Revista de Ciencia Política*, 34(1), 79-104. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2014000100004>
- CIDOB (2013). *Michelle Bachelet Jeria*. Barcelona: CIDOB. Recuperado de: [http://www.cidob.org/biografias\\_lideres\\_politicos/america\\_del\\_sur/chile/michelle\\_bachelet\\_jeria](http://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/chile/michelle_bachelet_jeria)
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2006). *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*. Recuperado de: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw36/cc/chile/0647950S.pdf>
- Comunidad Mujer (2017). *Mujer y política: Resultados y hallazgos de las cuotas de género en las Elecciones Parlamentarias 2017. Serie Comunidad Mujer n° 40*. Recuperado de: <http://www.comunidadmujer.cl/estudios/serie-comunidadmujer/>
- Congreso Nacional de Chile (05 de mayo de 2015). *Ley N° 20.840*. Recuperado de: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1077039>
- De la Fuente, G. (2012). Propuesta del grupo de trabajo de reforma al sistema electoral (Comisión Boeninger), con algunos anexos, compilado por Gloria de la Fuente. *Colección Ideas*, 13(129).
- Fernández-Matos, D., González-Martínez, M. y Morales-Castro, Y. (2017). Llegan las mujeres, ¿cambia la política? En D. Fernández-Matos (Comp.). *Liderazgo y participación política de las*

- mujeres en América Latina en el siglo XXI* (pp.307-341). Barranquilla: Ediciones Universidad Simón Bolívar.
- Fernández-Ramil, M. (2015). *Reforma electoral y cuotas de género: El difícil saldo de una deuda (1978-2015). Proyecto de Reformas Políticas en América Latina (1978-2015)*. Washington: Secretaría de Asuntos Políticos de la Organización de los Estados Americanos.
- Fernández-Ramil, M. (2011). El género post-Bachelet: la pérdida de un territorio compartido. *Revista Anales*, (29), 129-147.
- Fernández-Ramil, M. (2009). *Análisis exploratorio de la Presidencia de Michelle Bachelet (Caso de Chile). Seminario "¿Género en el poder? El Chile de Michelle Bachelet"*. Santiago: Observatorio de Género y Equidad.
- Fernández-Ramil, M. (2008). Equidad política de género en el Chile actual: entre promesas y resistencias. *Anuario de Derechos Humanos*, (1), 221-228.
- Fernández-Ramil, M. y Rubilar, F. (2011). En el nombre del género: el caso de Michelle Bachelet. *Desigualdade & Diversidade*, (9), 135-156.
- FLACSO-Chile (2006). *Una reforma necesaria: efectos del sistema binominal*. Santiago: FLACSO.
- Franceschet, S. (2008). ¿Promueven las cuotas de género los intereses de las mujeres? El impacto de las cuotas en la representación sustantiva de las mujeres. En M. Ríos (Ed.). *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina* (pp.61-96). Santiago: Editorial Catalonia.
- Franceschet, S. (2006). El triunfo de Bachelet y el ascenso político de las mujeres. *Nueva Sociedad*, (202), 13-22.
- Frías, L. (2009). *Avances y desafíos en torno a la autonomía política. Seminario "¿Género en el poder? El Chile de Michelle Bachelet"* Santiago: Observatorio de Género y Equidad.
- Gallardo, A. (2017). Formación, representación y participación política de las mujeres. En E. Chia y C. Lagos (Eds.). *Mujeres y Representación Política* (pp.61-68). Santiago: Instituto Igualdad.

