

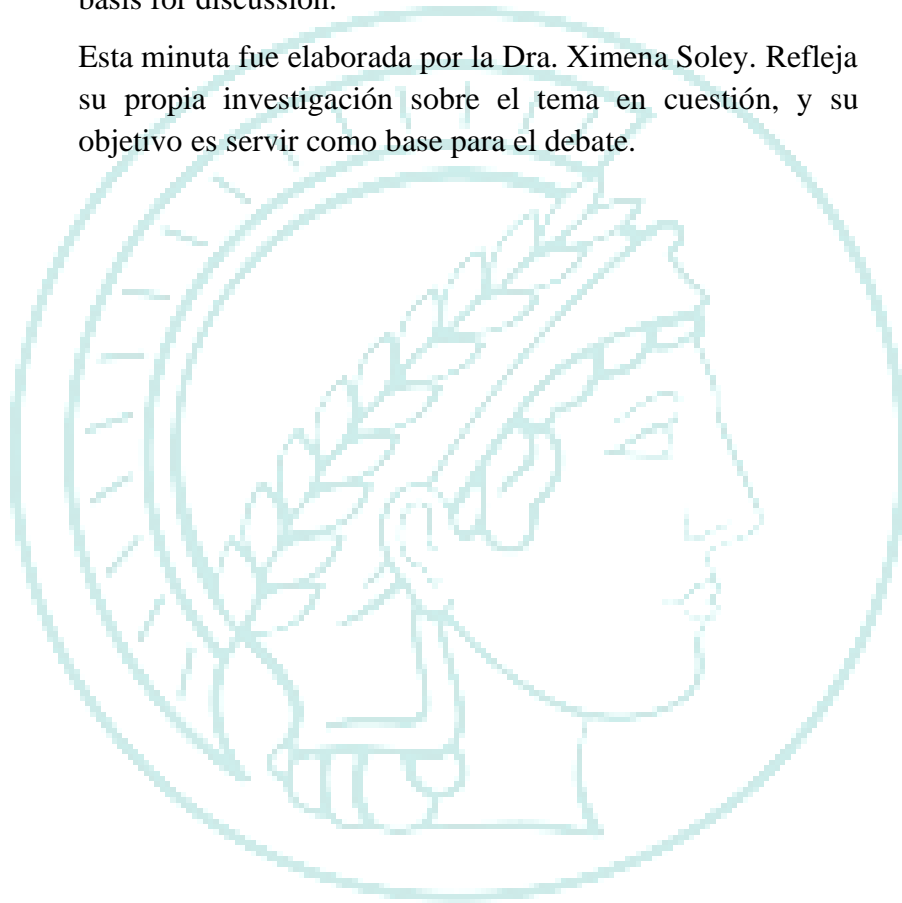


**Paridad de Género en Instancias
Políticas Deliberativas y
otros Órganos del Estado**



This Research Paper has been produced by Dr. Ximena Soley. It reflects her research on the topic at hand and is meant as a basis for discussion.

Esta minuta fue elaborada por la Dra. Ximena Soley. Refleja su propia investigación sobre el tema en cuestión, y su objetivo es servir como base para el debate.

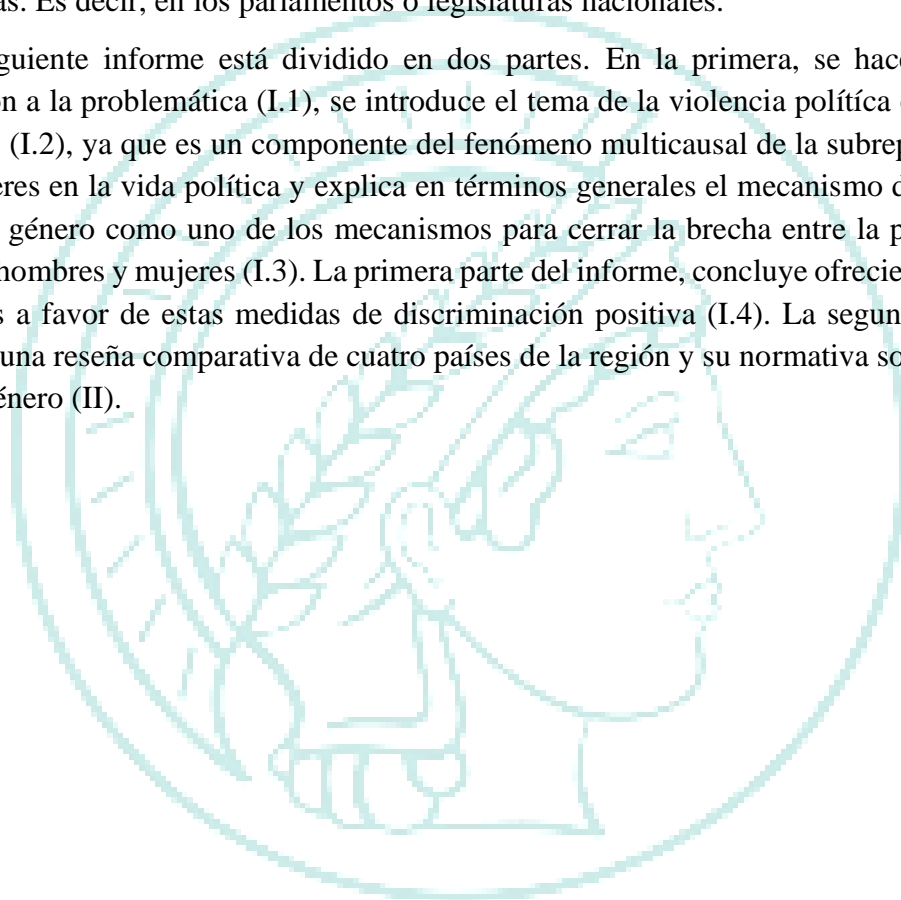


RESUMEN EJECUTIVO

La pregunta planteada se refiere a la paridad de género en instancias políticas deliberativas y otros órganos del Estado. Dicha pregunta surge seguramente a raíz de la subrepresentación de las mujeres en la política y la sobrerrepresentación de los hombres en la misma (un problema que se agrava cuando se toman en cuenta otras identidades de género – tales como trans o no binarias).¹

Las cuotas de género en los parlamentos o legislaturas nacionales se han convertido en un mecanismo – utilizado en más de cien países – para remover obstáculos a la participación política de las mujeres y así llegar a la paridad de representación entre hombres y mujeres. Dichas medidas han sido implementadas sobre todo en lo que concierne a instancias políticas deliberativas. Es decir, en los parlamentos o legislaturas nacionales.

