



Desde los años 1990, catorce países de América Latina han implementado cuotas de género. Gracias a esto, la región ostenta uno de los niveles más altos de participación de la mujer en las estructuras de toma de decisión a nivel mundial.

## ACCIONES AFIRMATIVAS PARA PROMOVER LA EQUIDAD DE GÉNERO EN LA POLÍTICA: LAS CUOTAS DE GÉNERO EN AMÉRICA LATINA



### RESUMEN

Desde los años noventa, la mayoría de los países de América Latina implementan cuotas de género para elevar el porcentaje de participación de la mujer en los procesos de toma de decisión política. Este documento analiza el impacto de estas leyes en el número de mujeres en el parlamento en varios países de América Latina, así como las condiciones que contribuyeron al éxito de estas leyes. La experiencia de América Latina en el tema de cuotas de género para las elecciones legislativas ofrece muchas lecciones, ya que esta región figura entre las más inclusivas a nivel mundial.

### PROBLEMA COMÚN Y RELEVANCIA DE LA POLÍTICA

Según las convenciones internacionales, ser elegido, participar en la política y la toma de decisión, y ser representado políticamente son derechos humanos.<sup>1</sup> El tercer Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM) establece que para el año 2015 al menos 30% del Poder Legislativo en todos los países debe estar conformado por mujeres. Sin embargo, el [Informe de los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2012](#) señala que muchos países están lejos de la meta señalada. Por ejemplo, en América Latina las mujeres no tienen igual acceso a las funciones políticas y, por lo tanto, su representación en la política es desigual. El porcentaje de mujeres en el congreso alcanza solo un promedio de 23%.<sup>2</sup>

No obstante, los países de América Latina y el Caribe han tenido importantes avances desde el año 2000: es la región del sur

### LECCIONES CLAVE

Unas leyes de cuotas bien diseñadas incrementan la representación de la mujer en los espacios de toma de decisión política y son el primer paso hacia una representación equitativa entre hombres y mujeres.

Las leyes de cuotas requieren sólidos mecanismos de ejecución y un mandato de posicionamiento a fin de que las mujeres tengan más oportunidad de ser elegidas.

El sistema de representación proporcional con listas cerradas favorece el éxito de las leyes de cuotas.

<sup>1</sup> El derecho a participar directamente o mediante representación en las decisiones de un país y el derecho de acceder a cargos públicos se señalan en el [Artículo 21](#) (21.1 y 21.2) de la [Declaración Universal de Derechos Humanos](#) y en los artículos 23.1 y 23.2 de la [Convención Americana sobre Derechos Humanos](#). La [Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos](#) también menciona estos derechos políticos en el artículo 13. Con relación a los derechos de la mujer, el artículo 4 de la [Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer](#) y el Artículo 7 de la [Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer](#) mencionan el derecho de la mujer a ser elegida, a participar en las decisiones de su país y a acceder a cargos públicos en todos los niveles del gobierno.

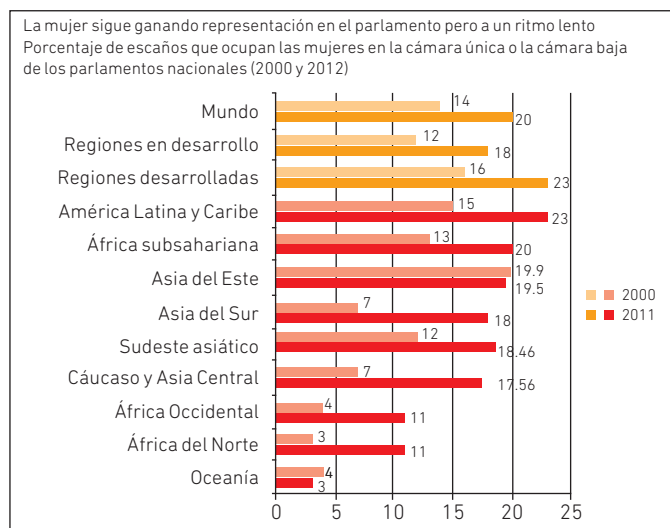
<sup>2</sup> Naciones Unidas. 2012. [Informe de los Objetivos de Desarrollo del Milenio](#). Naciones Unidas, Nueva York.



global donde las mujeres ocupan más escaños legislativos<sup>3</sup>, por delante incluso de los Estados Unidos y muchos países europeos.<sup>4</sup> Esto se debe a la implementación de acciones afirmativas que sobresalen por ser innovadoras, bien diseñadas e implementadas en 14 países de la región.<sup>5</sup> Nos referimos a las cuotas de género: medidas temporales que exigen a los partidos políticos incluir a mujeres en sus listas electorales para corregir la desigualdad entre la representación de hombres y mujeres en la política.<sup>6</sup> En América Latina, las cuotas de género se aplican especialmente en las elecciones legislativas para incrementar el número de mujeres en el parlamento.

