

LAS CUOTAS DE GÉNERO EN LA CÁMARA DE LOS DIPUTADOS: UNA PERSPECTIVA COMPARADA ENTRE BRASIL Y ESPAÑA

Marina de Mello Gama¹

Resumen: El presente artículo realiza un breve análisis de la evolución y estado actual de las cuotas de género en la Cámara de los Diputados de Brasil y en el Congreso de los Diputados de España. En ese contexto, estudiaremos a través de una perspectiva comparada los sistemas brasileño y español: el historial de la lucha de las mujeres por más igualdad de género, la Ley de Cuotas en Brasil, la Ley de Igualdad en España, las políticas públicas de igualdad de género y la situación reciente de la presencia de diputadas federales en el parlamento de los dos países. Se explicará también los conceptos de representación y los aspectos de los sistemas electorales que tengan relevancia para el objeto de estudio de este trabajo y la representatividad de las mujeres en el poder legislativo. Serán analizados los resultados de las elecciones en Brasil y en España en las Cámaras Bajas: en Brasil el marco será desde 1997, año que entró en vigor la Ley de cuotas para la Cámara, hasta las últimas elecciones en 2018; en España, desde que entró en vigor la Ley de Igualdad en 2007 hasta las elecciones del 2019. Por fin, se concluirá que actualmente hay un porcentaje relativamente mayor de mujeres diputadas federales en Congreso de España en comparación con Brasil.

Palabras clave: Cuotas de Género, Cámaras Bajas, Brasil, España.

Recebido em: 12/06/2020

Aceito em: 9/11/2020

¹ Mestra em Democracia e Bom Governo pela Faculdade de Direito da Universidade de Salamanca (USAL). Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Integrante do Grupo de Pesquisa "Gênero y Política" da Associação Espanhola de Ciência Política e Administração (AECPA). Membro da Associação Visibilidade Feminina.

AS COTAS DE GÊNERO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS: UMA PERSPECTIVA COMPARADA ENTRE BRASIL E ESPANHA

Resumo: O presente artigo realiza uma breve análise da evolução e do estado atual das cotas de gênero na Câmara dos Deputados do Brasil e do Congresso dos Deputados da Espanha. Neste contexto, estudaremos através de uma perspectiva comparada os sistemas brasileiro e espanhol: o histórico da luta das mulheres por mais igualdade de gênero, a Lei de Cotas no Brasil, a Lei de Igualdade na Espanha, as políticas públicas de igualdade de gênero e a situação recente da presença de deputadas federais nos parlamentos dos dois países. Serão explicados também os conceitos de representação e os aspectos dos sistemas eleitorais que tenham relevância para o objeto de estudo deste trabalho e a representatividade das mulheres no poder legislativo. Serão analisados os resultados das eleições para deputados federais no Brasil e na Espanha: no Brasil o marco será desde 1997, ano que entrou em vigor a Lei de Cotas na Câmara, até as últimas eleições em 2018; na Espanha, desde que entrou em vigor a Lei de Igualdade em 2007 até as eleições de 2019. Por fim, se concluirá que atualmente há uma porcentagem relativamente maior de mulheres deputadas federais no Congresso da Espanha em relação ao Brasil.

Palavras-chave: Cotas de Gênero, Câmaras Baixas, Brasil, Espanha.

1. Introducción

El acceso a los cargos de representación política es decisivo y esencial para la participación, negociación y toma de decisiones en las democracias contemporáneas. Además de formar parte del principio democrático, la igualdad de género es uno de los pilares fundamentales del desarrollo humano.

En este sentido, una ciudadanía adecuada a las exigencias de las democracias debe ser fundamentalmente inclusiva, igualitaria y basada en derechos fundamentales que se deben concretar materialmente y superar su previsión únicamente normativa, donde todos los destinatarios tengan la oportunidad de participar en las decisiones políticas. Uno de esos importantes canales es el Congreso Federal de Diputados, parte primordial del poder legislativo.

La dicotomía entre la vida pública y la vida privada fue marcada, a lo largo de la historia y hasta mediados del siglo XX, predominantemente por una situación de exclusión de las mujeres del mercado de trabajo y también de la esfera pública. Fue solo décadas después de los hombres que a las mujeres se les garantizó el derecho a votar, a postularse y a ser electas en igualdad de condiciones.

Las mujeres se encuentran subrepresentadas en el ámbito público y en las élites políticas, razón por la que se ve la necesidad de adoptar medidas de promoción de la igualdad de género en la política, para que todos sean los destinatarios de las decisiones políticas. Representan cerca de la mitad de la población mundial, pero no están representadas de manera igualitaria en los poderes legislativos federales. En enero de 2020, la media mundial era del 24,9%, mientras en Brasil la situación es peor, hay solamente un 15% de diputadas federales en el Congreso.²

Desde esa perspectiva, se plantean mecanismos consagrados en la ley para tratar de garantizar una participación paritaria: las cuotas de género en los parlamentos. Estas son medidas temporales que establecen un porcentaje mínimo de candidaturas femeninas, con el fin de corregir el desequilibrio y el ingreso tardío de mujeres en las Cámaras Federales. Actualmente se adopta esa política en más de 100 países. En muchos de ellos se obtuvieron resultados muy positivos, como por ejemplo en España, donde en mayo de 2019 se alcanzó un 47,3% de mujeres en la conformación del Congreso³.

Uno de los objetivos principales de la presente investigación es evidenciar la importancia del papel de las cuotas para la igualdad de género en nuestra sociedad. En ese sentido, se propone colaborar en el debate acerca de una mayor participación de toda la sociedad en las decisiones, la influencia de los partidos políticos, en la formulación de políticas públicas, además de nuevas maneras de inclusión de mujeres en los parlamentos y, consecuentemente, lograr más igualdad social.

Esa experiencia de manera comparada, por medio del derecho público y de la ciencia política, buscará analizar las cuotas, los impactos de su aplicación, la presencia femenina en los

² Datos del Tribunal Superior Electoral (TSE) y del Mapa Mujeres en la política 2020, Interparlamentaria y ONU Mujeres (2020).

³ Datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) y del Mapa Mujeres en la política 2020, Interparlamentaria y ONU Mujeres (2020).

cargos de diputadas en los dos escenarios: de la Cámara de los Diputados de Brasil y el Congreso de los Diputados de España. La relevancia del estudio está precisamente en la necesidad de comprender las diferencias en los distintos contextos sociales de los países y, de que un país puede utilizar la experiencia del otro para la implementación de nuevas políticas de igualdad.

El artículo inicialmente trata de la representación política y sus conceptos, posteriormente presenta un breve historial de la búsqueda por la igualdad de género en la política en Brasil y España, en seguida un breve análisis de los partidos políticos y sistema electoral de ambos países. Por fin, la representación de las mujeres y el análisis comparado de la evolución del número de candidatas y electas en las cámaras bajas. Como conclusiones, nos centramos en demostrar la importancia de la igualdad de género en la política, algunas posibles razones para la subrepresentación en Brasil y la actual paridad en España.

2. Representación política

El concepto de representación es uno de los más discutidos por la teoría política moderna. En 1967, Hannah Pitkin, en su obra *The Concept of Representation*, trata del concepto de representación y lo considera como un importante punto de partida para reflexiones con respecto a la igualdad.

Uno de los puntos de consenso en las recientes discusiones sobre el derecho de las mujeres e igualdad de género fue la necesidad de representación política. En ese sentido, se haría necesario su acceso a los cargos públicos que tengan poder, para que puedan proponer e implementar políticas públicas y participar en las decisiones políticas.

Como señala Araújo (2009), el poder Legislativo ejerce un papel significativo en la negociación y legitimación de las democracias contemporáneas ya que tiene visibilidad a través de los partidos políticos, razón por la que es tan importante obtener espacio en esas esferas. En ese sentido, las instituciones partidarias son objeto de discusiones y también de críticas, porque actualmente se observa la falta de confianza por parte de la población y se busca entender si hay capacidad para representar la diversidad de sectores existentes en una sociedad.

De ahí la importancia del reconocimiento del papel de las instituciones en la formulación de decisiones políticas. Además, cuando la política no contempla la presencia de determinado grupo, se prevé que la representación no puede personificar adecuadamente la experiencia de los grupos sociales históricamente excluidos del proceso democrático.

En esa perspectiva, la autora Phillips (1995) desarrolla el concepto llamado "política de presencia" (*politics of presence*), afirmando que la presencia debe estar unida a la política de las ideas. Para ella, los mecanismos de rendición de cuentas (*accountability*) son necesarios e importantes en una democracia representativa, ya que las mujeres tienen como grupo su propia identidad e intereses comunes. De esa forma, afirma que grupos o colectivos con tales intereses en común, cuando ocupan cargos de poder, suelen estar más comprometidos con esas demandas y con ese tipo de agenda política.