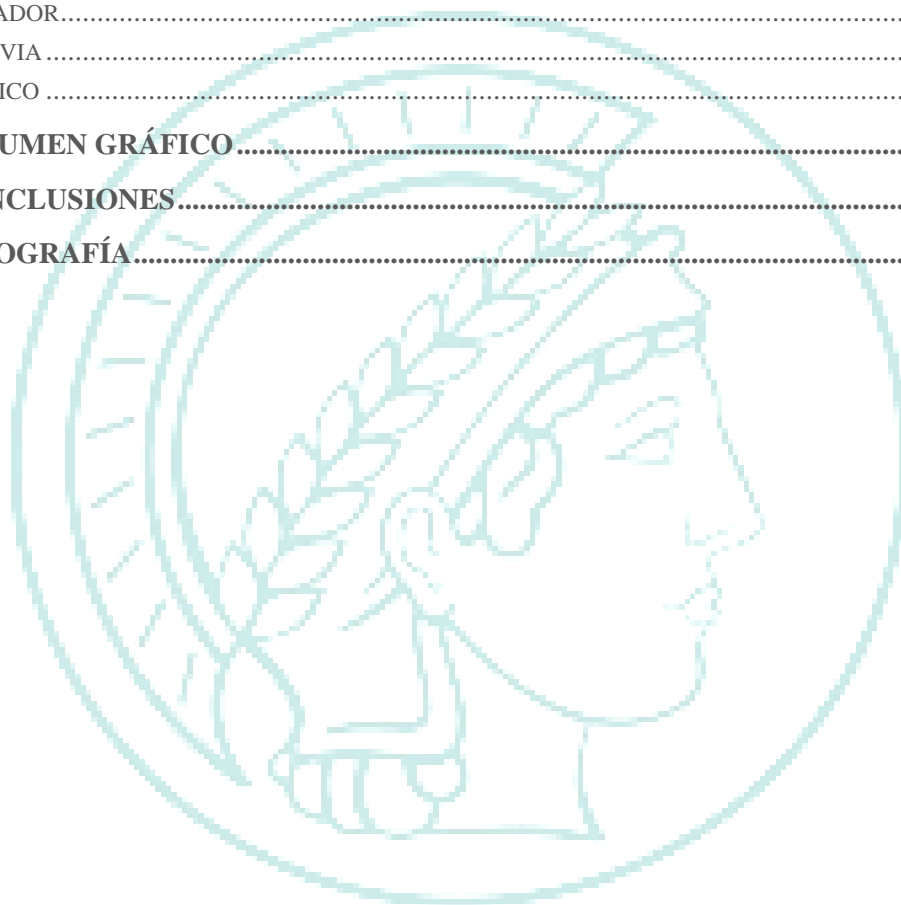
El siguiente informe está dividido en dos partes. En la primera, se hace una breve introducción a la problemática (I.1), se introduce el tema de la violencia política en contra de las mujeres (I.2), ya que es un componente del fenómeno multicausal de la subrepresentación de las mujeres en la vida política y explica en términos generales el mecanismo de las cuotas o cupos de género como uno de los mecanismos para cerrar la brecha entre la participación política de hombres y mujeres (I.3). La primera parte del informe, concluye ofreciendo algunos argumentos a favor de estas medidas de discriminación positiva (I.4). La segunda parte del informe es una reseña comparativa de cuatro países de la región y su normativa sobre cuotas o cupos de género (II).



¹ Para el año 2021, según los datos publicados por Unión Inter-Parlamentaria, Chile posee el 35.48% de los escaños en la cámara baja y el 24% de los cargos de la cámara alta ocupados por mujeres, Datos disponibles en: <https://www.ipu.org/parliament/EC>.

CONTENT

I. PARTE GENERAL DEL INFORME	5
1. INTRODUCCIÓN.....	5
2. LA VIOLENCIA POLÍTICA Y SU INCIDENCIA EN LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA.....	5
3. LAS CUOTAS O CUPOS DE GÉNERO.....	6
4. ARGUMENTOS HACIA LA PARIDAD.....	7
II. RESEÑA COMPARATIVA DE CASOS: ARGENTINA, ECUADOR, BOLIVIA, MÉXICO 10	
1. ARGENTINA.....	10
2. ECUADOR.....	13
3. BOLIVIA.....	15
4. MÉXICO.....	16
III. RESUMEN GRÁFICO	18
IV. CONCLUSIONES	20
V. BIBLIOGRAFÍA	21



I. PARTE GENERAL DEL INFORME

1. Introducción

La participación política de las mujeres es notablemente menor que la de los hombres en todo el mundo. La participación política de las lesbianas, travestis, trans y otras identidades de género es aún más deficitaria que la de las primeras.² Es por ello que hablamos de subrepresentación en el caso de estas poblaciones y de sobrerrepresentación para el caso de los hombres.

En razón de su género las mujeres se han visto históricamente relegadas en el ejercicio de gobierno y si bien la brecha entre hombres y mujeres en los parlamentos nacionales se achica progresivamente, aún hoy las mujeres ocupan sólo el 25.9% de los escaños a nivel global, y el 32.8% en la región de las Américas.³

La ampliación del sufragio y los avances en materia de derechos de las mujeres durante la segunda mitad del siglo XX no implicaron una remoción de las barreras que dificultan el ejercicio pleno de la ciudadanía política. El predominio masculino es un rasgo tan constitutivo y persistente de la vida política que, para 2020, el 68% de los parlamentarios en Latinoamérica y el Caribe eran hombres. Sin embargo, existen importantes variaciones entre países de la región, la cual alberga al segundo país con mayor paridad en escaños legislativos del mundo, Cuba, y al que ocupa el puesto 187 en ese ranking, Haití.⁴ El hecho de que un país registre una mayor brecha de género en la participación política institucional es multicausal, por lo mismo las comunidades con mayor paridad no se lo deben a un único mecanismo de avance de las mujeres. Esta aclaración vale para lo que sigue en este informe en el que abordaremos la existencia de cupos o cuotas de género en los parlamentos o legislaturas nacionales y el modo en que fueron instituidas en algunos países de la región.