- Gamboa, R. y Morales, M. (2016). Chile's 2015 Electoral Reform: Changing the Rules of the Game. *Latin American Politics and Society*, (58), 126-144. <https://doi:10.1111/laps.12005>
- Gamboa, R. y Segovia, C. (2016). Falla política, desconfianza y reforma. *Revista de Ciencia Política*, 36(1), 123-144. Recuperado de: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2016000100006>
- Gamboa, R. y Segovia, C. (2006). Las elecciones presidenciales y parlamentarias en Chile, diciembre 2005 - enero 2006. *Revista de Ciencia Política*, 26(1), 84-113. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2006000100005>
- Garretón, M. (2011). Liderazgo de género y fin de un ciclo político en Chile. El gobierno de Michelle Bachelet. En Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Ed.). *Ciudadanía y legitimidad democrática en América Latina* (pp.283-307). Buenos Aires: Prometeo.
- Garretón, M. y Garretón, R. (2010). La democracia incompleta en Chile: La realidad tras los rankings internacionales. *Revista de Ciencia Política*, 30(1), 115-148. Recuperado de: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2010000100007>
- Genovese, M. (1997). Mujeres líderes nacionales, ¿Qué sabemos sobre este tema? En M. Genovese (Ed.). *Mujeres líderes en política. Modelos y prospectivas* (pp.277-283). Madrid: Narcea Ediciones.
- Gómez, V. (2007). Mujeres y participación política: ¿Es viable una ley de cuotas en Chile? *Universum*, 22(1), 252-267. Recuperado de: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-23762007000100016>
- Jalalzai, F. (2008). Women Rule: Shattering the Executive Glass Ceiling. *Politics & Gender*, 4(2), 205-231.
- Jones, M., Alles, S. y Tchintian, C. (2012). Cuotas de género, leyes electorales y elección de legisladoras América Latina. *Revista de Ciencia Política*, 32(2), 331-357. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2012000200001>
- Karakaya, A. (2011). Sin Ley de Cuotas terminó el gobierno de Bachelet. *Revista Enfoques*, 9(15), 43-52.

- Kouba, K. y Poskočilová, P. (2014). Los efectos de las reglas electorales sobre el éxito de las mujeres en las elecciones presidenciales en América Latina. *América Latina Hoy*, (66), 17-46. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.14201/alh2014661746>
- Krook, M. (2014). Electoral Gender Quotas. A Conceptual Analysis. *Comparative Political Studies*, 47(9), 1268-1293. Recuperado de: <https://doi.org/10.1177/0010414013495359>
- Krook, M. (2008). La adopción e impacto de las leyes de cuotas de género: una perspectiva global. En M. Ríos (Ed.). *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina* (pp.27-59). Santiago: Editorial Catalonia.
- López, M. y Gamboa, R. (2015). Sufragio femenino en Chile: origen, brecha de género y estabilidad, 1935-2009. *Revista de Estudios Sociales*, (53), 124-137. Recuperado de: <https://dx.doi.org/10.7440/res53.2015.10>
- Mardones, R. (2007). Todas íbamos a ser reinas. *Revista de Ciencia Política*, 27 (Esp.), 1-15. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2007000100005>
- Morales, M. (2008). La primera mujer presidenta de Chile: ¿Qué explicó el triunfo de Michelle Bachelet en las elecciones de 2005-2006? *Latin American Research Review*, 43(1), 7-32.
- Moulian, T. (1994). Limitaciones de la transición a la democracia en Chile. *Proposiciones*, (25), 25-33.
- Navia, P. (2005). La transformación de votos en escaños: leyes electorales en Chile, 1833-2004. *Política y Gobierno*, XII(2), 233-276.
- Pascual, C. (2017). La agenda gubernamental de género y los retos que plantea la Ley N° 20.840. En E. Chia y C. Lagos (Eds.). *Mujeres y Representación Política* (pp.29-41). Santiago: Instituto Igualdad.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2018). *Representación política de mujeres en el Poder Legislativo: análisis de la aplicación de las cuotas de género en las elecciones parlamentarias de 2017*. Santiago: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Chile.