Al utilizarse como referencia en ese artículo la tipología de los conceptos de representación de la obra de Pitkin (1967), se constata que hay cierto consenso entre los estudiosos: las políticas para implementación de cuotas de género en los parlamentos tienen relación directa con la representación descriptiva (Araújo, 2009)⁴.

Así, el representante no actúa en nombre de otros, sino que los sustituye en virtud de una correspondencia y, como consecuencia, lo que interesa es la composición del cuerpo legislativo porque de ello se derivará su modo de actuar. Este tipo de representación presupone que los representantes reflejen los intereses de los representados.

Por otro lado, cuando se trata de representación política, se puede afirmar que hay una representación simbólica, en el sentido de que un político puede ser electo por lo que él defiende o por la bandera que utiliza. Esa concepción simbólica, supone la relación y el cumplimiento del principio de la legitimidad (Pitkin, 1967). En ese caso también se observa la idea de sustitución: "Desde esta perspectiva, no es una actividad, sino un estado de cosas y, por definición, el líder político representa al pueblo en tanto y en cuanto el pueblo lo acepte y crea en él" (Pitkin, 1967, p 111).

Otra de las representaciones definidas por Pitkin es la representación sustantiva. En este sentido, representar es actuar, ocupar lugares de representatividad y defender los intereses de quien se supone que representa. Así, el criterio de la representatividad se cumple cuando los representantes de hecho pueden representar los intereses de quienes los eligieron (Marenghi, 2009).

Se verifica una relación casi directa entre mayor representación descriptiva y consecuente representación y actuación sustantiva. Al defender las cuotas en los espacios democráticos, buscamos más presencia numérica de mujeres, y posteriormente, una mejor representación de sus intereses. En ese sentido, es importante entender la historia de la búsqueda por igualdad de género.

3. Historial de la búsqueda por la igualdad de género en la política

Históricamente, las políticas públicas de género se enfocan en tres vertientes: igualdad de trato, igualdad de oportunidad y transversalidad de género. En Europa, la década de los setenta fue marcada por el objetivo de igualdad de trato y en la década de los ochenta los movimientos, de una manera general, ya buscaban la igualdad de oportunidad y de condiciones de vida. En Latinoamérica y Brasil, los factores culturales e históricos retrasaron todavía más los avances en materia de igualdad de género.

La conquista de espacios en el ámbito institucional, la presencia de mujeres en cargos electivos y las formas alternativas de participación política son esenciales para la búsqueda de una igualdad efectiva. En el contexto de la sociedad brasileña actual todavía se observa como algo

⁴ Araújo cita a los siguientes estudiosos: Lovenduski, 2007; Quires, 2007; Archenti; Tula, 2008; Mateo-Díaz, 2002.

habitual la pequeña participación de las mujeres en el poder o en la política institucional. Está mucho más valorada, de manera general, la dedicación a la vida privada y eso acaba fomentando el concepto "mujeres en lo privado, hombres en lo público" (Genovese y Thompson, 1997).

En el siglo XX diversas organizaciones internacionales contribuyeron a la búsqueda de equidad y la no discriminación de las mujeres, creando importantes mecanismos e instrumentos para combatir la desigualdad. No era suficiente solo la implementación de medidas destinadas a las mujeres, sino que las políticas públicas deberían incorporar la perspectiva de género.

Así, destacamos en primer lugar a la Organización de las Naciones Unidas que en 1979 aprobó la Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW – 1979)⁵ y también las convocatorias de Conferencias Mundiales para la Mujer (1975, 1980, 1985, 1995).

En segundo, la IV Conferencia Mundial de la Mujer, que se celebró en 1995 en Beijing, y su plataforma de acción legitimó el uso de medidas especiales al centrarse en las desigualdades de poder entre los géneros y las prácticas sexistas enraizadas en las instituciones.

Cabe resaltar también la importancia de ONU Mujeres, la entidad de Naciones Unidas instituida en el 2010 con el objetivo de buscar la efectiva igualdad de género en todos los países del mundo. Con su creación, se organizaron una serie de medidas para mejorar las condiciones de las mujeres y niñas, estableciendo normas internacionales conjuntas entre los gobiernos y la sociedad civil.

3.1. Contexto en Brasil

Brasil es un país históricamente desigual, desde las desigualdades raciales y sociales-hasta las de género. Todavía existe una cultura con trazos opacos con relación a la incorporación y valorización de la ciudadanía como una conquista social (Barroso y Osorio, 2016).

El acceso a los derechos sociales, la libertad personal y económica solo mejoraron en el siglo XXI, pero todavía hay una desigualdad de trato, tanto en las familias como en los ambientes de trabajo. Las mujeres asumen la sobrecarga del rol de las tareas domésticas y de madres y aún siguen con salarios más bajos que los de los hombres.

Desde una perspectiva histórica y de la cultura política, también se observa la dificultad de acceso e inserción en los procesos políticos, finalmente logrados con los movimientos sociales y feministas que reivindicaban, entre otras cosas, la ocupación de cargos públicos.

⁵ CEDAW: fue aprobada el 18 de diciembre de 1979 por la Asamblea General de las Naciones Unidas y entró en vigor el 03 de septiembre de 1981. Es un marco normativo que intenta garantizar la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, además de aumentar la presencia de la mujer en la vida pública en el mundo: "Este texto es de hecho la Carta Magna de los derechos de las mujeres y fue el primer instrumento legal para definir la discriminación contra las mujeres" (Araújo, 2009 cita: Binstock, 1998, pg. 10).

El derecho al voto fue conquistado por las mujeres brasileñas en el año de 1932, cuarenta y tres años después de la Proclamación de la República y de la instauración del voto para los hombres. En la Constitución del año 1934 se eliminaron las restricciones al voto femenino, pero la obligatoriedad del voto era un deber exclusivamente masculino. En 1946, se extendió la obligatoriedad también a las mujeres.

Ese dato histórico es comúnmente mencionado como uno de los primeros elementos para explicar el ingreso tardío de las mujeres en la política. De hecho, es un factor importante, pero al analizar la situación de Brasil en el contexto de Latinoamérica, no se observa un gran atraso, sino un patrón político de voto femenino muy tardío, que generó un déficit estructural para las mujeres en el mundo político (Araújo, 2001).

A pesar de que el derecho al voto haya sido un gran avance, no transformó la representación del género en las instancias políticas: las mujeres podrían votar, pero seguían subrepresentadas. La reciente democracia brasileña tuvo períodos de restricciones de los derechos políticos: durante uno de los gobiernos de Getulio Vargas (1937 – 1945) y en la Dictadura Militar (1964 – 1984), lo que seguramente conllevó a un largo período autoritario sin posibilidad del ejercicio de derechos políticos de forma plena.

La presencia política de manera “institucional” surge de modo relevante en la década de los 80, destacando algunos factores relevantes como: la presencia de más mujeres en el mercado de trabajo⁶, tasas de escolarización más altas⁷, las luchas de los movimientos feministas y principalmente, el proceso de redemocratización del país.

Las políticas públicas orientadas a la mujer también empiezan en el mismo período. En 1986, por ejemplo, fue creado el Consejo Nacional de los Derechos de la Mujer, con autonomía administrativa y financiera, vinculado al Ministerio de la Justicia del país y que actuaba en las áreas de educación para niños, violencia de género y salud. Así mismo, la participación en la política de manera institucional era todavía muy puntual: la mayoría de las mujeres seguía excluida de las esferas de poder.

En el proceso de redemocratización del país, los movimientos feministas lideraron una fuerte lucha por la conquista de derechos, algunos lograron éxito y sus conquistas llegaron a formar parte la Constitución.

La Constitución brasileña fue promulgada en 1988, después de un período de dictadura militar que duró más de 20 años (de 1964 a 1985). Respecto a la igualdad formal, la Constitución de 1988 ha presentado importantes avances en el fortalecimiento e implementación de esta garantía en favor de los derechos de las mujeres. Prevé la igualdad de hombres y mujeres en derechos y obligaciones: por la ley, mujeres y hombres se han vuelto iguales en la vida civil, en el

⁶ En el año de 1973, las mujeres representaban el 30% de población económicamente activa (PEA); en 2009, esa participación pasó al 49,7% de la composición de PEA (datos del IBGE).

⁷ En 1970, de todas las personas que habían completado la enseñanza superior, solamente el 25,6% eran mujeres. En los años 2000, ese número pasó a ser del 52, 8% (datos del IBGE).

trabajo y en la familia⁸; se reconoce como entidad familiar la unión estable entre hombre y mujer, se instituye el deber del Estado de crear mecanismos para evitar la violencia en el ámbito familiar y prohibir la desigualdad de salarios, del ejercicio de funciones y la contratación discriminatoria (Barroso y Osorio, 2016).

