

Los efectos del sistema electoral sobre las cuotas de género en Brasil y Perú

The Effects of the Electoral System on Gender Quotas in Brazil and Peru

José Carlos Hernández-Gutiérrez*

Resumen

El presente trabajo tiene por objetivo examinar los efectos del sistema electoral sobre las cuotas de género en Brasil y Perú, en los que están fijadas en 30% y se han celebrado al menos tres elecciones legislativas desde que entraron en vigor. Con tal fin, se realiza una descripción de los elementos de cada uno de los sistemas electorales y de la evolución en la representación femenina en las cámaras bajas o únicas. Se confirma que la magnitud de los distritos electorales, el sistema de listas y el mandato de posición son tres de los elementos del sistema electoral que más afectan a la efectividad de las cuotas de género.

Palabras clave: cuotas de género, sistema electoral, magnitud de la circunscripción, sistema de listas, mandato de posición.

Artículo recibido el 15 de julio de 2021 y aceptado para su publicación el 4 de diciembre de 2021. La **dictaminación** de este trabajo fue realizada por evaluadores externos al Instituto Electoral del Estado de México.

■ pp. 81-99



* Investigador predoctoral en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Granada, España. Sus líneas de investigación son violencia y comportamiento electorales. Correo electrónico: jchernandez@ugr.es

Abstract

This article reviews the effects of the electoral system on gender quotas in Brazil and Peru, where they are fixed at around 30% and have been enforced for at least three legislative elections since they were enacted. For this purpose, we provide a description of the elements of both electoral systems and how the representation of women has evolved in each. Our findings are that electoral district magnitude, the listing system and mandatory positions are among the elements which most impact gender quota effectivity.

Keywords: gender quotas, electoral systems, district magnitude, listing system, mandatory positions.

Introducción

Hacia el final de la década de los setenta, diferentes organismos internacionales comenzaron a llamar la atención sobre la escasa representación política femenina en las distintas cámaras legislativas del mundo. Así, empezaron a celebrarse foros, convenciones y conferencias¹ con el objetivo de establecer una serie de pautas para terminar con la subrepresentación de las mujeres en la arena política. Estos instrumentos internacionales influyeron directamente en las agendas gubernamentales, de tal forma que un gran número de países comenzó a incluir sistemas de cuotas en sus legislaciones nacionales. La adopción de estas medidas de acción afirmativa se orientó a disminuir la brecha existente entre hombres y mujeres en la representación política (Archenti y Tula, 2014).

A nivel internacional se pueden identificar tres modalidades de sistemas de cuotas, en referencia a su aplicación en los órganos de representación política: escaños reservados, cuotas legales y cuotas partidistas. Los escaños reservados aseguran un número fijo de escaños parlamentarios para las mu-

¹ Como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, en 1979, o la Declaración y Plataforma de Acción de la Conferencia Mundial de Nairobi en 1985 y la de Beijing en 1995.

jeros. Por otro lado, las cuotas legales se basan en un conjunto de normas constitucionales que disponen la forma en la que deben aplicarse las medidas de discriminación positiva en un proceso electoral. Por último, las cuotas partidistas suelen adoptarse a criterio de los propios partidos a fin de promover la inclusión de las mujeres, tanto en puestos de representación política como en cargos orgánicos dentro de las formaciones políticas.

Aunque las tres modalidades contienen medidas concretas para promover el acceso de las mujeres a la esfera política institucional, su implementación en las distintas regiones del mundo ha sido diferente. Los países de África y Asia han adoptado especialmente la modalidad de escaños reservados, y sus medidas suelen introducirse mediante reformas constitucionales que establecen listas electorales separadas para las mujeres, designan distritos separados para las candidatas o asignan escaños femeninos a los partidos de acuerdo a su proporción en el voto popular (Krook, 2008). En el caso de Europa fueron las cuotas partidistas las que predominaron a partir de los años setenta. Éstas son adoptadas voluntariamente por los partidos políticos, a través de una modificación de sus estatutos, con el objetivo de introducir un determinado porcentaje de mujeres entre sus candidatas. Este tipo de cuotas suele preceder a la introducción de medidas de acción afirmativa que requieren reformas legales o constitucionales. De hecho, esto fue lo que ocurrió posteriormente en muchos países de Europa.

No obstante, en tanto que el presente estudio se centra en los casos de Brasil y Perú, lo que interesa es lo que ha ocurrido en la región latinoamericana, donde, a partir de los años noventa, comenzaron a sancionarse cuotas legales, siendo una de las medidas más extendidas el establecimiento de porcentajes mínimos de representación por sexo en las listas de los partidos para cargos representativos de elección popular.