Si bien las acciones afirmativas se han implementado también en muchos países de África y Asia (ej. escaños reservados) y el porcentaje de mujeres en el Poder Legislativo se incrementó, América Latina destaca no solo porque sus leyes de cuotas tienen características que han permitido avances significativos en la participación de la mujer en el Poder Legislativo (como se observa en la figura 1)<sup>7</sup>, sino también porque en esta región se encuentra el primer país del mundo en promulgar una ley de cuota de género que se aplica a todos los partidos políticos: Argentina.<sup>8</sup>

**Figura 1:** Representación de la Mujer en el Parlamento



Fuente: Naciones Unidas 2012, cita n° 2

Este resumen se basa en una revisión de diferentes documentos, entre estos, declaraciones e informes de derechos humanos, leyes y constituciones nacionales, publicaciones especializadas, disertaciones, documentos de trabajo y artículos periodísticos. Asimismo, se consultaron artículos teóricos sobre debates en torno al impacto de las cuotas de género en la efectiva representación de los intereses de la mujer en la esfera política.

## LAS CUOTAS DE GÉNERO EN AMÉRICA LATINA

En las últimas décadas, hubo avances a nivel mundial en el acceso de la mujer a cargos políticos; en más de 16 países el 30% o más de los escaños parlamentarios son ocupados por mujeres. Sin embargo, estos avances son aislados; los gobiernos deben implementar medidas especiales para garantizar el derecho de la mujer a ser candidata en elecciones políticas.<sup>9</sup> Desde los años noventa, los países de América Latina han establecido acciones afirmativas para abordar la discriminación que enfrentan las mujeres en el acceso a cargos con poder de decisión. Como una señal de que la cultura política está cambiando, cuatro mujeres actualmente lideran cuatro gobiernos de América Latina y el Caribe:

- Dilma Rousseff, Presidenta de Brasil desde 2011
- Laura Chinchilla, Presidenta de Costa Rica desde 2010
- Cristina Fernández, Presidenta de Argentina desde 2007
- Portia Simpson-Miller, primera ministra de Jamaica desde enero de 2013<sup>10</sup>

Las acciones afirmativas crean oportunidades para grupos específicos de la sociedad de modo que puedan acceder a derechos que históricamente se les ha negado debido a la discriminación racial, social o de género. En la esfera política, las acciones afirmativas se orientan a facilitar el acceso de las mujeres a cargos políticos de modo que puedan gozar del derecho a participar en los procesos de toma de decisión del país y ser elegidas. Existen diversas acciones afirmativas

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> Inter-Parliamentary Union and UN Women. 2012. *Women in Politics: 2012*. Inter-Parliamentary Union and UN Women, Ginebra.

<sup>5</sup> Para más información sobre la legislación de cuotas de género en América Latina, consulte el sitio web del [Observatorio de Igualdad de Género de Cepal](#).

<sup>6</sup> En muchos países de América Latina, los textos legales que regulan las cuotas de género no son necesariamente leyes específicas. Las cuotas generalmente se añaden a leyes generales ya existentes (ej. leyes electorales o leyes de equidad de género).

<sup>7</sup> Krook, M. 2008. La Adopción e Impacto de las Leyes de Cuotas de Género: una Perspectiva Global. En: Ríos Tobar, M. (ed). 2008. *Mujer y Política: el Impacto de las Cuotas de Género en América Latina*. Flacso Chile e Idea Internacional, Santiago.

<sup>8</sup> Schwindt-Bayer, L. 2011. *Gender Quotas and Women's Political Participation in Latin America*. Vanderbilt University, Nashville.

<sup>9</sup> United Nations Research Institute for Social Development. 2005. *Gender Equality Striving for Justice in an Unequal World*. UNRISD, Ginebra.

<sup>10</sup> Lopez Torregrosa, L. 2012. *Latin America Opens up to Equality*. New York Times. Publicación en línea.



relacionadas con el género (ej. escaños reservados, cuotas en la administración interna de los partidos políticos); este documento se centra en las cuotas de género, la medida que ha demostrado mayor efectividad en facilitar el acceso de las mujeres a cargos electos.<sup>11</sup>

Las cuotas de género son medidas temporales que exigen a los partidos políticos incluir un porcentaje de mujeres como candidatas; generalmente se aplican en las elecciones legislativas para incrementar el número de mujeres en el parlamento. Este mecanismo permite a las mujeres ser nominadas como candidatas por los partidos políticos, defender sus opiniones políticas, realizar campañas y presentarse como candidatas con alta capacidad política. Como se señala más adelante, muchos expertos coinciden en que la existencia de cuotas de género bien diseñadas y bien implementadas ha sido decisiva para el incremento del número de mujeres en el parlamento, ya que permiten indirectamente que más mujeres sean elegidas<sup>12</sup>. Si bien este mecanismo en sí parece discriminatorio, la Constitución de algunos países de América Latina lo reconoce ya que se trata de una medida temporal que trata de corregir la discriminación, garantizar una mayor representación y mejorar los procesos de democratización<sup>13</sup>. Una vez alcanzados estos objetivos, la ley generalmente se anula.