Esas conquistas fueron esenciales y muy relevantes para la lucha por la igualdad. Pero con relación a la igualdad material, hay agendas todavía no desarrolladas. Citamos algunos ejemplos: la participación de la mujer en el mercado de trabajo y en ámbitos de poder, el ejercicio de derechos sexuales y reproductivos, además del combate a la violencia doméstica.

Respecto a las políticas públicas en los años 2000, durante el Gobierno de Luis Inácio Lula da Silva, se creó el Consejo Nacional de los Derechos de las Mujeres (CNDM) y en el año 2003 se instituyó la Secretaria Nacional de Políticas para las Mujeres (SNPM), un órgano de la Secretaria del Gobierno de la Presidencia, que tenía como misión establecer políticas públicas para las mujeres. También se realizaron conferencias nacionales de mujeres, que pasaron a proponer estrategias y herramientas para combatir la desigualdad de género, a través del Plan Nacional de Política para Mujeres. La creación del Consejo, al igual que las conferencias, fue de suma importancia porque a través de esos canales las mujeres lograron tener más voz como ciudadanas y ser protagonistas de sus derechos y demandas.

Hay que señalar también otro punto: además de la dificultad de acceso de las mujeres, hay aún más desigualdad social en relación con la etnia y raza de la población. Atendiendo a un recorte por raza, se observan más desventajas entre las mujeres negras: tienen trabajos más precarios y menos estudios que las mujeres blancas. Eso es consecuencia de nuestra herencia cultural esclavista, ya que fuimos el último país de Latinoamérica en abolir institucionalmente la esclavitud, en el año 1888.

En este segmento específico, la presencia de mujeres negras en el poder es ínfima. Había solamente diez diputadas en 2014 y en la última legislatura del 2018, pasaron a trece diputadas federales, un 2,5% de la legislatura, a pesar de que casi mitad de la población brasileña es negra⁹.

Las leyes de cuotas de género

La primera ley que preveía las cuotas de género fue aprobada en 1995: la Ley n° 9.100/1995 que recomendaba que el 20% de todas las vacantes de cada partido o coalición serían de candidaturas de mujeres en las elecciones municipales.

Dos años después, considerada una importante conquista para las mujeres, fue aprobada en el Congreso Nacional brasileño la Ley n° 9.504/1997, que extendía la medida a los demás

⁸ CF 1988 “Art. 5. Todos son iguales ante la ley, sin distinción de cualquier naturaleza, garantizándose a los brasileños y a los extranjeros residentes en el país la inviolabilidad del derecho a la vida, a la libertad, a la igualdad, a la seguridad y a la prioridad, en los siguientes términos:

1. el hombre y la mujer son iguales en derechos y obligaciones, en los términos de esta Constitución.”

⁹ Datos obtenidos en Tribunal Superior Electoral (TSE).

cargos electorales con el mismo tratamiento para los dos sexos, es decir, cada partido debería reservar un mínimo del 30% y un máximo del 70% para las candidaturas de cada sexo:

“Art. 10, § 3o: Del número de vacantes resultante de las reglas previstas en ese artículo, cada partido o coalición debe reservar el mínimo del treinta por ciento y el máximo del setenta por ciento para las candidaturas de cada sexo.”¹⁰

Se observa que, con esa formulación, ambos sexos pasaban a tener el mismo tipo de tratamiento y se garantizó legalmente un mínimo de candidaturas de mujeres en el poder legislativo. Pero un problema que surgió en aquél momento fue la manera como se formuló la ley, ya que no implicaba la obligación de los partidos en llenar las listas, sino que dictaba solamente una recomendación (Cortez, 2008).

Más de una década después, en una primera “mini reforma electoral”, resultante de la Ley nº 12.034, aprobada en el año de 2009, la legislación pasó a obligar a que las candidaturas a cargos (diputados estaduais, federales, senadores y concejales) deberían ser ocupadas proporcionalmente y no solo reservadas, como era antes¹¹. El dispositivo pasó a ser:

“Art. 10, § 3º: del número de vacantes resultantes, de las reglas previstas en ese artículo, cada partido o coalición debía llenar el mínimo del 30 % (treinta por ciento) y el máximo del 70% (setenta por ciento) con candidaturas de cada sexo”.¹²

A pesar de la existencia de la Ley de cuotas para diputadas en Brasil desde el año 1997, durante muchos años estuvo calificada como débil y opaca, lo que la llevó a ser considerada como esencial para entender los bajos resultados alcanzados (Araújo, 2009). Eso se debe a que, en los primeros años, la norma hacía solamente una sugerencia a los partidos, después se pasó a considerar una obligación, pero todavía en ese período no había ningún tipo de sanción en el caso de incumplimiento por el partido.

¹⁰ Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm

¹¹ Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12034.htm

¹² Texto original: “Art. 10§ 3o Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70” (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo.(Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009).”

3.2. Contexto en España

España inicia su proceso de redemocratización en la década de los 70, con el término de la dictadura de Francisco Franco¹³. Así, comienza un importante proceso de modernización institucional en el país: político, socioeconómico y jurídico. En 1978, con la entrada en vigor de la Constitución Española se reconoce de manera explícita la igualdad entre hombres y mujeres y el principio de la no discriminación por razón de sexo, una importante medida para buscar más igualdad de género en la sociedad (Lombardo, 2004; Lombardo, 2014).

Esa modernización jurídica en busca de la igualdad entre sexos acarrea cambios en los códigos civiles y penales, como la inclusión de leyes sobre el divorcio, el aborto, la igualdad salarial, todas con el objetivo de impulsar la igualdad de género en el país. Muchas de esas demandas pueden ser consideradas como respuesta a los movimientos feministas que tuvieron fuerte actuación en las décadas de los 70 y 80 en España (Corchete, 2009).

El Instituto de la Mujer fue creado en 1983 con el objetivo de alcanzar la igualdad de género, proporcionando condiciones para la participación efectiva de las mujeres en la vida política, económica, social y también, su pleno empleo en el país¹⁴.

En la década siguiente se consolidan de manera institucional las políticas de igualdad entre hombres y mujeres y, con la expansión de la economía, la inserción de las mujeres en el mercado de trabajo ocurrió de manera expresiva. En 2004, se implementa la Ley 01/2004, que trata sobre la violencia de género y tenía como objeto principal actuar contra la violencia, como manifestación de la discriminación, la situación de desigualdad y las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres.

Como señala Lombardo (2014), con la elección de Rodríguez Zapatero como presidente del gobierno en el año 2006, se formó el primer gobierno paritario en la historia de España. En ese mismo período fueron consolidados institucionalmente mecanismos de igualdad en el gobierno, como por ejemplo, el Ministerio de Empleo y Asuntos Sociales¹⁵. En los años siguientes se promulgó la Ley de Igualdad.

¹³ El franquismo, o Dictadura de Franco, fue instaurada en España después de la Guerra Civil española y perduró hasta 1977. Informaciones del sitio web:

http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/PapHist/CortEsp

¹⁴ "Por medio de la Ley 16/1983, publicada en el Boletín del Estado el día 26 de octubre, se crea el Instituto de la Mujer, como organismo autónomo adscrito al Ministerio de Cultura, y con la finalidad primordial, en cumplimiento y desarrollo de los principios constitucionales recogidos en los artículos 9.2 y 14, de promover y fomentar las condiciones que posibiliten la igualdad social de ambos sexos y la participación de las mujeres en la vida política, cultural, económica y social." Disponible en: <http://www.inmujer.gob.es/elinstituto/historia/home.htm>

¹⁵ "Se crea en 2004 una Secretaría General de Políticas de Igualdad, dirigida por la socióloga feminista Soledad Murillo; se establece también en 2008, por primera vez, un Ministerio de Igualdad que se ocupa no solamente de igualdad de género, sino también de otras desigualdades al incorporar el Instituto de la Juventud y el Consejo para la promoción de la igualdad de trato y la no discriminación de las personas por razones de origen racial y étnico" (Lombardo, 2014, p. 20).

La Ley Orgánica de Igualdad: 3/2007 - breve evolución

En ese contexto, en el año de 2007, fue promulgada la Ley Orgánica 3/2007 para la promoción efectiva de la igualdad entre mujeres y hombres, conocida como Ley Orgánica de Igualdad, que adopta medidas para corregir situaciones de desigualdad de hecho respecto a los hombres¹⁶.