La implantación de estas cuotas en los países latinoamericanos originó amplios debates sociales y parlamentarios. A pesar de que en la actualidad estas medidas se han extendido a escala global, todavía son muchas las personas que cuestionan las cuotas como estrategia válida para aumentar la representación política femenina. Siguiendo a Dahlerup (2002), se pueden señalar los siguientes pros y contras sobre las cuotas de género:

Pros: 1) las cuotas femeninas no son discriminatorias, sino que tratan de paliar las barreras que dificultan el acceso de las mujeres a determinados puestos de representación política; 2) como ciudadanas, las mujeres tienen derecho a una representación política equitativa; 3) las mujeres aportan una experiencia enriquecedora a la vida política; 4) los intereses de las mujeres sólo pueden ser representados por un sustancial número de ellas; 5) la elección no es sobre la capacitación, sino sobre la representación; 6) las mujeres están tan cualificadas como los hombres, pero el sistema político de dominación masculina limita sus capacidades; 7) las cuotas no van dirigidas a discriminar a los hombres, sino a paliar la tendencia que los partidos políticos tienen a nominar mayoritariamente a hombres para formar sus candidaturas; 8) los conflictos que pueden causar las cuotas son sólo temporales; 9) convenciones internacionalmente reconocidas plantearon estas medidas con el objetivo de conseguir una mayor representación política femenina; y 10) tiene difícil justificación que las mujeres supongan la mitad de la población mundial y tan sólo ocupen un 20% de los escaños en el mundo.

Contras: 1) en tanto que otorgan una preferencia a las mujeres, las cuotas atentan contra el principio de igualdad de oportunidades; 2) la representación política no debería ser una opción entre categorías sociales, sino entre ideas y partidos políticos; 3) las cuotas violan el principio democrático, pues los votantes están capacitados para decidir quiénes serán sus representantes; 4) las cuotas impiden que los elegidos sean los más preparados, pues los candidatos se eligen por razón de su sexo y no de su capacitación o cualificación; 5) muchas mujeres se niegan a ser elegidas meramente por cuestión de su sexo; 6) la introducción de cuotas crea conflictos en el seno de los partidos políticos; y 7) tras las cuotas de género vendrán otras para determinados grupos, de modo que la política parlamentaria devendrá en una representación de grupos de interés.

Además, pese a que, prácticamente, casi todos los países sudamericanos han adoptado leyes de cuotas o de paridad, la propia experiencia muestra que en muchas ocasiones no se ha alcanzado el porcentaje de mujeres establecido en la normativa, lo que ha llevado a muchos autores a cuestionarse cuáles son las variables que inciden en la efectividad de este tipo de medidas. Como se expondrá más abajo; el sistema electoral, la cultura política, el

sistema de partidos, el modo de selección de los candidatos que forman las listas electorales y la ideología de los partidos son variables que la literatura identifica como relevantes para estudiar la efectividad de las cuotas de género. No obstante, en la presente investigación sólo se trabaja con algunos elementos del sistema electoral, mismos que son tomados como variables independientes.

Al margen de la presente introducción, esta investigación se estructura en cuatro apartados. En el primer epígrafe se revisa cierta literatura sobre la materia. En segundo lugar, se describe la metodología seguida, apartado en el que se incluye la definición de los objetivos, la hipótesis y la descripción de las variables independientes. En un tercer apartado, se exponen y analizan los resultados en cada uno de los países escogidos. Por último, a modo de conclusión, se realizan algunos comentarios.

Marco teórico

Distintos autores coinciden en señalar que el sistema electoral es el elemento más influyente sobre la efectividad de las cuotas de género (Aquino, 2002; Archenti y Tula, 2007, 2014; Bareiro et al., 2004; Del Campo y García Luengo, 2008; Htun, 2002, 2005; Marx et al., 2006; Matland, 2002; Peshard, 2002; Rosen, 2013; Shvedova, 2002; Tula, 2015). Además, existe cierto consenso sobre cuáles son los elementos del sistema electoral que tienen una mayor influencia sobre la efectividad de las cuotas. Sin embargo, también hay autores que señalan otras variables, al margen del sistema electoral, como determinantes a la hora de examinar la efectividad de las cuotas.

Comenzando por los elementos del sistema electoral, existe un amplio acuerdo acerca de que la magnitud de las circunscripciones, el tipo de listas y la fórmula electoral son los que mayor repercusión tienen sobre la efectividad de las cuotas.