## IMPACTOS DE LAS CUOTAS DE GÉNERO EN AMÉRICA LATINA

### 1. Representación Descriptiva

En la mayoría de los países de América Latina, los principales obstáculos para que las mujeres accedan a cargos electos son los partidos políticos. De hecho, lograr que las mujeres sean nominadas como candidatas por un partido político implica mayor dificultad que convencer al electorado de que son tan buenas candidatas como los hombres, ya que los partidos políticos se muestran renuentes a colocar a mujeres en sus listas, pues creen que ellas tienen menos probabilidad de ser

elegidas.<sup>14</sup> La cuota de género no garantiza directamente la elección de una mujer para un cargo político, ya que el electorado es el factor decisivo en el proceso electoral, pero es la estrategia más efectiva para acelerar la inclusión de las mujeres en los procesos políticos pues obliga a los partidos políticos a incluirlas en sus listas electorales, especialmente en cargos en los cuales hay más probabilidad de que sean elegidas.<sup>15</sup> Por esta razón, se considera que la ley sobre cuotas incrementa la representación descriptiva de la mujer.<sup>16</sup> En México, el número de mujeres en el parlamento se ha incrementado significativamente desde los años cincuenta, pero el mayor incremento se dio en 1994 después de la promulgación del [Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales](#), y en 2003 y 2009, después de las reformas que dieron más efectividad a la norma.<sup>17</sup>

La cuota de género también promueve cambios en el comportamiento electoral y la cultura política de los votantes y los partidos políticos al dar legitimidad a las candidatas mujeres.<sup>18</sup> En Perú y México, se ha demostrado que cada vez más hombres y mujeres votan por las mujeres. Es más, en varios países de América Latina, por ejemplo Argentina y Costa Rica, mujeres han sido designadas para encabezar el gobierno.<sup>19</sup>

### 2. Representación Sustantiva

No obstante el incremento en el número de mujeres en el parlamento, su efectiva participación política es limitada debido a que aún tienen poco acceso a posiciones de poder y decisión dentro de los parlamentos, lo cual debilita la influencia de la mujer en los debates legislativos. Por esta razón, aún se debate si hay una relación entre la cuota de género y la representación sustantiva de la mujer en el parlamento, es decir, si su voz y sus intereses se toman en cuenta en los debates y las decisiones del Poder Legislativo. En este sentido, los expertos no están de acuerdo en afirmar que las cuotas incrementan directamente la representación sustantiva de la mujer, es decir que su voz e intereses no influya forzosamente en el debate y las decisiones políticas.<sup>20</sup> Algunos expertos argumentan que el impacto de las cuotas

<sup>11</sup> Archenti, N., Tula, M. 2007. [Los Límites Institucionales de las Cuotas de Género en América Latina](#). En: *Iberoamericana* 7 (27) 184-190.

<sup>12</sup> *Ibid*; Estrada, D. 2009. [Quota Laws Have Been Very Successful in Latin America](#). InterPress Service; Hevia Rocha T. 2012. [Mujeres: Participación Política en México 2012](#). PNUD, ONU Mujeres y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México; Piscopo, J. 2006. [Engineering Quotas in Latin America](#). Center for Iberian and Latin American Studies, San Diego.

<sup>13</sup> Archenti and Tula 2007, cita n° 11.

<sup>14</sup> UNRISD 2005, cita n° 9.

<sup>15</sup> Estrada 2009, cita n° 12; Archenti y Tula 2007, cita n° 11; UNRISD 2005, cita n° 9.

<sup>16</sup> Schwindt-Bayer, L. 2009. [Making Quotas Work: The Effect of Gender Quota Laws on the Election of Women](#). En: *Legislative Studies Quarterly* 34 (1) 5-28.

<sup>17</sup> Hevia Rocha 2012, cita n° 12.

<sup>18</sup> UNRISD 2005, cita n° 9.

<sup>19</sup> Fernández Poncela, A. 2011. [Las Cuotas de Género y la Representación Política Femenina en México y América Latina](#). En: *Argumentos* 24 (66) 247-274.

<sup>20</sup> UNRISD 2005, cita n° 9.



en la representación sustantiva se ve limitado por actitudes partidarias predominantes y por el hecho de que algunas mujeres prefieren adherirse a los reglamentos y programas políticos de su partido político en vez de incidir para promover la participación de la mujer.<sup>21</sup> Otros expertos subrayan el hecho de que una mayor presencia o «masa crítica» de mujeres en las cámaras y junto a los formuladores de políticas de alto rango hace que la temática de género sea más visible, genera un mayor debate sobre el tema y mejora la respuesta de las políticas a las necesidades de la mujer.<sup>22</sup>

Un mayor número de mujeres en el parlamento no garantiza una mejor representación de la mujer pero es un primer paso. En varios países de la región, la creciente presencia de mujeres en el parlamento les permitió formar parte de comisiones que se enfocan en temas de género y han trabajado conjuntamente con miembros de otros partidos para sensibilizar en estos temas. En Ecuador, el Grupo Parlamentario por los Derechos de la Mujer es un grupo bien establecido que reúne a 40% o más de los parlamentarios, hombres y mujeres, y que promueve políticas de género progresivas en la agenda política.<sup>23</sup> En Costa Rica y Argentina, donde las leyes de cuotas han tenido más impacto que en otros países de la región (recuadro 1),<sup>24</sup> las mujeres han llegado a ocupar posiciones de poder en las comisiones legislativas, lo cual ha permitido defender los intereses de la mujer. En Costa Rica, por ejemplo, varias mujeres forman parte de comisiones parlamentarias sobre asuntos económicos, comercio y relaciones exteriores, ingreso público, entre otros, y algunas ocupan el cargo de Presidente de estas comisiones.<sup>25</sup>