La ley fue pionera en incorporar al ordenamiento jurídico español una serie de medidas y herramientas para garantizar la igualdad de género en los más diversos sectores de la sociedad, como instancias públicas y privadas del país. Además, prevé cambios en los sectores principales de intervención: empleo, mejoras en los permisos parentales, educación y paridad en las listas electorales y en comités ejecutivos de empresas. Consolida también el principio de *mainstreaming*, también llamado principio de transversalidad, que trata de un enfoque de género en las políticas públicas (Lombardo, 2014).

Entre esas medidas, incluye la previsión de paridad en las instancias políticas representativas, como acciones positivas y de discriminación positiva, con el objetivo de alcanzar la presencia relevante de mujeres en esas esferas y de garantizar la calidad representativa y democrática (Corchete, 2009).

Además de eso, la ley incluye un nuevo artículo en la Ley Orgánica 5/1985 sobre Régimen Electoral General (44 bis), en el que se reglamenta la estructura de las candidaturas electorales y añade una nueva exigencia a la hora de configurar las variadas listas electorales. El artículo dicta que las elecciones de los representantes en todos los ámbitos, Congreso, ayuntamientos, consejos y asambleas autonómicas, deberán contar con una composición equilibrada entre mujeres y hombres: la cantidad de candidatos de cada uno de los sexos no debe ser inferior al 40% ni superior al 60%.

Ley Orgánica 5/1985, Artículo 44 bis:

1. Las candidaturas que se presenten para las elecciones de diputados al Congreso, municipales y de miembros de los consejos insulares y de los cabildos insulares canarios en los términos previstos en esta Ley, diputados al Parlamento Europeo y miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas **deberán tener una composición equilibrada de candidatos de cada uno de los sexos supongan como mínimo el cuarenta por ciento**. Cuando el número de puestos a cubrir sea inferior a cinco, la proporción de mujeres y hombres será lo más cercana posible al equilibrio numérico. En las elecciones de miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, las

¹⁶ La ley fue publicada en el BOE n.º 71 del 23 de marzo de 2007. Fue aplicada por primera vez en las elecciones municipales y autonómicas del mes de mayo de 2007. Un informe sobre el impacto legislativo puede ser consultado en: http://www.mir.es/DGPI/Elecciones/ELECCIONES_LOCALES_2007.pdf

leyes reguladoras de sus respectivos regímenes electorales podrán establecer medidas que favorezcan una mayor presencia de mujeres en las candidaturas que se presenten a las Elecciones de las citadas Asambleas Legislativas. *(Parte destacada por la autora)*

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

Su "principio de presencia equilibrada" exige también la incorporación de un mínimo del 40% y un máximo del 60% de cualquier sexo en la administración general del estado y en los cargos de responsabilidad en los poderes públicos.

Se considera que, con relación a la representación de mujeres en las esferas de poder, ese dispositivo es de gran importancia para alcanzar la presencia efectiva de las mujeres y la búsqueda de una mejor calidad democrática. No obstante, fue resultado de muchas críticas porque, aun con el correcto uso de la herramienta, los porcentajes de representación de ambos sexos no han variado mucho en las dos primeras elecciones que se siguieron al dispositivo.

4. Sistema electoral y partidos políticos

Con el objeto de demostrar la importancia de la igualdad de género en las esferas de poder, se expondrá brevemente en este apartado el peso que los sistemas electorales y partidos políticos pueden tener en una democracia representativa. Para eso haremos un breve retrato del sistema electoral de Brasil y España, específicamente de los puntos que tengan relevancia con las cuotas de género en el poder legislativo.

El sistema electoral puede ser definido como: "el resultado de las interacciones entre las unidades partidistas que lo componen; más concretamente, es el resultado de las interacciones que resultan de la competición político-electoral" (Bartolini, 1993, p. 208-209)¹⁷.

Además, la función fundamental del sistema electoral es permitir que la representación de las opiniones sea expresada por los partidos políticos. En ese sentido, los sistemas electorales están estructurados para garantizar la representatividad y la expresión de la voluntad popular (Nicolau, 2012).

Hay que señalar también que los sistemas tienen el poder de viabilizar o no los clivajes sociopolíticos, por lo cual las sociedades modernas se encuentran divididas y representadas. Los sistemas son dependientes del contexto histórico, normativo y político en que están insertados.

¹⁷ Otra posible definición puede ser la de Sartori (1980): los partidos son un grupo político que se presenta a las elecciones y que puede situar mediante las elecciones a sus candidatos en cargos públicos.

Para el efectivo funcionamiento de las leyes de cuotas, hay diversos factores que son importantes y los partidos y sus estructuras internas son claves para que las cuotas puedan llevar representatividad al sistema electoral.

Como el artículo trata de Brasil y España, trataremos brevemente de las diferencias y semejanzas entre los dos sistemas electorales.

El sistema electoral brasileño es proporcional y las candidaturas se presentan por medio de listas abiertas y en España el sistema electoral también es proporcional, pero las listas para elegir candidatos al Legislativo son cerradas.

La principal característica del sistema proporcional, ideado por el científico político Thomas Harees, es que asegura la diversidad de opiniones y suele garantizar la correspondencia entre los votos recibidos por los partidos y su representación. La representación proporcional ocurre por medio de lista: cada partido o coalición presenta su lista de candidatos, se cuentan los votos de cada lista y se reparten los escaños entre los partidos de manera proporcional a la votación obtenida por la lista (Nicolau, 2012).

Se observa que hay un consenso de que el sistema proporcional es más favorable a la presencia de mujeres en el poder. Con respecto a los distritos, número de partidos y listas no se puede llegar a un único patrón, pero muchos autores afirman que sistemas de distritos multinominales y multipartidarios son más favorables.

Sobre el tema, Delgado prevé en su artículo:

De hecho algunos académicos consideran que las características del sistema de partidos, así como su dinámica inciden sobre el rendimiento de las cuotas. Se argumenta que las cuotas tienen más probabilidad de tener un impacto en sistemas donde varios partidos coexisten y los más grandes responden a las innovaciones en políticas iniciadas por los más pequeños (Kolinsky, 1991) (Delgado, 2010, p. 152).

En Brasil, el criterio de división se da por serie, la lista es abierta y los ciudadanos votan directamente a su candidato: esta es la forma usada en las elecciones para la Cámara de los Diputados, Senado, Asambleas Legislativas y Cámara de Concejales. En este escenario, los partidos deben presentar una lista de candidatos de manera no ordenada y el elector vota a uno de los nombres. Los votos que sume el candidato son utilizados para definir el número de escaños conquistados por el partido y que serán ocupados por los candidatos más votados.

Como expone Nicolau (2012), una característica de este tipo de lista es que incita a la competitividad entre candidatos del propio partido, lo que puede, muchas veces, debilitar la estructura partidaria.

El sistema brasileño permite que se vote solamente por el partido y ese voto se contabiliza a la agrupación y no a un candidato específico. Y como el voto se registra en la urna electrónica

y no hay papeleta con la lista de todos los candidatos, el votante deberá consignar el número de su candidato o del partido. Ese tipo de lista convierte en inviable toda posibilidad de "ordenar" los candidatos, con cualquier tipo de criterio.

Por otro lado, en España y en la mayoría de las democracias contemporáneas, el sistema usado es el de lista cerrada: el partido elige a los candidatos, el elector vota por el partido, sabiendo cuáles son los candidatos y de esa manera expresa su preferencia. Al final, ocuparán los escaños los primeros de la lista, dependiendo de los votos que obtuvo el partido. Ese es el punto que tiene mayor relevancia respecto a la representación femenina y que difiere del sistema brasileño.

Como señala Nicolau (2012), en ese tipo de lista el partido tiene el poder de controlar el perfil de cada uno de los parlamentarios, lo que, dependiendo del partido, puede posibilitar el equilibrio entre diversos segmentos de la sociedad.

Desde que entró en vigor la Ley 3/2007, los partidos españoles deben componer sus listas electorales de manera que equilibren la proporción entre candidatos y candidatas¹⁸. El modo de preparar las listas es un factor determinante, capaz de reflejar cambios en las iniciativas adoptadas por tales partidos.

Por eso, hay críticos de ese tipo de lista, que afirman que la representación de las mujeres está condicionada al poder o voluntad de los partidos políticos. En ese sentido, se observa una división de opiniones por parte de la doctrina y fuerzas políticas sobre la constitucionalidad o no de la adopción de ese tipo de ley, que impone al partido una regla obligatoria para configurar sus listas electorales (Serra, Cristóbal, Rosario y Oñate, 2010).

La mayor parte afirma que ese tipo de política pública recoge el interés general porque aporta y garantiza un desarrollo más libre y justo de la sociedad, una parte minoritaria critica la obligación de cumplimiento de las listas "paritarias", porque podrían limitar la posibilidad de que los electores influyan en la elección de representantes individuales.