En primer lugar, las circunscripciones de gran magnitud suelen ser señaladas como uno de los elementos determinantes para la efectividad de las cuotas de género (Del Campo y García Luengo, 2008; Htun, 2002, 2005; Larserud y Taphorn, 2007; Tula, 2015). En la mayor parte de los casos, los

partidos colocan como cabeza de lista a un candidato varón, por lo que si el distrito es pequeño sólo el primero en la lista tiene posibilidades de ocupar un escaño. Pero en los distritos grandes, donde están en juego varios escaños, las probabilidades de que las mujeres consigan ocupar uno aumentan. Estas probabilidades son aún mayores cuando el número de partidos que concurre a las elecciones es relativamente bajo.

En segundo lugar, es ampliamente compartida la idea de que las cuotas de género son más efectivas cuando se aplican en países que cuentan con un sistema de listas cerradas y bloqueadas y, además, establecen un mandato de posición (Del Campo y García Luengo, 2008; Htun, 2002, 2005; Tula, 2015). El motivo es que, en el caso de adoptar un sistema de listas abiertas, o uno de listas cerradas y desbloqueadas, los votantes, poco concienciados sobre la importancia de que las mujeres ocupen un determinado porcentaje de los escaños, alterarían el sentido de las cuotas y restarían efectividad a éstas. No obstante, para que el mandato de posición cumpla con su fin es necesario que exista una sanción en caso de incumplimiento (Tula, 2015). Muchos de los países que cuentan con legislación sobre cuotas de género suelen incluir como sanciones en caso de quebrantamiento la inadmisibilidad de las listas o una multa. En este último caso, también es importante la cantidad a pagar que lleva aparejada la sanción, pues, en el caso de que sea ínfima, los partidos que quieran incumplir no se verán presionados a no hacerlo.

Sin embargo, no todos los autores defienden la hipótesis de que las listas cerradas y bloqueadas hacen que las cuotas sean más efectivas. Así, Larserud y Taphorn (2007, p. 12) sostienen que,

en países donde la actitud del electorado favorece más a las candidatas mujeres, y con un electorado que está más a favor de las mujeres de lo que lo están los partidos, los sistemas centrados en los candidatos ... pueden facilitar la elección de mujeres con el uso de cuotas o sin el uso de las mismas.

En tercer lugar, las fórmulas de representación proporcional (RP), en tanto que distribuyen los escaños entre los partidos en proporción al total de votos que reciben, son las que más favorecen la efectividad de las cuotas

(Del Campo y García Luengo, 2008; Htun, 2002, 2005; Tula, 2015). En los sistemas de RP, los partidos tienden a incluir en sus listas a aspirantes que conectan con un amplio espectro del electorado para obtener un mayor porcentaje de los votos. Este hecho es más probable en sistemas donde el riesgo de perder escaños frente a un partido rival es mayor, riesgo que aumenta cuando la fórmula usada tiene dos efectos: 1) facilita el multipartidismo; y 2) conduce a que sean pocos los votos que se desperdician (Larserud y Taphorn, 2007).

Por cuanto al primer efecto, éste hace que los electores puedan cambiar de un partido a otro más fácilmente, ya que las diferencias programáticas no serán muy grandes. Por este motivo, y para diferenciarse del resto, los partidos tienden a incluir más mujeres en sus listas para parecer más justos y atraer el voto del electorado. Aunque el hecho de que existan muchos partidos también puede ser negativo en caso de que las circunscripciones sean de pequeña magnitud.

Respecto al segundo efecto, éste también incide en la inclusión de más mujeres en las listas, pues si todos los votos cuentan para conseguir escaños —pues no sólo se aspira a conseguir uno— los partidos estarán interesados en atraer a amplios sectores del electorado y serán más proclives a incluir a mujeres en sus listas, algo que no ocurrirá si sólo el que ocupa la primera posición en la papeleta es el que tiene la posibilidad de conseguir escaño.

No obstante, tal y como se dijo anteriormente, al margen del sistema electoral, también se consideran importantes a la hora de examinar la efectividad de las cuotas de género otra serie de variables: el sistema de partidos, el proceso de selección de candidatos en el seno de los partidos políticos, la posición ideológica de los partidos y la cultura política existente en cada país.

En primer lugar, se afirma que, en sistemas con una importante oferta electoral y una gran dispersión, cada partido no puede optar más que a un mínimo número de escaños en cada una de las circunscripciones. Así, como los partidos suelen colocar a hombres como cabezas de lista, el resultado es que, en sistemas con las características señaladas anteriormente, la efectividad de las cuotas se ve reducida (Tula, 2015). Sin embargo, Htun

(2002, p. 29) afirma que “la distinción clave se encuentra entre los sistemas de partido ... institucionalizados y los débilmente institucionalizados o incipientes”. Aunque existen evidencias de que los sistemas de partidos institucionalizados favorecen a las mujeres, los sistemas débiles y con procedimientos más informales también pueden depararles oportunidades. Este último puede ser el caso de aquellos países con sistemas políticos débiles donde el electorado percibe a las mujeres como un elemento de renovación, al ser tradicionalmente ajenas a la esfera de la política institucional. “Por otra parte, también puede ocurrir que en los partidos institucionalizados existan prejuicios de género difíciles de cambiar y que sean más bien los partidos menos organizados los que ofrezcan mejores espacios para las mujeres” (Htun, 2002, p. 29).