### La Implementación de Disposiciones Legales en 14 Países de América Latina

La mayoría de las leyes de cuotas se promulgaron entre 1990 y 2000 y desde entonces estas medidas han tenido considerables efectos (figura 2). En la mayoría de los países donde no se han implementado las cuotas de género, por ejemplo, Chile, Colombia, El Salvador y Guatemala, apenas se ha alcanzado 19% de escaños legislativos ocupados por mujeres.<sup>26</sup> Con excepción de Nicaragua y Cuba, que tienen altos niveles de representación

femenina en el parlamento debido a su contexto histórico y político específico,<sup>27</sup> en países como Chile, Colombia, El Salvador y Guatemala, el número de mujeres en el parlamento se ha incrementado en menor proporción (114% entre 1997 y 2013) que en los países que implementaron cuotas de género (245% desde la promulgación de la ley hasta el año 2013).<sup>28</sup>

Los 14 países de la región que han implementado cuotas de género lo hicieron a través de diferentes leyes. Algunas de

**Figura 2: Evolución del Número de Mujeres en el Parlamento en América Latina desde 1990**

	País	Porcentaje de mujeres en la cámara baja antes de la aprobación de la ley de cuotas o en 1997 (%)	Porcentaje de mujeres en la cámara baja en 2013 (%)	Índice de crecimiento (%)
<b>Países con leyes de cuotas de género</b>	Argentina	6	37,4	523
	Ecuador	4	38,7	868
	Perú	11	21,5	95
	Costa Rica	14	38,6	176
	Honduras	9,4	19,5	107
	República Dominicana	12	20,8	73
	Bolivia	11	25,4	131
	México	17	36,8	116
	Brasil	7	8,6	23
	Panamá	9,7	8,5	-14
	Paraguay	2,5	17,5	600
Uruguay*	n/d	12,1	N/A	
	<b>Promedio</b>			<b>245</b>
<b>Países sin leyes de cuotas de género</b>	Venezuela**	5,9	17	188
	Colombia**	11,7	12,1	3
	El Salvador	15,5	26,2	69
	Chile	5,8	14,2	145
	Guatemala	12,5	13,3	6
	Nicaragua	10,8	40,2***	272
	<b>Promedio</b>			<b>114</b>

Fuente: Elaboración propia del autor basada en Ríos Tobar *et al*, ver pie de página 24; Inter-Parliamentary Union. 2013. *Women in National Parliaments*. Publicación en línea.

\*Uruguay implementó cuotas de género en 2009, pero no se harán efectivas hasta el 2014.

\*\*Venezuela y Colombia aprobaron leyes de cuotas de género, pero han sido declaradas inconstitucionales.

\*\*\*En Nicaragua, diversos partidos políticos han implementado cuotas de género de manera voluntaria.

<sup>21</sup> 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: Ríos Tobar, M. (ed). 2008. *Mujer y Política, el Impacto de las Cuotas de Género en América Latina*. Idea International, Flasco Chile y Catalonia, Santiago.

<sup>22</sup> *Ibid*.

<sup>23</sup> Para más información sobre las comisiones de género en América Latina, vea el video [Gender Caucuses and Commissions in Latin America: Lessons Learned](#) en el cual Kristen Sample, jefa de misión para la región andina de Idea International, describe algunas experiencias exitosas de la región.

<sup>24</sup> Estrada 2009, cita n° 12; UNSRID 2005, cita n° 9; Ríos Tobar, M. Hormazábal, D. Cook, M. 2008. El Efecto de las Leyes de Cuota en la Representación de las Mujeres en América Latina. En: Ríos Tobar, M. (ed). 2008. *Mujer y Política, el Impacto de las Cuotas de Género en América Latina*. Idea International, Flasco Chile y Catalonia, Santiago.

<sup>25</sup> Para más información sobre la conformación de las Comisiones Legislativas de Costa Rica, consulte el sitio web del [Congreso de Costa Rica](#).

<sup>26</sup> Ríos Tobar *et al*, cita n° 24.

<sup>27</sup> En 2012, Cuba alcanzó 45,2% de escaños legislativos ocupados por mujeres, el mejor tercer puntaje a nivel mundial según la encuesta [2012 Women In Politics Survey](#) realizada por ONU Mujeres y la Inter-Parliamentary Union. Tal como se señala en el [artículo de Luisita Lopez Torregrosa](#), algunos expertos creen que esto se logró gracias al contexto posconflicto de Cuba, así como al reconocimiento de los derechos de la mujer y su aplicación mediante inversiones en alfabetismo y salud pública. La encuesta [2012 Women In Politics Survey](#) también señala los logros de Nicaragua (40,2% de representación en 2012). Según el [Informe de los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2012](#), la adopción voluntaria de las cuotas en los partidos políticos fue clave para alcanzar esta cifra de participación de la mujer en el parlamento en Nicaragua.