2. La violencia política y su incidencia en la participación política

Es fundamental tener presente que las cuotas o cupos no pueden por sí solas modificar por completo las brechas de género, sobre todo aquellas que miden el efecto cualitativo de la discriminación por razón de género. Para lograr un ejercicio pleno de la ciudadanía e igualitario entre varones y mujeres es preciso una batería de políticas públicas tendientes a ello y un sistema normativo robusto que garantice el derecho a la participación igualitaria.

² En este informe abordaremos la brecha de género en los parlamentos o legislaturas nacionales entre hombres y mujeres. La situación de las lesbianas, travestis, trans y personas no binarias tiene características propias que deben ser analizadas con precisión y de forma situada. Las personas travestis y trans están sometidas a niveles de violencia y marginalidad que hacen casi nula su participación en cargos públicos. Basta mencionar que la expectativa de vida de las personas travestis y trans en América Latina promedia los 35 años. Este dato hace que incorporar al análisis de las brechas de género en participación política a todas las identidades de género no hegemónicas resulte un error metodológico. Asimismo es importante notar que hay menos datos oficiales acerca de su participación política.

³ <https://data.ipu.org/women-averages>

⁴ Ranking mensual IPU (Unión Inter-Parlamentaria), recuperado de: <https://data.ipu.org/women-ranking?month=11&year=2021>

En este sentido la erradicación de la violencia política aparece como prioridad. En América Latina salvando las diferencias entre países se han documentado numerosas experiencias de violencia política hacia las mujeres que son candidatas a cargos electivos, dirigentas sindicales, funcionarias en funciones, autoridades locales o nacionales. Los hechos que se registran van desde el acoso y las amenazas hasta el femicidio.⁵

Un estudio realizado por IPU en 2016 en 39 países arrojó que el 40% de las mujeres en órganos legislativos ha recibido amenazas, lesiones, otros ataques incluyendo el asesinato durante su manato y el 80% refirieron haber recibido agresiones, comentarios sexistas o humillaciones.⁶

La violencia sufrida por las mujeres ha sido parte de las motivaciones que éstas han tenido a la hora de organizarse para exigir la sanción de normas que la protejan y que garanticen su participación en los partidos políticos y los órganos de gobierno. Las mujeres activistas y militantes han sido las promotoras, impulsoras, ideólogas y responsables de las leyes de cuotas, cupos o paridad. En la mayoría de los países donde se han sancionado leyes para garantizar su representación, ellas han sido quienes negociaron al interior de los partidos políticos y generaron los consensos necesarios para la sanción de estas leyes.⁷

3. Las cuotas o cupos de género

El mecanismo más utilizado para promover la inclusión o avanzar hacia la paridad en términos de representación política es el de la institución de cuotas o cupos. Con sus variantes, estas medidas están presentes en más de cien países que se diferencian tanto en su organización política (sistemas parlamentarios y presidencialistas, unitarios y federales), como en sus niveles de desarrollo. La implementación de las cuotas puede ser voluntaria o legal. En el primer caso, los partidos asumen el compromiso de incorporar a las mujeres y lo plasman en sus estatutos, sin que exista un mandato legal. En el segundo (ley de cuota) se exige la incorporación de candidatas mujeres por medio de una norma que obliga a todos los partidos políticos. Existe otra variante que consiste en reservar escaños.

La introducción de cuotas o cupos de género experimentó un marcado auge en los 1990s, durante la tercera ola de democratización, la cual afectó principalmente a América Latina, Europa del Este y África. En sus distintas variantes, dichas cuotas fueron introducidas en más

⁵ Flavia Friedenber y Gabriela Del Valle Perez (eds), *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina* (Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM y Tribunal Electoral de la Ciudad de México, 2017).

⁶ Unión Inter-Parlamentaria, 'Sexismo, acoso y violencia contra las mujeres parlamentarias, Boletín temático (octubre 2016), disponible para descargar en: <https://www.ipu.org/resources/publications/issue-briefs/2016-10/sexism-harassment-and-violence-against-women-parliamentarians>.

⁷ Sobre el caso argentino puede consultarse a Mariana Caminotti, 'Derribar los muros indebidos. Reflexiones en torno de las leyes de cupo femenino en Argentina' (2008) 25 *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, 13-31.

de cincuenta países durante esa década. Desde el año 2000, al menos cuarenta países más han introducido cuotas o cupos de género.⁸

Las cuotas dependen de varios factores para ser efectivas. Caminotti y Friedenberg han mostrado que existen tres propiedades que condicionan la efectividad de estas medidas:⁹

1. el tamaño de la cuota o porcentaje;
2. el mandato de posición de la cuota (exigencia de ubicar a las mujeres en candidaturas efectivas y no sólo simbólicas);
3. los mecanismos que penalizan el incumplimiento de las cuotas tales como multas, amonestaciones, no oficialización de listas, pérdida del registro del partido, no acceso a financiamiento, etcétera.

A las propiedades identificadas por Caminotti y Friedenberg, se pueden sumar otros factores que afectan la efectividad del impacto de estas normas:

4. La reglamentación de las leyes por el órgano ejecutor: la normativa que reglamenta las leyes de cuotas incide en su efectividad. Veremos un ejemplo de ello en el caso argentino.
5. La existencia de otras normas de prevención y erradicación de las violencias contra las mujeres, en especial de la violencia política.
6. Indicadores generales de brechas de género que afecten la participación de las mujeres en la vida política institucional y no institucional: la inserción de las mujeres en el mercado de trabajo, los niveles de educación, incluso los índices de feminización de la pobreza también aportan información sobre otras barreras que enfrentan para la participación política institucionalizada y no institucionalizada.