- Reyes-Housholder, C. (2018). *Cuotas de género: repensando la representación política. Notas COES de política pública, N° 14 / Enero*. Santiago: Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social.
- Reyes-Housholder, C. (2016). Presidentas Rise: Consequences for Women in Cabinets? *Latin American Politics and Society*, (58), 3-25. Recuperado de: <http://doi:10.1111/j.1548-2456.2016.00316.x>
- Ríos, M. (2007). Chilean Feminism and Social Democracy from the Democratic Transition to Bachelet. *NACLA Report on the Americas*, 40(2), 25-29. Recuperado de: <https://doi.org/10.1080/10714839.2007.11722312>
- Ríos, M., Hormazábal, D. y Cook, M. (2008). El efecto de las leyes de cuota en la representación de las mujeres en América Latina. En M. Ríos (Ed.). *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina* (pp.221-242). Santiago: Editorial Catalonia.
- Schiwindt-Bayer, L.y William, M. (2005). An integrated model of women's representation. *The Journal of Politics*, 67(2), 407-428.
- Suárez-Cao, J. (2017). La representación de las mujeres y las cuotas legislativas en América Latina: lecciones comparadas en vísperas de su primera aplicación en Chile. En E. Chia y C. Lagos (Eds.). *Mujeres y Representación Política* (pp. 123-142). Santiago: Instituto Igualdad.
- Valdés, T. (2010). El Chile de Michelle Bachelet ¿Género en el poder? *Latin American Research Review*, 45, 248-273. (Special Issue). Recuperado de: <https://doi:10.1353/lar.2010.0036>
- Varas, A. (2010). Del éxito al fracaso concertacionista. El gobierno de Michelle Bachelet y la derrota electoral de 2010. En Y. Quiroga y J. Ensignia (Eds.). *Chile en la Concertación 1990-2010. Una mirada crítica, balance y perspectivas* (pp. 299-336). Santiago: Fundación Friedrich Ebert.

---

**Cómo citar este capítulo:**

Fernández-Matos, D. C. (2018). El sistema electoral chileno y las cuotas de género en la era de Michelle Bachelet. En: D. C. Fernández y M. N. González Martínez (Comp.) *Cuotas de género y democracia paritaria. Avances en los derechos políticos de las mujeres*. (pp.235-265). Barranquilla: Ediciones Universidad Simón Bolívar.



## Acerca de las autoras

**Adriana Báez Carlos:** Mexicana, Doctora en Ciencia Política, Maestría en Estudios Políticos y Sociales y Licenciatura en Sociología. Es investigadora del Centro de Estudios Políticos, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma de México (UNAM). Investigadora Nivel I (2016-2019) del Sistema Nacional de Investigadores de México. Integrante de la Red de Politólogas #Nosinmujeres.

**Angélica Rodríguez-Rodríguez:** Colombiana, Graduada de Relaciones Internacionales (Universidad Militar Nueva Granada, Colombia), Maestría en Ciencia Política y Doctora en Procesos Políticos Contemporáneos (Universidad de Salamanca, España). Profesora e investigadora del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad del Norte, Coordinadora de la Maestría en Relaciones Internacionales de esta institución. Integrante de la Red de Politólogas #Nosinmujeres.

**Denise Paiva:** Brasileña, Doctora en Ciencia Política por la Universidad de São Paulo/Brasil (2001), con un postdoctorado en la Universidad de Notre Dame/EEUU (2006). Sus publicaciones e investigaciones versan sobre los siguientes temas: partidos políticos, sistemas partidarios y democracia, elecciones y participación política; mujeres y participación política. Actualmente es profesora en la Universidad Federal de Goiás/Brasil en la categoría de profesora asociada. Integrante de la Red de Politólogas #Nosinmujeres.

**Dhayana Carolina Fernández-Matos:** Venezolana, Abogada (UCAB, Venezuela), Politóloga (UCV, Venezuela), Maestría en Ciencia Polí-

tica y de la Administración (Universidad Autónoma de Barcelona, España), Maestría en Género, Identidad y Ciudadanía (Universidad de Cádiz, España) y Maestría en Derechos Humanos, Estado de Derecho y Democracia en Iberoamérica (Universidad de Alcalá, España). Doctoranda en Ciencia Política. Integrante de la Red de Politólogas #Nosinmujeres y responsable de la línea de investigación Género, liderazgos y participación política de la Red-HILA.

**Guilherme Carvalho:** Brasileiro, docente en Ciencias Sociales y Comportamiento Político, Especialista en Políticas Públicas por la Universidad Federal de Goiás/Brasil y maestrando en Ciencia Política por esta institución, Licenciado en Relaciones Internacionales (Pontificia Universidad Católica de Goiás, Brasil).

**María Macías Jara:** Española, Doctora en Derecho. Profesora de Derecho Constitucional de la Universidad de Alcalá (España). Ha sido profesora invitada en diferentes instituciones en Europa, como la Universidad Pública de Lille (Francia) y en la Universidad Católica de Lyon (Francia), entre otras. Su trayectoria investigadora se ha centrado en el estudio de la Teoría de los derechos fundamentales, la exigibilidad y la garantía de los derechos sociales y la igualdad de género, en particular, en el ámbito de la representación política y la violencia contra la mujer.