<sup>28</sup> Ríos Tobar *et al*. 2008, cita n° 24.



estas, como en Argentina, Bolivia y Ecuador, reconocen en su Constitución la necesidad de garantizar una igualdad efectiva entre hombres y mujeres en la política. Por ejemplo, el artículo 37 de la Constitución de Argentina establece la implementación de acciones afirmativas en los partidos políticos y el sistema electoral.<sup>29</sup> Una vez que una Constitución reconoce la cuota de género, se promulga una legislación respectiva como medida complementaria. En los países donde la Constitución no reconoce la cuota de género, se han implementado procesos complementarios de regulación. En ambos casos, se identifican tres tipos de legislación suplementaria sobre cuotas:

- Adopción de leyes específicas que regulan las cuotas de género, como en el caso de Argentina. [La Ley Nacional de Cupo Femenino](#) de 1991 y sus decretos establecen normas y sanciones integrales con relación a las cuotas (recuadro 1).
- Incorporación de la cuota de género en la ley electoral general. Bolivia y México pertenecen a esta categoría. La Nueva Ley Electoral 2001 en Bolivia y el [Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales](#) y sus tres reformas (1996, 2002 y 2008) en México regulan las cuotas de género.
- Incorporación de la cuota de género en las leyes sobre igualdad de género. Por ejemplo, se destaca la Ley de Igualdad Real de la Mujer de Costa Rica, promulgada en 1990, así como la [Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer](#) que se promulgó en Honduras en 2000.<sup>30</sup>

## FACTORES CRÍTICOS DE ÉXITO

El diseño y las características de las leyes de cuotas varían de país a país y, dependiendo de su contenido e implementación, han generado diversos resultados. Algunos factores externos determinan también el éxito de estas medidas.

### 1. Diseño de la Ley

Para obtener mejores resultados y generar una mayor presencia de las mujeres en el parlamento, las cuotas de género deben cumplir ciertos requisitos:

Primero, las cuotas deben ser obligatorias. En varios

países de la región, las cuotas no son más que simples recomendaciones para los partidos políticos y no contienen incentivos adecuados para que respeten la cantidad mínima propuesta. Muchos expertos coinciden en que es necesario establecer la obligatoriedad de la cuota de género y fortalecer las disposiciones legales o constitucionales con sanciones.<sup>31</sup> Precisamente, las sanciones otorgan una real dimensión legal a la norma y hacen posible que los ciudadanos exijan su cumplimiento. Una posible sanción podría ser la cancelación de cualquier lista electoral que no cumpla el porcentaje mínimo establecido en la ley: 30% en el caso de Argentina, Bolivia, Honduras, Panamá y Perú; y 40% en Costa Rica y México. Ecuador elevó su cuota de género a 30% mediante una reforma al Código Electoral en el año 2000. Esa reforma también establecía que se tenía que incrementar la cuota de 5% en cada elección importante hasta llegar a 50%. En consecuencia, la cuota se incrementó de 35% en 2006 a 50% en 2009.<sup>32</sup> Por el contrario, en Uruguay, la cuota mínima establecida a 20% no es suficiente para alcanzar el 30% de escaños legislativos para las mujeres en el parlamento. Está claro, a partir de la experiencia de América Latina, que a mayor cuota mayor probabilidad de que más mujeres sean elegidas en el parlamento.<sup>33</sup>

Segundo, las leyes de cuotas deben incluir un mandato de posicionamiento específico en las listas electorales. Dado que el principal objetivo de las cuotas de género es que más mujeres accedan a cargos políticos y, por consiguiente, que más mujeres sean elegidas, la ley debe exigir que los partidos políticos diseñen sus listas de manera tal que las mujeres tengan posibilidad de ser elegidas. En los países donde no existe tal disposición, como Brasil, Panamá y Venezuela, los partidos políticos tienden a relegar a las mujeres a posiciones en las cuales hay poca probabilidad de que sean elegidas, o a listas de reemplazo. Por consiguiente, estos países tienen una menor cantidad de mujeres en el parlamento en comparación con otros países de la región que implementan las cuotas, y presentan un incremento lento en la representación femenina desde 1990 a la fecha. Muchos expertos coinciden en que se debería exigir que se alternen hombres y mujeres en una suerte de «lista cruzada», o que cada tercer candidato de una lista sea mujer. Estas disposiciones evitan que los partidos políticos releguen a las mujeres a posiciones simbólicas.

<sup>29</sup> Artículo 37 de la [Constitución de Argentina](#).

<sup>30</sup> Archenti y Tula 2007, cita n° 11.

<sup>31</sup> Muchos expertos en el tema de género en la política llegan a las mismas conclusiones con relación a los elementos que deben incluirse en las normas de cuotas. Algunas publicaciones que concuerdan con estos criterios son las siguientes: Hevia Rocha 2012, cita n° 12; UNRISD 2005, cita n° 9; Fernández Poncela 2011, cita n° 19; Schwindt-Bayer 2009, cita n° 16; Archenti y Tula 2007, cita n° 11; Ríos Tobar *et al.* 2008, cita n° 24; Archenti, N., Tula, M. 2007. [Cuotas de Género y Tipo de Lista en América Latina](#). En: *Opinião Publica* 13 (1) 185-218.

<sup>32</sup> Schwindt-Bayer 2009, cita n° 16.

<sup>33</sup> *Ibid.*



Por último, algunas de estas leyes también exigen que las cuotas se apliquen a las listas de reemplazo. Cuando una mujer es la candidata titular, su sustituto también debería ser una mujer. Esto evita ciertas situaciones que se dieron en varios países de la región, en las cuales las candidatas elegidas fueron forzadas a renunciar para que su sustituto varón asumiera el cargo. Para acabar con esta práctica, en México, el Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal emitió una resolución en noviembre de 2011 que establecía que cuando una candidata titular es mujer, su sustituto también debe ser una mujer.

## 2. Sistema Electoral (Factores Externos)

Las cuotas de género por sí solas no son suficientes para aumentar el número de mujeres en el parlamento. Varios factores externos pueden complementar o limitar las cuotas. Por ejemplo, leyes de cuotas bien diseñadas y bien implementadas en combinación con sistemas electorales favorables son factores significativos que determinan el acceso de las mujeres a escaños legislativos.