4. Argumentos hacia la paridad

La institución de cuotas ha generado debates y tensiones. Si bien en la actualidad son extensamente aceptadas, al igual que otros mecanismos de afirmación positiva o discriminación inversa, siguen vigentes algunos argumentos en contra.

Las ideas liberales que promueven una injerencia mínima del Estado suelen aportar al debate la posición de que el Estado no debe inmiscuirse en la organización de los partidos políticos y que por tanto las normas que obligan a las organizaciones partidarias a diseñar sus listas con un porcentaje de mujeres, o aún más con un porcentaje de mujeres en determinadas posiciones son contrarias a esa libertad política que debe garantizarse. Además, incluso dentro del movimiento feminista existe aún hoy algún debate acerca de las cuotas, en especial alrededor de su efectividad.

⁸ Mona Lena Krook, *Quotas for Women in Politics: Gender and Candidate Selection Reform Worldwide* (OUP, 2009).

⁹ En este trabajo las autoras ensayan un “índice de fortaleza de la cuota” que puede resultar de utilidad para su diseño y evaluación, véase Mariana Caminotti y Flavia Freidenberg, ‘Federalismo electoral, fortaleza de las cuotas de género y representación política de las mujeres en Argentina y México’ (2016) 61 *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 121-144.

Sin embargo los argumentos a favor de las cuotas tienen un peso considerable. Mayores niveles de participación de las mujeres impactan cualitativamente en los órganos legislativos. Por ejemplo, en Argentina, entre 1989 y 2007, el 79% de los proyectos sobre cuotas de género, el 80% de las iniciativas sobre despenalización/ legalización del aborto, acceso a la contracepción y derechos reproductivos, y el 69% de las propuestas en materia de violencia de género fueron introducidas por legisladoras.¹⁰ Entre 1994 y 2003, 87 de las 177 diputadas nacionales que ocuparon su banca al menos por un año presentaron proyectos sobre temas de género. Así, vemos que la participación parlamentaria de las mujeres mejora la calidad democrática al traer a la esfera pública asuntos que conciernen a este colectivo.

Existen también argumentos de derecho internacional a favor de las cuotas o cupos como mecanismo para alcanzar la paridad en la participación política de las mujeres. Si bien no existen normas que exijan la implementación específica de cupos o cuotas para alcanzar la paridad de género en la participación política, lo cierto es que los compromisos de derecho internacional que han asumido los Estados de adoptar medidas para erradicar la violencia de género y garantizar el ejercicio pleno de los derechos políticos en igualdad de condiciones, apuntan hacia estas medidas.

Con distinto grado de precisión o desagregación estos derechos están consagrados en el sistema internacional de los Derechos Humanos en varios tratados como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, entre otros. A estas declaraciones y tratados de derecho internacional deben sumarse además los compromisos asumidos en el marco de las Conferencias Regionales sobre la Mujer de América Latina y el Caribe que son de suma relevancia en la materia. Entre estos últimos se encuentra, para nombrar un ejemplo, el Compromiso de Santiago, adoptado en 2020 por los países que forman parte de CEPAL, entre los que se encuentra por supuesto Chile, que fue además sede de la última Conferencia. Allí los firmantes acordaron entre otras medidas:

5. Tomar todas las medidas necesarias para acelerar la efectiva implementación de la Plataforma de Acción de Beijing y de la Agenda Regional de Género, fortaleciendo la institucionalidad y la arquitectura de género a través de la jerarquización de los mecanismos para el adelanto de las mujeres y de la transversalización de la perspectiva de género en los diferentes niveles del Estado, incrementando, de acuerdo a las realidades, capacidades y legislaciones nacionales, la asignación de recursos financieros, técnicos y humanos, la presupuestación con perspectiva de género, y el seguimiento y la rendición de cuentas, con miras a reforzar la aplicación de políticas de igualdad en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible; (...)

¹⁰ Mariana Caminotti, 'Ideas, legados y estrategias políticas en la reforma de las reglas de selección de candidatos: la ley de cuotas pionera de Argentina' (2014) 23 *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 65-85; Susan Franceschet and Jennifer M. Piscopo, 'Gender Quotas and Women's Substantive Representation: Lessons from Argentina' (2008) 4 *Politics and Gender*, 393-425.

12. Alentar los esfuerzos sostenidos para aumentar la representación de las mujeres, incluidas las mujeres con discapacidad, en los procesos de toma de decisiones a fin de alcanzar la democracia paritaria, con un enfoque intercultural y étnico-racial, afianzando la presencia de mujeres en todos los poderes del Estado y niveles y ámbitos de gobierno, garantizar la protección de los derechos de las mujeres que participan en política, de las defensoras de derechos humanos y de las mujeres periodistas, y condenar la violencia política (CEPAL:2020).

La mención que hace el Compromiso de Santiago a la Plataforma de Acción de Beijing, considerada una de las plataformas de acuerdos y compromisos más relevantes sobre igualdad de género, es muy importante. En particular la plataforma considera como parte de las “Esferas de mayor preocupación” a “La mujer en el ejercicio del poder y la toma de decisiones” y despliega un detallado diagnóstico de la situación para luego enumerar las medidas que han de adoptarse, siendo las dos primeras de ellas:

a) Comprometerse a establecer el objetivo del equilibrio entre mujeres y hombres en los órganos y comités gubernamentales, así como en las entidades de la administración pública y en la judicatura, incluidas, entre otras cosas, la fijación de objetivos concretos y medidas de aplicación a fin de aumentar sustancialmente el número de mujeres con miras a lograr una representación paritaria de las mujeres y los hombres, de ser necesario mediante la adopción de medidas positivas en favor de la mujer, en todos los puestos gubernamentales y de la administración pública;

b) 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 MUJERES: 1995).