Además, hay que tener en cuenta una realidad reciente que algunos partidos están poniendo en práctica en España: las llamadas listas cremalleras. Se trata de "alternar hombres y mujeres en cada lista electoral, de manera que los puestos pares estén ocupados por un sexo y los puestos impares por el otro" (Ramírez y López, 2015, p. 104).

La LOI 3/2007 no obliga el uso de la lista cremallera, pero algunos partidos defenderán ese importante impulso y adoptaron en sus estatutos la fórmula de los sistemas cremallera en las elecciones autonómicas y federales. La ley establece únicamente que en cada intervalo de cinco puestos debe haber una división del 60% - 40%, como lo previsto en el art. 44 bis. Se observa que el primer partido español en iniciar una política de inclusión de las mujeres en las listas y cargos fue el PSOE (Serra, Cristóbal, Rosario y Oñate, 2010).

¹⁸ La ley prevé: "A los efectos de esta Ley, se entenderá por composición equilibrada la presencia de mujeres y hombres de forma que, en el conjunto a que se refiera, las personas de cada sexo no superen el sesenta por ciento ni sean menos del cuarenta por ciento."

Fue el mismo PSOE quien propuso por primera vez en España la adopción de la lista cremallera, en el 2013. La idea era proponer y asegurar una presencia totalmente equilibrada en el parlamento. No todos los partidos adoptaron esa medida: PSOE y Podemos, partidos considerados de izquierda, emplean este sistema, por otro lado los partidos como PP, C's y Vox no la contemplaron en sus estatutos en las últimas elecciones.

Con relación a Brasil, en los últimos años, se ha producido un aumento significativo del número de partidos, lo que genera inestabilidad, dificulta la formación de mayorías sólidas que puedan garantizar sustentabilidad al presidente y el éxito de las legislaturas. En ese escenario, los partidos considerados pequeños pueden lograr representación política, aunque con muy poca fuerza electoral.

Por último, al compararlo con otros sistemas electorales, se observa un problema: el posible agotamiento de nuestro actual modelo proporcional, ya que hay mucha fragmentación, demasiados partidos y, en la práctica, poca representatividad (Marques y Nunes Junior, 2019).

Así, después de explicar brevemente los dos sistemas, pasaremos a exponer sobre la relación entre las cuotas de género y la representación de las mujeres en la política.

5. Las cuotas de género y la representación de las mujeres

El cuadro de la subrepresentación femenina está presente en la mayoría de los sistemas electorales, pero el acceso de las mujeres y su representación puede ser mayor o menor dependiendo del régimen. En este sentido, gran parte de los estudios realizados mencionan tres características principales que pueden influir en la presencia de las mujeres en el poder: el tipo de representación, las magnitudes del distrito y el sistema de voto y candidatura (Araújo, 2009).

Por las características históricas, socioculturales y también por la configuración del sistema, son pocas las mujeres que llegan a las élites parlamentarias y a otras esferas de poder. Considerando justamente que las alteraciones sociales y económicas no fueron suficientes para la redistribución del poder, se trata de proponer intervenciones directas del poder público en la cuestión de la participación femenina.

En este contexto, los poderes públicos de Latinoamérica han empezado a adoptar, deliberadamente, políticas para la promoción de la "equidad" entre hombres y mujeres, con el objetivo de aumentar el número de mujeres presentes en la política formal.

El acceso y la promoción de las candidaturas tienen relación directa con las decisiones y la organización de los partidos políticos. Por eso es importante observar la manera y los criterios que utilizan los partidos para seleccionar las candidaturas y cuáles son sus banderas en políticas públicas, propuestas y agenda política (Merlo, 2018).

Así es que Merlo (2018) se refiere a la necesidad de verificar si la diferencia en la selección de mujeres para los cargos es un reflejo del modo de actuación de los partidos frente a los incentivos y las reglas de la disputa entre ellos. Es evidente que la forma como el partido define

sus políticas públicas y la agenda que quiere defender frente a su electorado se refleja en la selección de los candidatos. De ahí, la importancia de saber qué pasa internamente en el partido.

Los partidos tienen como una de sus funciones principales la recomendación de candidatos para todos los niveles del gobierno. La manera como ese proceso ocurre y si es o no democrático, dependerá de cada país y del sistema político. Por otro lado, el nivel de democracia depende de algunos parámetros: el grado de centralización del proceso de decisión de las candidaturas, el tamaño de la participación en las votaciones y el ámbito del proceso.

Desde esta perspectiva, es importante entender que dentro de los propios partidos, además de la organización interna, hay factores, criterios sociales y estructuras históricas que pueden cambiar o afectar el proceso de elección y su punto de equilibrio. Además, algunos autores apuntan a una supuesta dificultad de los partidos para encontrar cuadros femeninos dispuestos a concurrir a las elecciones y rellenar todas las vacantes previstas en la ley, un problema relacionado con la oferta y la demanda de candidaturas. Podemos afirmar que eso no se debe a la falta de voluntad de las mujeres, sino a la estructura cultural, social e histórica y al desequilibrio entre los géneros en ámbitos decisorios, tan presentes en nuestra sociedad (Araújo, 2009).

En los estudios de Norris (1995), se entendía que el partido, al seleccionar las candidaturas, utilizaría algunos tipos de criterios. Un primer criterio sería la decisión de elegir las candidaturas por medio de estereotipos sociales y por las preferencias de su elector específico, y no por las características individuales de los candidatos. Otros dos factores capaces de influir en la posibilidad de elegir serían el peso político del partido al cual se está afiliado/a y también su capital político individual o de familia. Es decir, cuánto tiempo lleva afiliado/a al partido, su trayectoria y la de su familia, además de su condición social y su postulación como candidato/a en las elecciones.

Lo que se concluye con esos estudios es que muchas veces tales criterios por parte de los partidos tenderían a perjudicar a un gran número de candidatas y a mantener el *status quo* de contar con más hombres como candidatos.

Por lo tanto, está claro que los partidos políticos tienen influencia directa en la elección de mujeres. Desde la formación de las candidaturas hasta el momento de recibir apoyo y recursos por parte de las organizaciones partidarias. Es por ello que el hecho de tener o no el apoyo de los partidos se perfila como uno de los elementos decisivos y estratégicos para el éxito de las mujeres en la política (Araújo, 2005)¹⁹.

Cabe resaltar además que la combinación de un sistema de lista abierta, la no obligación de posicionamiento competitivo y el tamaño de las circunscripciones electorales reducen de manera significativa la eficacia de una política de cuotas de género (Araújo, 2001).

Análisis comparado de la evolución de las candidaturas y de las mujeres electas:

¹⁹ En virtud de su precisión, vale citar el trecho original: (ARAÚJO, 2005, p. 194). "Nessa esteira, os partidos políticos estão em constante fluxo, adequando-se a contextos políticos e sendo influenciados tanto pela cultura política mais geral quanto pelas características do sistema eleitoral."

a) Brasil

De 1998 al 2018, el porcentaje de diputadas federales en el Congreso Nacional en Brasil pasó del 5,6% al 15%. En el período entre los años 1994 y 1998, primer ciclo de aplicación de las cuotas, al analizar los números, es posible observar un aumento del porcentaje de mujeres entre las candidatas: pasan del 6,15 % en el período anterior a un 10,35% en el siguiente. Tal cambio positivo puede ser analizado como efecto directo de la aplicación de la ley de cuotas (Araújo, 2001).

Por otro lado, con relación a los votos y números de mujeres electas, en términos proporcionales, se constata que los votos a las mujeres estuvieron entre el 5% y el 6%, una pequeña diferencia entre una legislatura y la otra.

Como señala Araújo (2001), esos números nos indican que, en ese primer período después de la ley, se produjo un pequeño incremento de mujeres candidatas y su número de votos permaneció prácticamente igual. Una de las razones que puede explicar ese resultado es que, aun con la implantación y aplicación de la ley, la política de cuotas fue prácticamente ignorada por la mayoría de los partidos a lo largo de los años. Los partidos y coaliciones entendieron que la Ley no era impositiva, sino una recomendación de la adición de un mínimo del 30% para cada género.

En las elecciones del 2002, hubo un 11,5% de mujeres candidatas y un 9,2% de electas. En la siguiente legislatura en el 2006, el número de candidatas fue un poco mayor, un 12,6%, mientras que el de electas sufrió una pequeña caída, un 8,8% de mujeres electas.

Ya en el 2010 había 19% de candidatas y el número de mujeres electas pasó a 45 diputadas de los 513 escaños, un 8,8% del total. En el 2014 había un 30% candidatas y se eligieron 51 diputadas, el equivalente al 9,9% de los escaños²⁰.