En segundo lugar, también existe cierto consenso acerca de la importancia que el proceso de selección de candidatos en el seno de los partidos políticos tiene sobre la efectividad de las cuotas de género (Larserud y Taphorn, 2007; Matland, 2002; Peschard, 2002). Tanto es así que se llega a afirmar que “la etapa en la cual la ejecutiva de un partido político selecciona de hecho a los candidatos es quizás la más crucial para lograr que las mujeres lleguen al Parlamento” (Matland, 2002, p. 111). La selección de candidatos en un partido puede estar más o menos centralizada dependiendo de si es un líder o camarilla quien realiza esa selección o si existen procedimientos de participación descentralizados (como pueden ser las primarias). Los procedimientos de postulación centralizados tienen como efecto que las mujeres de áreas periféricas sin relaciones con los dirigentes a nivel central cuenten con menos probabilidades de ser postuladas como candidatas (Larserud y Taphorn, 2007). Además, también cabe diferenciar los sistemas burocráticos de selección, basados en reglas preestablecidas, de los basados en relaciones dentro del aparato del partido, siendo este último uno más perjudicial para la efectiva representación política de las mujeres.

Por otro lado, la posición ideológica de los partidos constituye otro de los elementos a los que se le otorga una gran relevancia a la hora de estudiar la efectividad de las cuotas de género (Del Campo y García Luengo, 2008; Htun, 2002; Townsend, 2010). Se espera que los partidos de izquierda favorezcan la participación de las mujeres en política y que los partidos

de derecha apoyen valores conservadores y tradicionales que desincentiven dicha participación.

Por último, la cultura política también se suele señalar como un elemento con incidencia sobre la efectividad de las cuotas de género (Archenti y Tula, 2007; Del Campo y García Luengo, 2008; Larserud y Taphorn, 2007; Townsend, 2010). Así, se afirma que:

la cultura política en América Latina y el Caribe ... [se caracteriza por] una centralización del poder partidario en manos de hombres sin una cultura favorable [a] la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, ni a los procesos participativos de toma de decisiones, lo cual influye en el incumplimiento de las normas (Townsend, 2010, p. 19).

A ello se suma la falta de confianza por parte de los electores en la capacidad de las mujeres para desempeñar cargos de representación política, lo que no favorece en nada la participación política femenina. La cultura política latinoamericana adolece de rasgos patriarcales que van en detrimento de la efectividad de las cuotas de género, y esto hace que algunos partidos tomen la cuota mínima como un techo máximo cuando hay que conformar las listas (Archenti y Tula, 2007).

Marco metodológico

Este trabajo se centra en el estudio de los efectos de los sistemas electorales sobre las cuotas de género. La pregunta que guía la investigación es qué elementos del sistema electoral tienen una mayor incidencia en la efectividad de las cuotas de género. En este sentido, se plantea un objetivo general y dos específicos. El primero consiste en examinar los efectos de los sistemas electorales sobre la efectividad de las cuotas de género en cada uno de los casos escogidos, mientras que los específicos son: 1) examinar los tipos de circunscripción, los de listas y la existencia o inexistencia de mandato de posición en cada uno de los casos; y 2) estudiar la evolución de la representación política femenina en las cámaras bajas (o únicas) de Brasil y Perú,

desde las elecciones inmediatamente anteriores a la adopción de las cuotas hasta 2021.

La hipótesis de partida del presente trabajo es la siguiente: las cuotas de género no son efectivas en países que cuentan con sistemas electorales con circunscripciones de pequeña magnitud y listas abiertas o cerradas y desbloqueadas sin mandato de posición.²

Se sostiene esta hipótesis por dos motivos. En primer lugar, porque los partidos tienden a colocar como cabeza de lista a candidatos de sexo masculino, por lo que, en aquellas circunscripciones en las que hay en juego un reducido número de escaños, sólo la primera persona de la lista tiene posibilidad de conseguir una banca, de modo que las mujeres se quedan sin representación. En segundo lugar, porque las listas cerradas y bloqueadas, al impedir su alteración, evitan que se anule el mandato de posición establecido por ley y que se elija preferentemente a hombres, cosa que no ocurre con los otros tipos de lista.