II. RESEÑA COMPARATIVA DE CASOS: ARGENTINA, ECUADOR, BOLIVIA, MÉXICO

1. Argentina

La Constitución no establece cupos o cuotas de género pero si establece el andamiaje sobre el cual se han construido los mismos. Las disposiciones constitucionales relevantes son aquellas que se refieren a la obligación del Estado de sancionar leyes que respeten el derecho al pleno ejercicio de los derechos políticos sin discriminación y de forma que garanticen la igualdad de género en el ámbito de la participación política. De igual forma, la cláusula de apertura al derecho internacional de la constitución argentina, ha dado mayor sustento a las medidas para alcanzar la paridad de género en la vida política.

En su Constitución Nacional, reformada en 1994, Argentina incorporó el siguiente artículo sobre la igualdad en la participación política entre hombres y mujeres:

Artículo 37.- Esta Constitución garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular y de las leyes que se dicten en consecuencia. El sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio.

La igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral.

A su vez, en el artículo correspondiente a las atribuciones del Congreso de la Nación se otorgó jerarquía constitucional a una serie de tratados internacionales de Derechos Humanos. La redacción es la siguiente:

Artículo 75.- Corresponde al Congreso:

(...) 22. Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes.

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño; en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos. Sólo podrán ser denunciados, en su caso, por el Poder Ejecutivo Nacional, previa aprobación de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara.

Los demás tratados y convenciones sobre derechos humanos, luego de ser aprobados por el Congreso, requerirán del voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara para gozar de la jerarquía constitucional.

Este inciso funda lo que en la doctrina Argentina sobre jerarquía de las normas se conoce como “bloque de constitucionalidad”.¹¹ Es importante notar que entre los tratados se encuentra la [Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer](#) que consagra derechos específicos sobre la participación política y obligaciones para el Estado en cuanto a su efectivización. También es relevante señalar que la frase “en las condiciones de su vigencia” ha sido interpretada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el precedente “Girolodi”¹² donde sostiene:

(...) esto es tal como (...) rige en el ámbito internacional y considerando particularmente su efectiva aplicación jurisprudencial por los tribunales internacionales competentes para su interpretación y aplicación.

Esta redacción permitió nutrir una amplia jurisprudencia que incorpora en su análisis e interpretación de los tratados la que hacen los organismos de control de aquellos, así como los tribunales internacionales.

Por último el inciso 23 del mismo artículo prevé como atribución del Congreso Nacional:

23. Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad.

Los citados son los [artículos de la Constitución Nacional que dan fundamento a la legislación nacional vigente en materia de cupos para cargos electivos](#). Como se indicó antes, la Constitución no establece directamente dicho cupo sino que enuncia la obligación del Estado de sancionar leyes que respeten el derecho al pleno ejercicio de los derechos políticos sin discriminación y que garanticen la igualdad de género en el ámbito de la participación política.

La cláusula de constitucionalización de los tratados es fundamental para el andamiaje de normas de rango nacional en materia de igualdad de género, así como de prevención y protección de las mujeres y LGBTI frente a las violencias. La frase “en las condiciones de su vigencia” ha habilitado una interpretación amplia y progresiva de los

¹¹ Sobre esta figura en los distintos países de América Latina, ver Manuel Góngora Mera, ‘La difusión del bloque de constitucionalidad en la jurisprudencia latinoamericana y su potencial en la construcción del ius constitutionale commune latinoamericano’, en Armin von Bogdandy, Héctor Fix-Fierro, Mariela Morales Antoniazzi (eds.) *Ius constitutionale commune en América Latina: Rasgos, potencialidades y desafíos* (Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2014), 301-327.

¹² Corte Suprema de Justicia de la Nación (Argentina), *Fallos 318:514* (7 de Abril de 1995).

derechos humanos consagrados en los tratados con rango constitucional y ha permitido el ingreso de las voces de los organismos internacionales, y órganos de control de los tratados aportando mayor eficacia en la garantía de estos derechos.

Las cuotas o cupos de género se encuentran establecidas en **leyes nacionales**. Argentina fue un país pionero al sancionar en 1991 la Ley 24.012 que estableció un piso mínimo de representación de mujeres en las listas partidarias para los cargos legislativos nacionales. El cupo fue del 30%. Esta norma fue perfeccionándose en su implementación gracias a los decretos reglamentarios que se sancionaron para evitar los incumplimientos partidarios y asegurar por ejemplo la ubicación de las mujeres en lugares de las listas con potencial para ocupar efectivamente los cargos. Esta reglamentación hizo que la aplicación del cupo en el caso del Senado redundara en un mandato de facto de paridad, dado que para el Senado de la Nación se eligen dos candidatos/as. Como afirman Cogliano y Degiusti *“desde su entrada en vigencia la ley de cupo femenino permitió un aumento sostenido de la participación de la mujer en el ámbito legislativo. Esto fue posible gracias al diseño robusto de la norma y a un sistema electoral con elementos favorables para su aplicación, como la proporcionalidad en diputados y la mayoría limitada en el Senado, y el tipo de listas (cerradas y bloqueadas). De esta forma, no sólo se cumpliría con el porcentaje mínimo establecido por la norma, sino que con el tiempo este alcanzaría incluso a superarse”*.¹³

Reiterando lo que se dijo más arriba, en términos cualitativos la incorporación de más mujeres al Congreso impactó favorablemente si se considera cualitativamente a los proyectos presentados por mujeres en los recintos, por ejemplo, entre 1989 y 2007, el 79% de los proyectos sobre cuotas de género, el 80% de las iniciativas sobre despenalización/ legalización del aborto, acceso a la contracepción y derechos reproductivos, y el 69% de las propuestas en materia de violencia de género fueron introducidas por legisladoras.¹⁴

El 22 de noviembre de 2017 el Congreso de la Nación aprobó la **Ley de Paridad de Género** para las listas de cargos electivos y partidarios (Ley 27.412) lo que implicó que a partir de las elecciones para la renovación parcial de ambas cámaras en 2019, las listas legislativas debieron contener un 50% de candidatas mujeres de forma intercalada. La ley modifica el artículo 60 bis del Código Electoral Nacional estableciendo que “las listas de candidatos/as que se presenten para la elección de senadores/as nacionales, diputados/as nacionales y parlamentarios/as del Mercosur [distrito nacional único plurinominal] deben integrarse ubicando de manera intercalada a mujeres y varones desde el/la primer/a candidato/a titular hasta el/la último/a candidato/a suplente”. Al integrarse las listas de forma intercalada, se asegura que las mujeres consigan ser electas en paridad con los hombres.