La posible razón de ese mayor número de candidatas fue que, en el año 2009, se aprobó la ley que sustituyó el término "reservar" por "rellenar" y por eso los partidos pasaron en las elecciones siguientes, a presentar más candidaturas femeninas, como ya se ha mencionado en los tópicos anteriores.

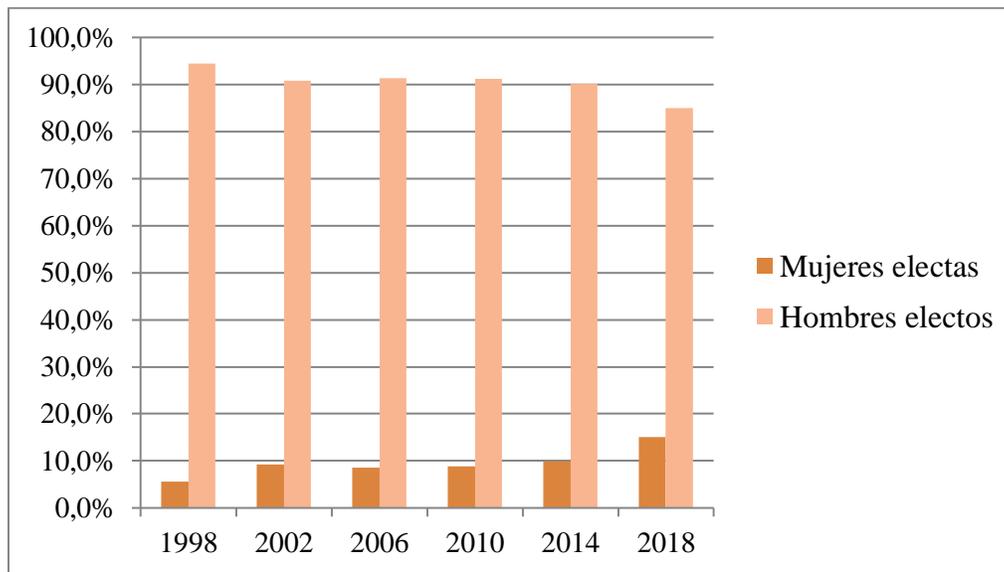
En el 2018, los datos del TSE muestran que del total de las 29.085 candidaturas registradas, 9.204 eran de mujeres, es decir, el 31,6% frente a un 68,4% de masculinas²¹. Ese dato muestra que se cumplió con el porcentaje mínimo y máximo para candidaturas de ambos sexos. Hay que resaltar también que en la última elección, con la financiación del 30% para mujeres, el número de diputadas electas saltó de 51 a 77 alcanzando el 15% del parlamento.

²⁰ Datos obtenidos del sitio web del TSE, disponibles en:
<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>

²¹ Datos obtenidos del sitio web del TSE, disponibles en:
<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>.

Ese número fue el mayor de la historia brasileña, pero todavía es bajo y sitúa a Brasil en la 141 posición entre los 193 países del *ranking* de la *Inter-Parliamentary Union*, referente a la participación de las mujeres en la política, siendo el más desigual en toda América Latina.²²

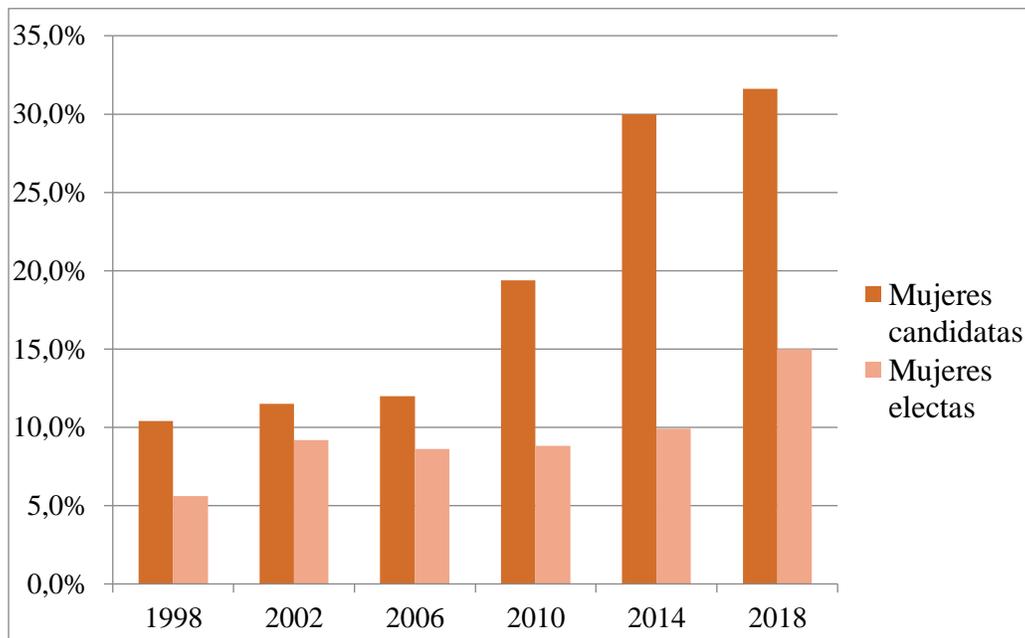
Gráfico 1 – Porcentual de diputados federales electos, por sexo (1998 – 2018).



Elaboración propia. Datos: TSE

²² Datos disponibles en el Mapa Mujeres en la política 2020, Interparlamentaria y ONU Mujeres (2020): <https://www.ipu.org/resources/publications/infographics/2020-03/women-in-politics-2020>.

Gráfico 2 – Porcentual de mujeres candidatas a diputadas federales y mujeres electas (1998 -2018).



Elaboración propia. Datos: TSE

b) España

La implementación efectiva de las cuotas de género tiene vinculación directa con los procesos electorales y también con los partidos, responsables de organizar las listas.

Al analizar los números de las elecciones anteriores a la implementación de la ley de igualdad, es decir, las elecciones del 2004 (XVIII Legislatura), se observa que la presencia de mujeres parlamentarias era del 36%.

Sin embargo, cuando se examinan las elecciones al Congreso del 2008 (IX Legislatura), año siguiente a la entrada en vigor de la Ley de Igualdad, se observa un significativo aumento del número de mujeres presentes en las listas titulares, que subió más de 12 puntos porcentuales. Sin embargo, los resultados demostraron un incremento muy pequeño de diputadas electas, solamente 0,29 puntos porcentuales (36,29%). Por lo tanto, realmente hubo un incremento en el número de candidatas, pero casi nada en el de electas (Ortega, Torres y Trujillo, 2011).

A partir de los datos de las primeras elecciones después de la institución de la Ley, algunos factores pudieron ser observados y analizados por Delgado (2010): (i) Estudiando el número de candidaturas femeninas después de la aprobación de la ley, se comprueba un relevante aumento desde las elecciones de 2008; (ii) En la distribución de 40–60, en la mayoría de las listas hay mayor

proporción de candidatos que de candidatas, pero todos los partidos en ese año equilibraron la confección de las listas de acuerdo con la Ley; (iii) Con relación a las primeras posiciones de las listas, cuanto más poder político, más hombres hay como primeros de las listas y cuanto menos poder político, más mujeres a la cabeza. Eso puede llevar a la conclusión de que los partidos tenían conocimiento de sus propios distritos, y podían prever que la paridad no se realizaría de manera institucional.