Varios elementos mejoran el impacto de las cuotas de género. En primer lugar, se ha demostrado que el sistema de representación proporcional, en contraposición al sistema mayoritario, favorece la elección de las mujeres en general y por lo tanto puede reforzar los efectos de las leyes de cuotas. El hecho de que varios candidatos pueden ser elegidos mejora la confianza de los partidos políticos en cuanto a la capacidad de que las mujeres sean elegidas. También se explica por el hecho de que, para ganar, las mujeres no necesitan ganar el mayor número de votos y tampoco deben pertenecer al partido ganador.<sup>34</sup> En México, coexisten ambos sistemas y se ha observado que las cuotas de género tienen más impacto en los distritos que aplican el sistema de representación proporcional que en los distritos de sistema mayoritario; los partidos políticos tienden a colocar a las mujeres en los distritos donde el partido tiene menos probabilidades de ganar. De esta manera, el partido puede respetar la cuota a la vez que reduce el «riesgo» de que las mujeres no sean elegidas y de perder un posible escaño para el partido.<sup>35</sup>

Otro factor crítico es el tipo de lista o la estructura de la cédula electoral. La mayoría de los expertos coinciden en que las listas «cerradas y bloqueadas» son más favorables para

las mujeres. En este tipo de cédula, los electores votan por un partido, no por un individuo, y no influyen en el orden de los candidatos de la lista; por lo tanto, el impacto del mandato de posicionamiento permanece intacto, mientras que en las listas abiertas, los votantes pueden cambiar el orden de los candidatos de la lista. Ciertamente, es probable que los votantes necesiten tiempo para asimilar el incremento repentino de mujeres como candidatas y que esperen a que estas adquieran más experiencia antes de votar por ellas.<sup>36</sup>

## 3. El Papel de los Partidos Políticos

En los casos en los cuales las cuotas de género no son obligatorias, los partidos políticos son uno de los principales obstáculos ya que ellos elaboran las listas electorales. Sin embargo, así como pueden ser la razón del fracaso de las cuotas de género, también pueden ser uno de los elementos que garanticen su éxito, especialmente cuando es necesario alcanzar mayores porcentajes y la paridad.<sup>37</sup> Nicaragua es un buen ejemplo del rol decisivo de los partidos políticos en el avance de las mujeres hacia cargos electos. En Nicaragua no se implementaron leyes de cuotas pero los partidos políticos adoptaron estas medidas voluntariamente. Gracias a esto, Nicaragua tiene uno de los porcentajes más altos de parlamentarias a nivel mundial, lo cual demuestra que la adopción voluntaria de las cuotas en algunos casos puede ser más efectiva que la obligatoriedad establecida por ley. En realidad, los esfuerzos de los partidos políticos para implementar cuotas a nivel interno por su propia iniciativa pueden contribuir a que los partidos desarrollen sensibilidad a los temas de género y los incluyan en su programa político.<sup>38</sup> El impacto de las cuotas en el enfoque de género de los partidos políticos es menos significativo cuando la ley impone las cuotas. Los partidos políticos pueden beneficiarse con la inclusión de las mujeres en sus listas ya que esto mejora su legitimidad y los hace más inclusivos y representativos, lo cual atrae al electorado.<sup>39</sup> Varios países de la región reconocen el papel primordial de los partidos políticos en el tema de las cuotas porque incorporan en su legislación disposiciones que exigen a los partidos políticos implementar las cuotas de género en su estructura interna. Por ejemplo, en Bolivia y Costa Rica la ley exige paridad en la administración y gestión de los partidos políticos; en Honduras y Perú la ley exige una cuota interna de 30%.<sup>40</sup>

<sup>34</sup> Schwindt-Bayer 2009, cita n° 16.

<sup>35</sup> Para más información sobre este tema en México, consulte el artículo *Equidad de Género en la Cámara de Diputados* disponible en el blog [Curul 501](#).

<sup>36</sup> Las reflexiones presentadas en estos tres párrafos han sido extraídas de diversas publicaciones: Fernández Poncela 2011, cita n° 19; Archenti y Tula 2007, cita n° 11; Archenti y Tula 2007, cita n° 31; Schwindt-Bayer 2009, cita n° 16; UNRISD 2005, cita n° 9.

<sup>37</sup> La paridad se logra cuando hay igual número de mujeres y hombres en el parlamento, es decir, cuando las mujeres ocupan el 50% de los escaños.

<sup>38</sup> UNSRID 2005, cita n° 9.

<sup>39</sup> Schwindt-Bayer 2009, cita n° 16.