¹³ Natalia Del Cogliano y Danilo Degiusti, ‘La nueva ley de paridad de género en Argentina: Antecedentes y Desafíos’, (2018) Observatorio Político Electoral: Documentos de Trabajo No. 1, disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ope-doc1-paridad.pdf>.

¹⁴ Susan Franceschet and Jennifer M. Piscopo, ‘Gender Quotas and Women’s Substantive Representation: Lessons from Argentina’ (2008) 4 *Politics and Gender*, 393-425.

Debe observarse que en un país de organización federal resulta muy importante la adopción de este tipo de normas en las provincias. En Argentina son ocho las provincias que han adoptado la paridad, catorce las que sostienen cupos del 30% y una del 25%.

Para el año 2021, según los datos publicados por Unión Inter-Parlamentaria, Argentina posee el 44.75% de los escaños en la cámara baja y el 43.06% de los cargos de la cámara alta ocupados por mujeres.¹⁵

2. Ecuador

La Constitución Nacional de Ecuador contiene varias menciones a los derechos de las mujeres y garantías para asegurar la igualdad de oportunidades y de trato. En la Sección Tercera establece:

Art. 41.- El Estado formulará y ejecutará políticas para alcanzar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, a través de un organismo especializado que funcionará en la forma que determine la ley, incorporará el enfoque de género en planes y programas, y brindará asistencia técnica para su obligatoria aplicación en el sector público.

Luego, en el Título IV sobre la participación democrática dispone:

Art. 102.- El Estado promoverá y garantizará la participación equitativa de mujeres y hombres como candidatos en los procesos de elección popular, en las instancias de dirección y decisión en el ámbito público, en la administración de justicia, en los organismos de control y en los partidos políticos.

En el año 2009 Ecuador sancionó la **Ley orgánica electoral y de organizaciones políticas de la República del Ecuador, Código de la democracia**, que consagra como principios del sistema electoral la proporcionalidad, igualdad del voto, equidad, paridad y alternabilidad entre mujeres y hombres.

La paridad en las listas debe respetarse en los cargos del Consejo Nacional Electoral en los términos del artículo que citamos a continuación:

Art. 20.- Los miembros del Consejo Nacional Electoral y del Tribunal Contencioso Electoral serán designados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, previa selección, mediante concurso público de oposición y méritos realizado por las respectivas Comisiones Ciudadanas de Selección, con postulación e impugnación de la ciudadanía, y dando cumplimiento a la garantía constitucional de equidad y paridad entre hombres y mujeres.

En cuanto a las listas que presenten los partidos políticos establece:

Art. 94.- Los partidos y movimientos políticos o sus alianzas podrán presentar a militantes, simpatizantes o personas no afiliadas como candidatas de elección popular. Las candidatas o candidatos deberán ser seleccionados mediante

¹⁵ Datos disponibles en: <https://www.ipu.org/parliament/EC>.

elecciones primarias o procesos democráticos electorales internos, que garanticen la participación igualitaria entre hombres y mujeres aplicando los principios de paridad, alternabilidad, secuencialidad entre los afiliados o simpatizantes de las organizaciones políticas; así como la igualdad en los recursos y oportunidades de candidatos y candidatas.

Asimismo esta norma faculta al Consejo Nacional Electoral a negar la inscripción de candidaturas a aquellos partidos que no respeten la norma de paridad.

Finalmente la ley detalla el modo en que deben presentarse las listas de candidatos/as para los órganos legislativos instituyendo de forma obligatoria **la paridad con alternabilidad y secuencialidad** entre hombres y mujeres:

Art. 160.- Las y los representantes de la Asamblea Nacional, representantes ante los Parlamentos Andino y Latinoamericano, consejeras y consejeros regionales, las y los concejales distritales y municipales y vocales de juntas parroquiales rurales se elegirán votando por las candidaturas de las listas establecidas mediante procesos democráticos internos o elecciones primarias y que deberán mantener de forma estricta la equidad, paridad, alternabilidad y secuencialidad entre hombres y mujeres o viceversa. El elector podrá indicar su preferencia por los o las candidatas de una sola lista o de varias listas hasta completar el número permitido para cada uno de los cargos señalados.

Según los datos publicados por IPU para 2021, Ecuador presenta un 39.4% de mujeres en escaños en la legislatura nacional.¹⁶ Las razones del desfase entre paridad en las candidaturas y cargos electos tienen que ver con: encabezamiento de lista predominantemente masculino y comportamiento electoral de distribución de la representación no captada por el partido mayoritario sino en múltiples minorías fragmentadas que no aportan bloques de representantes. A estos dos, cabe agregar otro que podría influir: el sistema de voto que permite sufragar por una lista o por candidatos/as de entre listas.¹⁷

Tanto las normas constitucionales como las leyes nacionales ecuatorianas resultan interesantes en tanto insumos para el proceso constituyente de Chile por ser fruto de un proceso constituyente gestado con características similares imbuido de reclamos y exigencias de colectivos como el de los pueblos originarios o indígenas así como campesinos, y el de las mujeres. Esta misma valoración cabe para el proceso boliviano que debe ser observado con particular atención dado que desembocó en una constitución que, en esta materia, es progresista y novedosa para la región.

¹⁶ Datos disponibles en: <https://www.ipu.org/parliament/EC>.

¹⁷ Solanda Goyes Quelal, 'De las cuotas a la paridad: el caso del Ecuador', en Beatriz Llanos (ed) La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina. Casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica (IDEA; OEA, SIM, 2013), 47-120.

3. Bolivia

La Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia consagra el derecho a la participación igualitaria entre hombres y mujeres en el siguiente artículo:

Artículo 26. I. Todas las ciudadanas y los ciudadanos tienen derecho a participar libremente en la formación, ejercicio y control del poder político, directamente o por medio de sus representantes, y de manera individual o colectiva. La participación será equitativa y en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres.