En la X Legislatura del año 2011, la composición del Congreso se mantuvo prácticamente igual a la anterior en número absoluto respecto a sexo y con un promedio del 36% de mujeres.²³

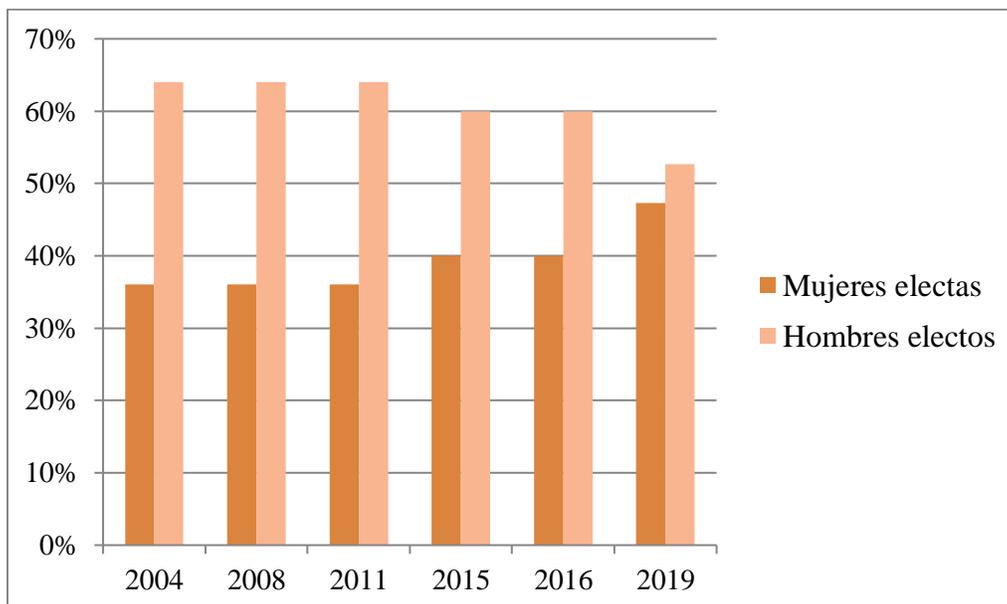
Lo que se concluye al examinar los números en conjunto con el análisis de Delgado (2010) es que en las primeras legislaturas a partir de la Ley, la tradicional invisibilidad de las mujeres en las listas ha cambiado: ellas se han vuelto visibles como efectivas candidatas, ya que realmente formaban parte de las listas. Por lo tanto, en esos primeros años lograron un avance en igualdad en la configuración de las candidaturas, pero no han incrementado su presencia en el parlamento en la misma proporción. Es decir, además de un mayor número de candidatas, la Ley de Igualdad no parecía desempeñar de manera plena sus objetivos de alcanzar la paridad en el Congreso de los Diputados.

En las elecciones siguientes, del 2015 (XI legislatura), se eligieron 139 diputadas, el 40% del total, y las del 2016 (XII legislatura) contaron con 138 diputadas.

En las elecciones generales de 2019 para los Parlamentos, en la XIII legislatura, la cantidad de diputadas llegó al 47,3% y en números absolutos a 166. El congreso más paritario de la historia de España, y se alcanzó el equilibrio y a la representación como dictaba la Ley.

²³ Datos del Instituto Nacional de Estadística (INE).

Gráfico 3 - Porcentual de diputados federales electos, por sexo (2004 – 2018).



Elaboración propia. Datos: INE

Como efectos directos e indirectos de la aplicación de las cuotas se observa la garantía formal de una presencia igualitaria en los poderes públicos y en las listas, tanto de candidatas como de electas, muchas veces más allá de los criterios legalmente exigidos para distribución de los puestos entre hombres y mujeres (Ortega, Torres y Trujillo, 2011).

En el marco de la legislación comparada, objeto de este trabajo, se verifica que las normas de España poseen la modalidad de cuotas de género considerada las más efectivas para la representación femenina en los órganos públicos, por su forma y también por su sistema electoral. Desde esa perspectiva, el sistema electoral se caracteriza por introducir reglas tanto en la composición de las listas como en la distribución de puestos por sexo, generando más igualdad de género en la política.

Sin embargo, en el sistema español también se observan limitaciones para la aplicación de las cuotas de género de manera plena y eficaz. El sistema impone cierta discrecionalidad a los partidos para ajustar los puestos que correspondan a las cuotas. Además, los partidos tienen total libertad para determinar el orden de las listas, es decir, definir quiénes son los primeros y quiénes serán los últimos, lo que puede ser positivo o negativo, dependiendo de la agenda y de los criterios de esa organización.

La legislación pretende obtener una representación adecuada, pero se observó que fue solamente a medio plazo que la medida resultó efectiva y logró acercarse del objetivo previsto

en la Ley, más precisamente nueve años después. Y no ha sido, hasta la última legislatura que se ha visto efectivamente garantizada una representación adecuada del mínimo del 40% de mujeres en el Congreso de España.

6. Conclusiones

El principal objetivo de este artículo es demostrar la importancia de las políticas de cuotas de género en las Cámaras Bajas para la conquista de la igualdad de género en Brasil y España.

En primer lugar se concluye que más de treinta años después de establecer como principales fundamentos de la República, la democracia, la ciudadanía, el pluralismo y la igualdad en la Constitución Federal Brasileña, la población femenina sigue subrepresentada en las esferas políticas. Se observa que, Brasil ha llegado a obtener un número más expresivo de candidatas, con la implementación de las leyes de cuotas de género por parte del poder legislativo, pero no alcanzó la paridad en la cifra de diputadas. En ese aspecto, la política pública logró el objetivo de aumentar el número de candidatas, pero no el de electas. Hasta el momento no se cumplió con el mayor objetivo de la ley, que sería contar con por lo menos un 30% de mujeres diputadas en el parlamento, y tampoco la cifra de la masa crítica de la ONU, porque de los poco más del 30% de candidatas, se obtuvo solamente el 15% de parlamentarias electas en el 2018.

La asimetría actual respecto a la ocupación de cargos políticos legislativos en Brasil está relacionada, como se ha expuesto, con la incorporación tardía de las mujeres a los espacios de poder y con los factores culturales, sociales e institucionales. Otro factor relevante, que puede explicar esta situación es el sistema electoral brasileño, en el cual existen algunos obstáculos como la resistencia y los problemas estructurales de los partidos políticos, la configuración de la lista abierta y la falta de una sanción efectiva a los partidos que no cumplen la Ley, generando graves problemas de candidaturas fantasmas. Las élites políticas siguen siendo mayoritariamente masculinas, a las que se opone un tímido enfrentamiento femenino en los últimos años.

La segunda conclusión es que en España, considerando el desarrollo social y la estructura de sociedad más igualitaria, las cuotas de género logran mayor efectividad. No solamente en el legislativo, sino que también en el ejecutivo se evidencia una aproximación a la igualdad de hecho. Con relación a la participación política femenina en el Congreso, los datos demuestran una alta representatividad de mujeres en el Parlamento Español: la cifra es más del triple de la Cámara de los Diputados en Brasil en el año 2019, es decir, un 47,3 % del total de electos.

La entrada en vigor de la LOI 3/2007 representó un marco esencial y un avance fundamental para el logro de una mayor presencia de las mujeres en poder legislativo, porque además de las cuotas de género y listas electorales paritarias, se preveía una serie de cambios culturales y estructurales que se pueden considerar un importante avance social.

Además de esto, la configuración del sistema electoral español, como sistema mayoritario el de lista cerrada, aparentan fomentar mayor participación femenina en las élites políticas. Vale

mencionar que la práctica de las listas cremalleras por los partidos PSOE y Podemos posiblemente haya sido otra de las razones para el cambio positivo en la última legislatura.

Al observar el enfoque cuantitativo del Congreso de Diputados en 2019, se concluye que hubo más visibilidad a las mujeres y el aumento de su participación, llegando por primera vez en la historia del país a un número paritario, como previsto en la Ley de Igualdad. Por supuesto, no se puede afirmar que el cambio en España haya sido definitivo. Pero lo que se puede concluir al analizar los datos es que, con respecto a las cuotas de género en el Congreso de los Diputados específicamente, se alcanzó por primera vez de manera cuantitativa la aplicación de la norma.

Además de eso, la experiencia española, que promocionó la paridad en la última legislatura, los instrumentos institucionales y normativos, como la Ley de Igualdad, deben ser utilizados como un ejemplo positivo y para agregar valor a otros contextos sociales.

Una tercera conclusión que llegamos es que en un sistema de democracia representativa, el derecho de participación política se configura como un derecho fundamental. Pero ni siempre la igualdad solo en el punto de partida posibilita la igualdad en los resultados. Sin una intervención activa del legislador y de otros ámbitos de la sociedad, la vida política sigue se manteniendo con situaciones desiguales y discriminatorias.

Vale resaltar también, que un estudio comparado como ese es muy significativo y valioso para instituirse una pluralidad de perspectivas, abordajes y metodologías. En ese contexto, el diálogo entre el derecho público, ciencia política y las políticas públicas si torna eficiente, tiene mucha relevancia social y base científica, además de un importante instrumento de conocimiento y de análisis de la realidad.

La continuidad de los estudios es esencial y como próximos pasos se podrían hacer futuros análisis cualitativos de los perfiles de las mujeres electas, es decir, evaluar hasta qué medida más mujeres en el poder generan acciones efectivas, que puedan significar cambios en la búsqueda de igualdad. Para ello, buscar efectivamente la relación entre más mujeres en la política y el interés, la discusión y la efectividad de más políticas públicas favorables al género.

Los resultados señalan, por lo tanto, que la discusión abordada es esencial para la búsqueda de una sociedad más igualitaria, justa y democrática. Es más, es fundamental para que los estudios e investigaciones en ese sentido continúen, puesto que la búsqueda de la igualdad de género es un desafío de nuestros tiempos.