Para llevar a cabo este estudio se toman como variables independientes tres de los elementos del sistema electoral que se consideran más influyentes en la efectividad de las cuotas de género: la magnitud de la circunscripción, el mandato de posición y el tipo de listas. Como variable dependiente se consideran las cuotas de género.

Por *magnitud de la circunscripción* se entiende el número de escaños que se eligen en un determinado territorio. Según el tamaño se clasifican en uninominales, donde se elige a un único representante, y plurinominales, en las que se elige a dos o más candidatos. Dentro de éstas, se hace necesario establecer una clasificación según la magnitud de las circunscripciones, algo que puede parecer arbitrario. No obstante, para determinar dicha magnitud, en este trabajo se sigue la categorización de Nohlen (1998). Así, una circunscripción es pequeña cuando se reparten menos de cinco escaños, mediana de cinco a 10 y grande más de 10.³ Por otra parte, el tipo de lista alude a las posibilidades que tienen los votantes de expresar sus preferencias

² Las cuotas se entenderán como efectivas cuando el porcentaje de mujeres en la cámara baja sea igual o superior a 30% legalmente establecido.

³ Se tomará la magnitud promedio del conjunto de circunscripciones de cada país.

entre distintos partidos políticos o candidatos, y se pueden clasificar en listas cerradas y bloqueadas, cerradas y desbloqueadas o abiertas. Las listas cerradas y bloqueadas impiden modificar a los candidatos concretos y el orden de los mismos. El tipo de listas cerradas y desbloqueadas impide modificar a los candidatos, pero permite alterar su orden. Por último, las listas abiertas permiten tanto alterar el orden de los integrantes de las listas como incluir o eliminar candidatos.

Para realizar la investigación se seleccionan los casos de Brasil y Perú, contemplando solamente las cámaras bajas (o únicas). La selección de estos países obedece a que ambos tienen una cuota de 30%, pero cuentan con sistemas electorales diferentes en algunos de sus elementos (las variables independientes de este estudio). Además, pese a que ambos han sancionado leyes de cuotas, la efectividad de éstas no ha sido la misma.

Sistemas electorales y cuotas de género⁴

Este epígrafe recoge, para cada uno de los casos seleccionados, la evolución de la legislación de cuotas, los elementos del sistema electoral tomados como variables independientes y la evolución de la representación femenina en las cámaras bajas (o únicas). A modo de síntesis de lo que se expone a continuación, la tabla 1 refleja los aspectos más relevantes a tener en cuenta para la investigación de cada uno de los países seleccionados.

Brasil

Brasil adoptó por vez primera una ley de cuotas para la Cámara de Diputados en el año 1997. La Ley 9504/1997 establece que “cada partido o coalición deberá reservar un mínimo de 30% y un máximo de 70% para

⁴ Los datos acerca de las leyes de cuotas, de cada uno de los elementos de los sistemas electorales y de la evolución de la representación política femenina se han tomado de las siguientes fuentes: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA); Quota Project; Inter-Parliamentary Union; Observatorio de Igualdad de Género en América Latina y el Caribe (oig Cepal); y de la web Reformas Políticas en América Latina. Todas aparecen en el apartado de referencias.

Tabla 1. Cuotas de género en Brasil y Perú

	Regla de cuota en 2021	Adoptada por primera vez	Reformas clave	Breve descripción (año)
Brasil	Cámara baja, 30%	1997	2000, 2009	Umbral elevado de 25% (2000) Las posiciones de cuota deben ser llenadas, no sólo reservadas (2009)
Perú	Unicameral, 30%	1997	2000	Umbral elevado de 25% (2000)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Inter-Parliamentary Union y Piscopo (2015, p. 34).

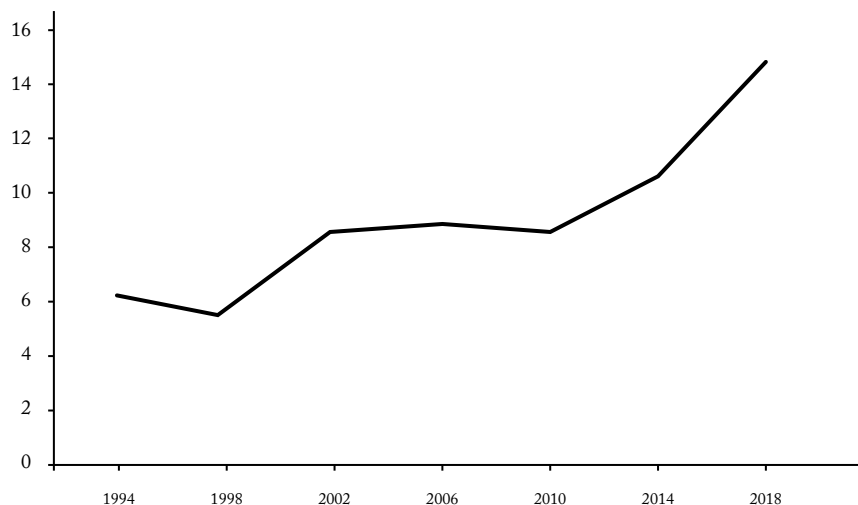
candidaturas de cada sexo”. No obstante, los partidos no están obligados a colocar a mujeres en esos puestos de las listas.