#### 4. Herramientas Complementarias

Es importante recordar que para lograr efectividad las cuotas de género deben complementarse con otras herramientas y deben incluirse en un enfoque integral que fortalezca el empoderamiento de la mujer.<sup>41</sup> En este sentido, es necesario fortalecer las capacidades y el liderazgo de las mujeres, como en México, donde los partidos políticos deben asignar 2% de su presupuesto anual a estas acciones.<sup>42</sup> Asimismo, y tomando en cuenta que los medios de comunicación son el principal canal de información política, es indispensable promover una cobertura periodística justa para las candidatas.<sup>43</sup>

### LIMITACIONES

En algunos países de la región, las cuotas de género no han tenido los resultados esperados. En Brasil, República Dominicana, Honduras, Panamá y Paraguay, las mujeres aún ocupan menos del 20% de los escaños legislativos, lo cual se debe a ciertas limitaciones: deficiencias en el diseño de la ley, falta de disposiciones con relación al posicionamiento en las listas y falta de sanciones. Asimismo, el porcentaje de mujeres en las listas que exige la ley quizá no es suficientemente alto: 20% en lugar de 30% o 40%. A fin de evitar el fracaso de las cuotas de género es importante tomar en cuenta que las cuotas son cifras mínimas, medidas temporales y que son solo un primer paso para lograr la igualdad de género en la política. Si bien varios países de América Latina han alcanzado el mínimo establecido en los ODM, solo pocos han alcanzado la representación proporcional (50%), que debería ser el objetivo para asegurar una verdadera igualdad de género en la política. Lamentablemente, muchos partidos políticos de la región aún consideran que las cuotas son el objetivo, cuando en realidad deberían buscar la paridad de género y promover una democracia más inclusiva.<sup>44</sup>

#### Recuadro 1: Historias de Éxito en la Aplicación de las Cuotas de Género

Argentina y Costa Rica son dos países donde las cuotas de género han tenido el mayor impacto en el acceso de la mujer a escaños legislativos. Muchos expertos consideran que son dos modelos a seguir.

##### Argentina: país pionero en la legislación de cuotas

Argentina fue el primer país del mundo en promulgar una ley sobre las cuotas de género; también es el único país de América Latina que ha implementado una ley específica que regula las cuotas: la [Ley Nacional de Cupo Femenino](#) (1991). Con esta ley, Argentina se ha convertido en uno de los países más prometedores a nivel mundial en el acceso de la mujer a puestos de decisión gracias a su diseño integral y disposiciones claras. La ley establece una cuota de 30% y que por cada tres candidatos se debe nominar a una mujer. Las listas que no cumplen estas disposiciones son rechazadas. Después de implementarse la ley, el número de mujeres en el parlamento se incrementó casi inmediatamente y, desde entonces, no ha cesado de incrementarse gracias a una serie de decretos y jurisprudencia que esclarecen las disposiciones legales.

##### Costa Rica: hacia el logro de la paridad

Costa Rica también implementó leyes integrales y claras sobre las cuotas de género en su [Código Electoral](#). Sin embargo, su éxito proviene no solo del hecho de que la ley establece sanciones severas en caso de incumplimiento, o de que los partidos políticos deben colocar a las mujeres en posiciones en las cuales tienen probabilidad de ser elegidas, sino también porque es el primer país de América Latina que toma en cuenta la paridad. Costa Rica comenzó con una cuota bastante alta (40%) y luego se enfocó en el logro de la paridad (50%). Otro factor de éxito es que la cuota también se aplica a otras elecciones populares, incluso las elecciones municipales, y a la estructura interna de los partidos políticos. Estas iniciativas han sido recompensadas con una sólida presencia de mujeres en el parlamento, especialmente a la cabeza de varias comisiones (asuntos económicos, comercio y relaciones exteriores, ingreso público y monitoreo de gastos).

Estos dos países siguen siendo los pioneros pero recientemente Ecuador se unió a este grupo gracias a la implementación de una interesante ley de cuotas que busca acelerar el camino hacia la paridad.

<sup>40</sup> Para más información sobre la legislación de cuotas en América Latina, consulte el sitio web del [Observatorio de Igualdad de Género de Cepal](#).

<sup>41</sup> Medina Espino, A. 2010. [La Participación Política de las Mujeres: De las Cuotas de Género a la Paridad](#). Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, Congreso de la Unión, México.

<sup>42</sup> Hevia Rocha 2012, cita n° 12.

<sup>43</sup> Lopez Torregrosa 2012, cita n° 10; Llanos, B. 2011. [Unseeing Eyes: Media Coverage and Gender In Latin American Election](#). ONU Mujeres e Idea, Nueva York; Llanos, B., Nina, J. 2011. [Election Coverage from a Gender Perspective: A Media Monitoring Manual](#). Idea y ONU Mujeres, Estocolmo.

<sup>44</sup> Medina Espino 2010, cita n° 41.