**María Nohemí González-Martínez:** Colombiana, Doctora y Magistra en Género, Identidad y Ciudadanía (Universidad de Cádiz, España), Especialización en Gender, Class, Ethnicity and Sexuality (Lund University, Suecia) y Licenciada en Ciencias Sociales con Énfasis en Desarrollo Social (Universidad del Magdalena, Colombia). Coordinadora del grupo de investigación Género, Familias y Sociedad de la Universidad Simón Bolívar, fundadora y coordinadora de la Red Iberoamericana en Ciencias Sociales con Enfoque de Género (Red-HILA).

**Mireya Santillán Cárdenas:** Mexicana, egresada de la licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Es profesora ayudante en la misma institución y asistente de investigación en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Líneas de investigación: Poder Legislativo en México, Parlamento Abierto y Representación Política de las Mujeres. Es miembro de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales A. C.

**Sarah Patricia Cerna Villagra:** Paraguaya, Doctora en Ciencias Políticas y Sociales (Universidad Nacional Autónoma de México), Máster en Ciencia Política (Universidad de Salamanca, España) y Licenciada en Ciencia Política (Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción”, Paraguay). Miembro del Programa Nacional de Incentivo a los Investigadores del Consejo Nacional de Ciencias y Tecnología, Paraguay en el nivel 1. Investigadora asociada a la Universidad Nacional de Asunción. Integrante de la Red de Politólogas #Nosinmujeres.

**Telma Ferreira Nascimento Durães:** Brasileña, Doctora en Sociología y Ciencia Política (Universidad Complutense de Madrid, 2004), título reconocido por la Unicamp como Doctora en Ciencias Sociales. Sus líneas de investigación se centran en la Teoría Sociológica Contemporánea, violencia, criminalidad, sistema penitenciario y tráfico de personas. Actualmente es profesora en la Universidad Federal de Goiás/Brasil. Participa en la Red Transnacional Lives, Mobility and Gender.

**Yanira Zúñiga Añazco:** Chilena, Licenciada en Derecho (Universidad Austral de Chile) y Doctora en Derecho (Universidad Carlos III de Madrid, España). Formación postdoctoral en el equipo de estudios de género SAGESSE (Universidad de Toulouse Le Mirail, Francia). Actualmente se desempeña como profesora asociada y prodecanía de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de Universidad Austral de

Chile. Desde 2015 es parte de Consejo Consultivo del Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile.

**Yolanda Rosa Morales-Castro:** Colombiana, Doctora en Ciencia Política (Universidad del Zulia, Venezuela), Maestría en Desarrollo Familiar (Universidad del Norte, Colombia), Especialización en Estudios Pedagógicos (Corporación Universitaria de la Costa) y Trabajadora Social (Universidad Simón Bolívar). Investigadora, integrante del grupo de investigación Género, Familias y Sociedad de la Universidad Simón Bolívar. Miembro de la Red-HILA.



## SERIE GÉNERO, LIDERAZGO Y PARTICIPACIÓN

En esta obra se incluyen varios trabajos que, desde distintos ángulos, analizan las cuotas de género y la democracia paritaria como mecanismos para que las mujeres puedan lograr la igualdad sustantiva en los espacios políticos.

Se trata de un proyecto de carácter colectivo que logra unir a investigadoras e investigadores de Brasil, Colombia, Chile, España, México, Paraguay y Venezuela, quienes estudian el fenómeno de la participación política de las mujeres desde la Ciencia Política y los Estudios de Género.

De esta manera la Red Iberoamericana en Ciencias Sociales con Enfoque de Género (RED-HILA) continúa su serie Género, Liderazgo y Participación, mediante la cual se busca difundir el trabajo de investigadoras y académicas de América Latina y España.



RED HILA | RED IBEROAMERICANA  
EN CIENCIAS SOCIALES  
CON ENFOQUE DE GÉNERO

EDICIONES  
UNIVERSIDAD  
SIMÓN BOLÍVAR



ISBN 978-958-5533-10-3



9 789585 533103 >