La normativa electoral brasileña permite a los partidos postular una cifra de hasta 50% mayor de aspirantes que el número de escaños disputados en un determinado distrito electoral, por lo que, en la práctica, un partido tiene la posibilidad de postular una lista entera sin incluir una sola candidata (Htun, 2002). Sin embargo, aun ni en este caso se estaría incumpliendo la ley. No obstante, cuando existe incumplimiento se prevé una sanción que consiste en remover a los candidatos del sexo sobrerrepresentado (aunque no son reemplazados por candidatos del sexo subrepresentado).

En cuanto a la Cámara de Diputados, ésta se compone por 513 miembros directamente elegidos por los ciudadanos para un mandato de cuatro años. Esto se hace mediante un sistema electoral proporcional, en 27 circunscripciones plurinominales con una magnitud promedio de 19 (Payne y Allamand Zavala, 2006) y mediante sistema de listas abiertas.

Respecto a la evolución en la representación política femenina, tal y como indica la figura 1, ésta siempre se ha quedado muy lejos de 30% legalmente establecido. Las primeras elecciones que se celebraron tras adoptar la ley de cuotas fueron las de 1998, en las que el porcentaje de mujeres que ocuparon un escaño fue de 5.65%, lo que supuso un descenso con respecto

Figura 1. Evolución de la representación femenina en Brasil (cámara baja)



Fuente: Elaboración propia con datos de Inter-Parliamentary Union.

a los anteriores comicios, cuando aún no se había legislado sobre la cuota. Posteriormente, la representación política femenina ha presentado una tendencia ascendente, hasta alcanzar un porcentaje de 15.2% tras las elecciones de 2018, el más alto del periodo, pero aún muy lejos de 30%.

Aunque el sistema electoral de Brasil cuenta con unas circunscripciones de magnitud promedio grande, lo cierto es que, al existir listas abiertas sin mandato de posición, la cuota no es efectiva.

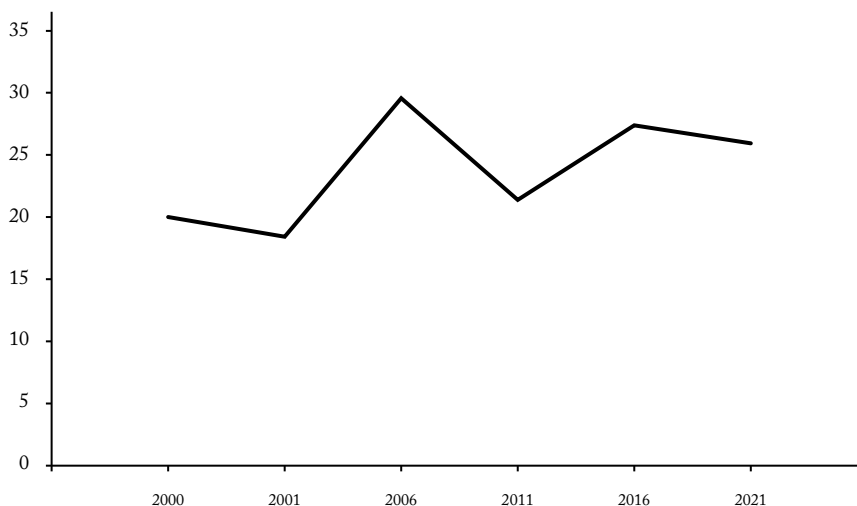
Perú

La primera ley de cuotas en Perú se aprobó en 1997 mediante la Ley Orgánica de Elecciones No. 26859, fijando la inclusión de un número no menor de 25% de mujeres o de varones en las listas de candidatos al Congreso, aunque sin mandato de posición. Las primeras elecciones que se celebraron

estando vigente esa norma fueron las de 2000, y se llevaron a cabo con una circunscripción nacional única. No obstante, la disolución anticipada del Congreso de la República hizo que se celebrasen unas nuevas elecciones en 2001, año en el que el país se dividió en distritos electorales y la cuota se estableció en 30%. En aquellas circunscripciones en las que se inscriban listas con tres candidatos, al menos uno debe ser varón o mujer. Estas y otras reformas, como la inadmisión de la lista de candidatos en caso de incumplimiento de los anteriores requerimientos, se introdujeron debido a la promulgación de la Ley No. 27387, modificatoria de la Ley No. 26859, Ley Orgánica de Elecciones.