Referencias bibliográficas

Alcántara, Manuel, García, Mercedes y Sánchez, Francisco (2005). *Funciones, procedimientos y escenarios: Un análisis del Poder Legislativo en América Latina*. Salamanca. Ediciones de la Universidad de Salamanca.

Alcántara, Manuel (2017). La ciencia política en el primer cuarto del siglo XXI. *Revista Boliviana de Ciencia Política*. Vol. 1, nº 1

Araújo, Clara. (2009). Gênero e acesso ao poder legislativo no Brasil: as cotas entre as instituições e a cultura. *Revista Brasileira de Ciência Política*, vol.2., pp. 23-59. Recuperado de: <http://periodicos.unb.br/index.php/rbcp/article/view/1604/1414>

_____. Clara. (2001). As cotas por sexo para a competição legislativa: o caso brasileiro em comparação com experiências internacionais. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, vol. 44, núm. 1. Recuperado de: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582001000100006

Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. Constitución Española de 1978. Recuperado de: <https://boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>

Barroso, Luis. R. y Osorio, Aline. (2016). Sabe com quem está falando?: Notas sobre o princípio da igualdade no Brasil Contemporâneo. *Revista Direito e Práxis*, vol. 7, núm. 13, pp. 204-232. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/3509/350944882008.pdf>

Bartolini, Stefano. (1993). *Partidos y sistemas de partido*. In: G. e. PASQUINO, *Manual de Ciencia Política* (pp. p. 217-264). Madrid: Alianza. .

Corchete, Maria. J. (2009). Algunos apuntes sobre la igualdad en la constitución española y su situación sobre la mujer, en González, M. Á. (coord.), *La mujer ante el ordenamiento jurídico: Soluciones a realidades de género*. Barcelona: Editorial Atelier.

Cortez, Thiago C. (2008). *Representação Política Feminina: Modelos Hierárquicos para análise dos Resultados Eleitorais de 2006*. Representação Política Feminina: Modelos Hierárquicos para análise dos Resultados Eleitorais de 2006. Rio de Janeiro: ENCE. Recuperado de: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/191615/representacaopolitica.pdf?sequen ce=5>

Da Silva, J. A. (2012). *Aplicabilidade das normas constitucionais*. (8 ed./ 2ª tiragem). Editora: Malheiros São Paulo.

Delgado, Irene S. y Jerez, Miguel (2008): Mujer y política en España: un análisis comparado de la presencia femenina en las asambleas legislativas (1977-2008), *Revista Española de Ciencia Política*, 19: 41-78.

Delgado, Irene S. (2010). Sistema electoral y representación de las mujeres en el parlamento. Análisis de los efectos de la ley de igualdad en la composición del congreso de los diputados tras las elecciones legislativas de universidad nacional de educación a distancia. *Revista de Estudios Políticos* (nueva época) Núm. 150, pp. 143-174.

De Mello, Celso A. Bandeira. (2006). *Curso de Derecho Administrativo (1ª ed.)*. México: Editorial Porrúa.

Duarte, Cory D., Ferrer, Sandra F., Palomo, Eva C., Rodriguez Vanessa R. y Moreno, Rebeca B.(2019). *Feminismos: La historia (1ª ed.)*. Madrid: AKAL.

Gámes, Luna. (2019, may 05). Candidaturas fantasma de mujeres en Brasil, una práctica electoral machista y fraudulenta. [Público]. Recuperado de:

<https://www.publico.es/internacional/elecciones-brasil-candidaturas-fantasma-mujeres-brasil-practica-electoral-machista-fraudulenta.html>

García-Berrio, Teresa (2007). Acciones positivas y cuotas de género ante el derecho: los mecanismos contemporáneos en la lucha contra diferencia por razón de sexo. *Foro: Revista de ciencias jurídicas y sociales*, núm. 6, pp. 195-227.

Genovese, Michael y Thompson, Seth. (1997) Las mujeres dirigentes del ejecutivo ¿Qué importancia tiene el género?. In: Genovese, Michael. *Mujeres líderes en política: modelos y prospectiva*. Madrid: Nancea, 1997. p. 19-31.

Interparlamentaria (UIP) y ONU Mujeres (2020). Mapa Mujeres en la política 2020. [Basado en la cartografía de las Naciones Unidas, mapa N° 4170]. Nueva York: sede de la Oficina de ONU Mujeres. Recuperado de: <https://www.ipu.org/resources/publications/infographics/2020-03/women-in-politics-2020>

Jefatura de Estado de España (22, marzo 2007). Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres. *BOE*, núm. 71. Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-6115>

Landman, T. (2011). *Política comparada. Una introducción a su objeto y métodos de investigación*. Alianza Editorial: Madrid.

Lombardo, Emanuela y León, Margarita. (2014). Políticas de igualdad de género y sociales en España: origen, desarrollo y desmantelamiento en un contexto de crisis económica. *Investigaciones feministas*, 5, 13-35

Lombardo, Emanuela. (2004). *La europeización de la política española de igualdad de género*. Valencia: Tirant lo Blanch

Marenghi, Patricia. (2009). *La representación territorial en los legisladores iberoamericanos: qué intereses defienden y qué políticas impulsan (thesis)*. Universidad de Salamanca, España.

Marques, Vitor y Nunes Junior, Vidal S. (2019). As distorções da representatividade a partir do sistema eleitoral brasileiro. *Revista do Portal Jurídico Investidura*, 267, Ano VI. Recuperado de: <http://www.investidura.com.br/biblioteca-juridica/artigos/direito-constitucional/337298-as-distorcoes-da-representatividade-a-partir-do-sistema-eleitoral-brasileiro>

Merlo, Marina. (2018). *Mulheres tomando partido e partidos fazendo candidatas: a atuação partidária na trajetória das eleitas*. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo, São Paulo. Recuperado de: https://www.google.com/search?q=traductor&rlz=1C1OKWM_esCO773CO773&oq=terad&aqs=chrome.1.69i57j0l5.3055j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8

Nicolau, Jair. (2012). *Sistemas eleitorais*. 6ª Ed. Ver. e atual. Rio de Janeiro: Editora FGV.

Ortega, Carmen, Torres, Javier y Trujillo, José M. (2011). La igualdad efectiva entre mujeres y hombres- un estudio de las elecciones al congreso de los diputados de 2008. *Psicología Política*,

núm. 42, pp. 117 - 139. Recuperado de: <https://www.uv.es/garzon/psicologia%20politica/N42-6.pdf>

Peixoto, Vitor de Moraes; Silva, Gabriel Tisse da. (2017). Mulheres nas eleições proporcionais municipais de 2016. *Teoria & Pesquisa: Revista de ciência política*, São Carlos, v. 26, n. 3, p. 39-59.

Pinto, Celi Regina J. y Silveira, Augusta. (2018). Mulheres com carreiras políticas longevas no legislativo brasileiro (1950-2014). *Opinião Pública*, 24, 178-208. <https://dx.doi.org/10.1590/1807-01912018241178>

Pitkin, Hannah. (1967). *The Concept of Representation*. Berkeley, CA, Los Angeles, CA and London: University of California Press.

Presidencia de la República de Brasil (29, septiembre 2009). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

Quevedo, Raquel y Berrocal, Salomé (2018). Frames, estereotipos y mujeres políticas. *Más Poder Local*, 36, pp. 32-36. Recuperado de: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:NIb9MTXlpPYJ:https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6784242.pdf+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=co>

Ramírez, V. y López, A. (2015). Mejora de la paridad de género en el Congreso de los Diputados. RES. *Revista Española de Sociología*, núm. 23, pp. 95-116. Recuperado de: <http://www.fes-sociologia.com/files/res/23/05.pdf>

Sartori, Giovanni (1982). *Partidos e Sistemas Partidários*. Rio de Janeiro, Zahar. Brasília, Editora Universidade de Brasília

Serra, Cristóbal, Rosario y Oñate, Pablo (2010). La presencia de la mujer en los parlamentos en España: cantidad y calidad de la paridad. In *ponencia presentada en el VII Congreso Mundial de Derecho Constitucional, México DF* (Vol. 6).

Uribe, Ainhoa O. (2013). Las cuotas de género y su aplicación en España: Los efectos de la Ley de Igualdad (LO 3/2007) en las Cortes Generales y los Parlamentos Autonómicos. *Revista de Estudios Políticos*, núm. 160, pp. 159-167. Recuperado de: <https://recyt.fecyt.es/index.php/RevEsPol/article/view/39860/22537>

Wilson Center (s.f), Will Women Decide the Brazilian Election? The Potential Impact of Female Voters and Candidates. Recuperado de: <https://www.wilsoncenter.org/event/will-women-decide-the-brazilian-election-the-potential-impact-female-voters-and-candidates>