**Figura3: Leyes de Cuotas de Género y Porcentaje de Mujeres en la Cámara Baja**

País	Ley	Cuota	Mandato, posición	Sanción	Sistema electoral	Porcentaje de mujeres en la cámara baja en 2013 (%)
Ecuador	1998 y 2008 – Constitución 2000 y 2009 – Ley electoral	50%	Sí: por cada candidato	Débil	Listas abiertas	38,7
Costa Rica	1996 y 2009 – Ley electoral 2000-2005 – Resoluciones del Tribunal Electoral	50%	Sí	Severa	Listas cerradas y bloqueadas	38,6
Argentina	1991 – Constitución y ley específica de cuotas	30%	Sí: cada tres candidatos	Severa	Listas cerradas y bloqueadas	37,4
México	1993-2008 –Ley electoral	40%	Sí: por cada candidato	Severa (la lista no se registra)	Sistemas de mayoría y representación proporcional; listas cerradas y bloqueadas	36,8
Bolivia	1997-2010 - Ley electoral 2009 - Constitución	50%	Sí: por cada candidato	Severa	Sistemas de mayoría y representación proporcional; listas cerradas y bloqueadas	25,4
Perú	1997 – Ley electoral	30%	No	Severa	Listas cerradas y no bloqueadas	21,5
República Dominicana	1997-2002 – Ley electoral	33%	Sí	Severa	Listas cerradas y bloqueadas	20,8
Honduras	2000 – Ley de igualdad de oportunidades para la mujer 2004 – Ley electoral	30%	No	Débil	Listas cerradas y bloqueadas	19,5
Paraguay	1996 – Ley electoral	20%	Sí: cada cinco candidatos	Severa (la lista no se registra)	Listas cerradas y bloqueadas	17,5
Uruguay*	2009 – Ley electoral	No explícita	No	Severa (la lista no se registra)	Listas cerradas y bloqueadas	12,1
Brasil	1997 – Ley electoral	30%	No	Débil	Listas cerradas y no bloqueadas	8,6
Panamá	2007 – Ley electoral	30%	No	Débil	Listas cerradas y no bloqueadas	8,5
Nicaragua**	n/d	n/d	n/d	Débil	n/d	40,2
El Salvador	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	26,2
Venezuela	1997 Se declaró inconstitucional en 2000	n/d	n/d	n/d	n/d	17
Chile	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	14,2
Guatemala	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	13,3
Colombia	1999 Se declaró inconstitucional en 2001	n/d	n/d	n/d	n/d	12,1

\* Uruguay implementó cuotas de género en 2009, pero serán efectivas en 2014.

\*\* En Nicaragua, varios partidos políticos han implementado cuotas de género voluntariamente.

Elaborado por el autor en función de la siguiente fuente: Hevia Rocha 2012, cita n° 12; Archenti y Tula 2007, cita n° 11; Archenti y Tula 2007, cita n° 31; Schwindt- Bayer 2009 cita n° 16; OEA [Comisión Interamericana de Mujeres](#) y [Observatorio de Igualdad de Género de Cepal](#).



# FACTORES CONTEXTUALES

# QUE FACILITAN LA ELECCIÓN DE LAS MUJERES



- Las convenciones internacionales, como la [Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer](#), la [Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer](#) y la [Declaración y Plataforma de Acción de Beijing](#) (1995), motivaron a los países de América Latina a asumir el compromiso de implementar medidas especiales que garanticen los derechos políticos de la mujer.
- Los movimientos feministas que abogan por los derechos de la mujer presionaron a los gobiernos para que incorporen en las políticas los compromisos establecidos en estos acuerdos.<sup>45</sup>
- En varios países de América Latina se demostró que los factores socioeconómicos y culturales no son suficientes para corregir las prácticas discriminatorias o incrementar el número de mujeres en la política, y que las cuotas de género son las herramientas más eficientes para acelerar la inclusión de la mujer en la política.<sup>46</sup>
- En varios países de la región, los partidos políticos han comprendido que pueden obtener legitimidad si incluyen a más mujeres en sus listas electorales, y que esto atrae a gran parte del electorado.<sup>47</sup>
- El sistema electoral cumple una función importante en el éxito de las cuotas de género. Tal como se ha demostrado, las cuotas contribuyen a que más mujeres sean elegidas dentro del sistema de representación proporcional, que combina distritos grandes, y listas cerradas y bloqueadas.
- El contexto socioeconómico y cultural, en el cual las mujeres han accedido a educación superior y carreras profesionales, favorece la implementación de medidas orientadas a corregir la discriminación de género. En este contexto, los ciudadanos también tienden a elegir a más mujeres.<sup>48</sup>

<sup>45</sup> UNRISD 2005, cita n° 9.

<sup>46</sup> Ríos Tobar *et al.* 2008, cita n° 24.

<sup>47</sup> Schwindt-Bayer 2009, cita n° 16

<sup>48</sup> Schwindt-Bayer 2009, cita n° 16.

## LECCIONES APRENDIDAS

- 1 Las cuotas de género incrementan la representación de la mujer en el parlamento y son el primer paso hacia una representación equitativa entre hombres y mujeres.
- 2 Las cuotas deben ser obligatorias y deben incluir mecanismos de ejecución para garantizar su cumplimiento en los partidos políticos. Las sanciones severas, como el rechazo de las listas, son más efectivas que simples recomendaciones o sanciones que para los partidos son aceptables (ej. multas).
- 3 Las leyes de cuotas deben incluir un mandato de posicionamiento para garantizar que los partidos políticos coloquen a las mujeres en posiciones en las cuales tienen opción de ser elegidas.
- 4 Las cuotas de género deben ser vistas como medidas temporales que establecen una cuota mínima que debe superarse para poder alcanzar la paridad, lo cual es el máximo objetivo, y no como un requisito que debe cumplirse para presentar una lista electoral.

## CONTÁCTESE CON [FUNDAR](#)

Para más información sobre las cuotas de género en América Latina, contáctese con la autora: Marine Perron, investigadora de Fundar, [marine@fundar.org.mx](mailto:marine@fundar.org.mx).

## PROGRAMA [ELLA](#)

Para más información sobre políticas de equidad de género en América Latina, consulte la [Guía ELLA](#), que contiene una lista de los materiales disponibles en este tema. Para más información sobre otros temas de desarrollo, consulte otros [Temas ELLA](#).