En otro orden de cosas, el Congreso de la República está integrado por 130 miembros directamente elegidos por los ciudadanos en 25 circunscripciones plurinominales, con una magnitud promedio de 4.8 (Payne y Allamand Zavala, 2006), mediante sistema de RP con listas cerradas y desbloqueadas, siendo el mandato de esos diputados de cuatro años.

Figura 2. Evolución de la representación femenina en Perú (cámara única)



Fuente: Elaboración propia con datos de Inter-Parliamentary Union.

En la figura 2, se recogen las elecciones celebradas durante el periodo 2000-2021, teniendo en cuenta que en 2011 se aumentó el número de representantes en el Congreso de 120 a 130. Como se puede observar, tras las elecciones del año 2000 el porcentaje de mujeres que ocupó un escaño fue de 20%. Un año más tarde, ese porcentaje descendió hasta 18.33%, para volver a subir en 2006 hasta 29.17% y caer posteriormente hasta 21.54% tras las elecciones del año 2011. Sin embargo, tras las elecciones de 2016, la representación femenina experimentó una nueva subida y se situó en 27.69%. Por último, en las elecciones celebradas en 2021, ese porcentaje descendió levemente hasta 26.15%.

Los datos anteriores revelan que en ninguna ocasión se ha logrado alcanzar la cuota mínima legalmente establecida. Parte de la explicación de este hecho podría encontrarse en lo señalado por la literatura acerca de que las listas desbloqueadas sin mandato de posición y las circunscripciones de pequeña magnitud restan efectividad a las cuotas de género.

Conclusiones

América Latina fue una región pionera en legislación sobre cuotas de género, con Argentina como primer país en legislar sobre la materia. Sin embargo, no en todos los Estados estas cuotas han tenido la misma efectividad, realidad ante la cual cabe preguntarse cuáles son los motivos. Numerosos estudios han planteado que detrás de la ineffectividad de estas medidas de acción afirmativa se encuentra una serie de variables institucionales y culturales.

En este trabajo, siguiendo la teoría sobre las variables institucionales que influyen en la efectividad de las cuotas de género, se formuló como hipótesis que éstas no son efectivas en aquellos países que cuentan con circunscripciones de pequeña magnitud y sistemas de listas abiertas o cerradas y desbloqueadas sin mandato de posición. En este sentido, se puede decir que la hipótesis se ve confirmada, pues, por un lado, pese a que Brasil cuenta con circunscripciones grandes (19 en promedio), tiene un sistema de listas abiertas (y, por tanto, sin mandato de posición), y, por

otro, Perú tiene un sistema de listas cerradas y desbloqueadas (lo que impide el mandato de posición), al tiempo que circunscripciones de pequeña magnitud (4.8 en promedio).

No obstante, muchas otras variables inciden de igual modo en la efectividad de las cuotas, siendo las más importantes la cultura política, el sistema de partidos, la manera en la que los partidos seleccionan a los candidatos que forman las listas electorales y la posición ideológica de los partidos. Así, en futuros trabajos, sería conveniente que, junto a los elementos del sistema electoral, se contemplaran también dichas variables para ver cuál de éstas tiene una mayor repercusión en la efectividad de las cuotas.

Especial énfasis habría que hacer en la cultura política, el sistema de partidos y el modo en el que se seleccionan los candidatos en el seno de las formaciones políticas, pues, como se comprobó durante el denominado “giro a la izquierda en América Latina”, no todos los gobiernos calificados como progresistas estuvieron comprometidos con las medidas de discriminación positiva para las mujeres.