El mandato de igualdad de género fue además reforzado en el artículo sobre sistema de gobierno, lo que resulta relevante dado que pocas constituciones ubican aquí este principio de igualdad:

Artículo 11. I. La República de Bolivia adopta para su gobierno la forma democrática participativa, representativa y comunitaria, con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres.

Por su parte dispone también que en la composición de la Asamblea Legislativa Plurinacional debe respetarse la “igual participación” entre hombres y mujeres:

Artículo 147. I. En la elección de asambleístas se garantizará la igual participación de hombres y mujeres.

A su vez el Órgano Electoral Plurinacional tiene por mandato constitucional la atribución de garantizar la igual participación de hombres y mujeres en la elección interna de candidatos/as en los partidos políticos (conforme su artículo 210).

En cuanto al establecimiento efectivo de las cuotas, la Ley N°026 del año 2010 sobre el Régimen Electoral consagró como uno de los principios de la democracia intercultural el de equivalencia que consiste en:

Equivalencia. La democracia boliviana se sustenta en la equidad de género e igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres para el ejercicio de sus derechos individuales y colectivos, aplicando la paridad y alternancia en las listas de candidatas y candidatos para todos los cargos de gobierno y de representación, en la elección interna de las dirigencias y candidaturas de las organizaciones políticas, y en las normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos.

Luego dispuso la paridad en las listas de cargos electivos de forma detallada y precisa, adoptando también la obligación de alternar los candidatos y candidatas según su género:

Artículo 11. (EQUIVALENCIA DE CONDICIONES). La democracia intercultural boliviana garantiza la equidad de género y la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Las autoridades electorales competentes están obligadas a su cumplimiento, conforme a los siguientes criterios básicos: a) Las listas de candidatas y candidatos a Senadoras y Senadores, Diputadas y Diputados, Asambleístas Departamentales y Regionales,

Concejales y Concejales Municipales, y otras autoridades electivas, titulares y suplentes, respetarán la paridad y alternancia de género entre mujeres y hombres, de tal manera que exista una candidata titular mujer y, a continuación, un candidato titular hombre; un candidato suplente hombre y, a continuación, una candidata suplente mujer, de manera sucesiva. b) En los casos de elección de una sola candidatura en una circunscripción, la igualdad, paridad y alternancia de género se expresa en titulares y suplentes. En el total de dichas circunscripciones por lo menos el cincuenta por ciento (50%) de las candidaturas titulares pertenecerán a mujeres. c) Las listas de las candidatas y candidatos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, elaboradas de acuerdo a sus normas y procedimientos propios, respetarán los principios mencionados en el párrafo precedente.

Sobre la legislación Boliviana es de notar que en la ley citada además existen previsiones para las listas de candidatos, para cargos electivos, del órgano judicial que ordena el respeto por la paridad en la preselección de los y las candidatas. Esta ley merece particular atención también porque establece el acoso político como delito electoral y se definen sanciones (art. 238, inciso p).

Para el año 2021, según los datos publicados por Unión Inter-Parlamentaria, Bolivia posee el 46.2% de los escaños en la cámara baja y el 55.6% de los cargos de la cámara alta ocupados por mujeres.¹⁸

4. México

México impulsó medidas para incrementar la representación descriptiva de las mujeres desde la década de 1990. A partir de 1993, sucesivas modificaciones y adiciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) plantearon desde meras recomendaciones a los partidos en 1993, 1996, pasando por cuotas obligatorias de 30% en el año 2002 y 40% en 2008, hasta llegar a la obligatoriedad de la paridad entre 2013-2014.¹⁹

La Constitución mexicana hace referencia expresa al deber de paridad en cargos electivos para el Congreso:

Artículo 53.- (...) Para la elección de los 200 diputados y diputadas según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país conformadas de acuerdo con el principio de paridad, y encabezadas alternadamente entre mujeres y hombres cada periodo electivo. La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.

¹⁸ Datos disponibles en: <https://www.ipu.org/parliament/EC>.

¹⁹ Mariana Caminotti y Flavia Freidenberg, 'Federalismo electoral, fortaleza de las cuotas de género y representación política de las mujeres en Argentina y México' (2016) 61 *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 121-144.

La misma regla se aplica para el caso del Senado (Art. 56).

A las disposiciones sobre los cargos del poder legislativo se suma una disposición sobre el poder ejecutivo, que por su redacción no resulta de aplicación directa como las anteriores pero resulta relevante si la comparamos con los demás países que sólo prevén este principio o cuotas para el poder legislativo:

*Artículo 41.- (...) La ley determinará las formas y modalidades que correspondan, para observar el **principio de paridad de género** en los nombramientos de las personas titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo Federal y sus equivalentes en las entidades federativas. En la integración de los organismos autónomos se observará el mismo principio.*

El mismo artículo más adelante incorpora una previsión para los partidos políticos:

La ley determinará las formas y modalidades que correspondan, para observar el principio de paridad de género en los nombramientos de las personas titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo Federal y sus equivalentes en las entidades federativas. En la integración de los organismos autónomos se observará el mismo principio.

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales sancionada en 2014 consagra la paridad entre varones y mujeres en los cargos electivos y la participación política en los siguientes artículos:

Artículo 7. 1. Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación que se ejerce para integrar órganos del Estado de elección popular. También es derecho de los Ciudadanos y obligación para los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la paridad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular.

Artículo 232. (...) 3. Los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad entre los géneros, en la postulación de candidatos a los cargos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión, los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

4. El Instituto y los Organismos Públicos Locales, en el ámbito de sus competencias, tendrán facultades para rechazar el registro del número de candidaturas de un género que exceda la paridad, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas. En caso de que no sean sustituidas no se aceptarán dichos registros.

Artículo 233. 1. De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto, deberán integrarse salvaguardando la paridad entre los géneros mandatada en la Constitución y en esta Ley.

Artículo 234. 1. Las listas de representación proporcional se integrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente

del mismo género, y se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista.