Fuentes de consulta

- Aquino, José Ángel (2002, trimestral). “Cuota femenina. Circunscripciones electorales y listas de candidaturas”. *Ciencia y Sociedad*, 27 (3), 319-356. Recuperado el 14 de enero de 2021, de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87027301>
- Archenti, Nélide y Tula, María Inés (2007, cuatrimestral). “Cuotas de género y tipo de lista en América Latina”. *Opinião Pública*, 13 (1), 185-218. DOI: <https://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762007000100007>
- Archenti, Nélide y Tula, María Inés (2014, cuatrimestral). “Cambios normativos y equidad de género. De las cuotas a la paridad en América Latina. Los casos de Bolivia y Ecuador”. *América Latina Hoy*, (66), 47-68.
- Bareiro, Line; López, Óscar; Soto, Clyde; y Soto, Lilian (2004). *Sistemas electorales y representación femenina en América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas / Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Dahlerup, Drude (2002). “El uso de cuotas para incrementar la representación política de la mujer”. En Myriam Méndez-Montalvo y Julie Ballington (eds.), *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números* (pp. 159-200). Estocolmo: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- Del Campo, Esther y García Luengo, Óscar (2008). “El impacto de los sistemas electorales en la representación política de las mujeres: lecciones a partir de las elecciones legislativas en Bolivia, Ecuador y Perú”. Recuperado el 10 de enero de 2021, de <https://www.ucm.es/data/cont/docs/228-2013-10-31-Esther%20del%20campo.docx>
- Htun, Mala N. (2002). “Mujeres y poder político en Latinoamérica”. En Myriam Méndez-Montalvo y Julie Ballington (eds.), *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números* (pp. 23-62). Estocolmo: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- Htun, Mala N. (2005). “Democracia e inclusión política: la región andina en perspectiva comparada”. En Magdalena León (ed.), *Nadando contra la corriente. Mujeres y cuotas políticas en los países andinos* (pp. 15-41). Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

- Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral. Recuperado el 12 de febrero de 2021. Disponible en <http://www.idea.int/es>
- Inter-Parliamentary Union. Recuperado el 10 de febrero de 2021. Disponible en <http://www.ipu.org/english/home.htm>
- Krook, Mona L. (2008, trimestral). “Quota laws for women in politics: Implications for feminist practice”. *Social Politics*, 15 (3), 345-368.
- Larsrud, Stina y Taphorn, Rita (2007). *Diseño para lograr la igualdad. Combinaciones más idóneas, medianamente idóneas y no favorables de los sistemas electorales y cuotas de género*. Estocolmo: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- Marx, Jutta; Borner, Jutta; y Caminotti, Mariana (2006, semestral). “Cuotas de género y acceso femenino al Parlamento: los casos de Argentina y Brasil en perspectiva comparada”. *Política*, 46, 61-81. Recuperado el 14 de enero de 2021, de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=64504603>
- Matland, Richard E. (2002). “Estrategias para ampliar la participación femenina en el Parlamento. El proceso de selección de candidatos legislativos y los sistemas electorales”. En Myriam Méndez-Montalvo y Julie Ballington (eds.), *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números* (pp. 111-158). Estocolmo: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- Nohlen, Dieter (1998). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Recuperado el 3 de febrero de 2021. Disponible en <https://oig.cepal.org/es/paises>
- Payne, Mark J. y Allamand Zavala, Andrés (2006). “Sistemas de elección presidencial y gobernabilidad democrática”. En J. Mark Payne, Daniel Zovatto y Mercedes Mateo Díaz (eds.), *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina* (pp. 41-89). Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Peschar, Jacqueline (2002). “El sistema de cuotas en América Latina. Panorama general”. En Myriam Méndez-Montalvo y Julie Ballington (eds.), *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números* (pp. 173-186). Estocolmo: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.

- Piscopo, Jennifer M. (2015, trimestral). “States as Gender Equality Activists: The Evolution of Quota Laws in Latin America”. *Latin American Politics and Society*, 57, 27-49.
- Quota Project. Recuperado el 12 de febrero de 2021. Disponible en <http://www.quotaproject.org/>
- Reformas Políticas en América Latina. “Leyes de cuotas de género”. Recuperado el 10 de febrero de 2021, de <https://reformaspoliticas.org/normativa/temas/leyes-de-cuotas/>
- Rosen, Jennifer (2013, trimestral). “The Effects of Political Institutions on Women’s Political Representation: A Comparative Analysis of 168 Countries from 1992 to 2010”. *Political Research Quarterly*, 66 (2), 306-321. Recuperado el 14 de enero de 2021, de <http://www.jstor.org/stable/23563146>
- Shvedova, Nadezhda (2002). “Obstáculos para la participación de la mujer en el Parlamento”. En Myriam Méndez-Montalvo y Julie Ballington (eds.), *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números* (pp. 63-110). Estocolmo: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- Townsend, Ana E. (2010). *Leyes de cuota: Estado del arte, buenas prácticas y desafíos pendientes en la región Andina*. Washington, D. C.: Organización de los Estados Americanos.
- Tula, María I. (2015, semestral). “Mujeres y política. Un panorama sobre la adopción de las cuotas de género y sus efectos en América Latina y Colombia”. *Revista Opera*, (16), 9-33.