Para el año 2021, según los datos publicados por Unión Inter-Parlamentaria, México posee el 50% de los escaños en la cámara baja y el 49.2% de los cargos de la cámara alta ocupados por mujeres.²⁰

III. RESUMEN GRÁFICO

1. Año de sanción

País	Año de adopción de la paridad
Ecuador	2009
Bolivia	2010
México	2014
Argentina	2017

2. Modo de implementación

País	Paridad obligatoria en cargos electivos al poder legislativo	Establecido expresamente en la Constitución	Establecido por ley nacional
Argentina	si	No	Si
Bolivia	si	No	Si
Ecuador	si	Sí	Si
México	si	Sí	Si

3. Niveles de participación de mujeres en el poder legislativo

País	Porcentaje de escaños ocupados por mujeres
Argentina	44.75% (cámara baja) y el 43.06% (cámara alta)

²⁰ Datos disponibles en: <https://www.ipu.org/parliament/EC>.

Bolivia	46.2% (cámara baja) y el 55.6% (cámara alta)
Ecuador	39.42% congreso unicameral
México	50% (cámara baja) y el 49.2%(cámara alta)



IV. CONCLUSIONES

La implementación de cupos o cuotas de género es importante para lograr la erradicación de las brechas de género en la participación política y en la lucha contra la violencia política hacia las mujeres. Estas medidas se han introducido en más de cien países y han tenido distintos niveles de éxito en virtud de su diseño y del sistema electoral en el cual operan, pero también en virtud del contexto de violencia política que exista.

Si bien siguen existiendo voces que se oponen a la introducción de cuotas o cupos políticos, la paridad de género en la representación únicamente ha hecho avances gracias a una serie de medidas que incluyen las cuotas o cupos de género. Sin embargo, no toda cuota o cupo conlleva a la paridad. Las cuotas voluntarias han sido menos efectivas que las obligatorias en aumentar la participación femenina. Asimismo, las cuotas bajas, aquellas que exigían menos de 40% de candidatas mujeres, o que dejaban a libre elección de los partidos políticos en cuales puestos de sus listas colocaban a las mujeres, han sido reformadas ya que se comprobó que no eran efectivas si el objetivo era la paridad.

El incremento de la participación de las mujeres implica mayor diversidad en la institución parlamentaria y provoca efectos positivos en la labor parlamentaria (en términos de los temas que entran al debate público), pero por sobre todo es la concreción de un derecho de las mujeres exigible a los Estados.

El mandato de paridad para cargos en órganos legislativos avanza progresivamente en la región y tiene efectos positivos, ubicando a ciertos países de América Latina en mejores posiciones en el ranking de igualdad de género en los parlamentos, respecto de Europa, e incluso respecto de países nórdicos.²¹ Sin embargo, los poderes ejecutivos y aún más los judiciales siguen mostrando enormes resistencias a normas de este tipo donde la representación de las mujeres es mucho menor.

Por último, las normas de paridad, cuotas y de promoción de la igualdad en la participación política podrían no solo tomar en cuenta la enorme desigualdad entre hombres y mujeres sino incorporar al análisis las realidades de las personas con otras identidades de género que no sean hombre o mujer, por ejemplo personas trans o no binarias. En este sentido es importante mencionar el Decreto Presidencial de 2020 que en Argentina estableció el cupo laboral travesti trans en el sector público nacional (se reserva el 1% de los puestos para personas con identidades de género diversa).

²¹ Los países nórdicos tienen un promedio de ocupación femenina de escaños en la cámara baja de 42%.

V. BIBLIOGRAFÍA

María Gabriela Abalos, 'El rol de la Corte Suprema de Justicia de Argentina en relación con el control de convencionalidad y su incidencia en el derecho interno', (2013) 19 *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, 245-284.

Mariana Caminotti, 'Derribar los muros indebidos. Reflexiones en torno de las leyes de cupo femenino en Argentina' (2008) 25 *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, 13-31.

Mariana Caminotti, 'Ideas, legados y estrategias políticas en la reforma de las reglas de selección de candidatos: la ley de cuotas pionera de Argentina' (2014) 23 *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 65-85.

Mariana Caminotti y Flavia Freidenberg, 'Federalismo electoral, fortaleza de las cuotas de género y representación política de las mujeres en Argentina y México' (2016) 61 *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 121-144.

Mariana Caminotti, Natalia Del Cogliano "El origen de la "primera generación" de reformas de paridad de género en América Latina" (2019) 26 *Política y Gobierno*, 205-2018.

Natalia Del Cogliano y Danilo Degiusti, 'La nueva ley de paridad de género en Argentina: Antecedentes y Desafíos', (2018) Observatorio Político Electoral: Documentos de Trabajo No. 1, disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ope-doc1-paridad.pdf>

Susan Franceschet and Jennifer M. Piscopo, 'Gender Quotas and Women's Substantive Representation: Lessons from Argentina' (2008) 4 *Politics and Gender*, 393-425.

Flavia Friedenber y Gabriela del Valle Perez (eds), *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina* (Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM y Tribunal Electoral de la Ciudad de México, 2017).

Manuel Góngora Mera, 'La difusión del bloque de constitucionalidad en la jurisprudencia latinoamericana y su potencial en la construcción del ius constitutionale commune latinoamericano', en Armin von Bogdandy, Héctor Fix-Fierro, Mariela Morales Antoniazzi (eds.) *Ius constitutionale commune en América Latina: Rasgos, potencialidades y desafíos* (Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2014), 301-327.

Mona Lena Krook, *Quotas for Women in Politics: Gender and Candidate Selection Reform Worldwide* (OUP, 2009).

Unión Inter-Parlamentaria, 'Monthly ranking of women in national parliaments' (2021), disponible en <https://data.ipu.org/women-ranking?month=11&year=2021>

Unión Inter-Parlamentaria, 'Sexismo, acoso y violencia contra las mujeres parlamentarias, Boletín temático (octubre 2016), disponible para descargar en: <https://www.ipu.org/resources/publications/issue-briefs/2016-10/sexism-harassment-and-violence-against-women-parliamentarians>.

Corte Suprema de Justicia de la Nación (Argentina), *Fallos 318:514* (7 de Abril de 1995).