

CUOTAS DE GÉNERO Visión comparada

CUOTAS DE GÉNERO

Visión comparada

Lenita Freidenvall
Magda Hinojosa
Jennifer M. Piscopo
Tània Verge
Richard E. Matland



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

Carlota Armero núm. 5000, colonia CTM Culhuacán,
delegación Coyoacán, CP 04480, México, D.F.

ISBN 978-607-7081-96-8



9 786077 081968 >



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

Cuotas de género.
Visión comparada

CUOTAS DE GÉNERO. Visión comparada

Lenita Freidenvall

Magda Hinojosa

Jennifer M. Piscopo

Tània Verge

Richard E. Matland



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

Cuotas de género. Visión comparada

Primera edición 2013.

D.R. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

© Lenita Freidenvall.

© Magda Hinojosa y Jennifer M. Piscopo.

© Tània Verge.

© Richard E. Matland.

Carlota Armero núm. 5000, colonia CTM Culhuacán,
delegación Coyoacán, CP 04480, México, DF,
teléfonos 5728-2300 y 5728-2400.

Compilación y edición: Coordinación de Institucionalización de la Perspectiva de Género.

ISBN 978-607-7081-96-8

Impreso en México

Índice

Prólogo	11
---------	----

Lenita Freidenvall

Artículo I Cuotas de género en materia electoral como vía rápida a la paridad	17
--	-----------

Introducción	19
¿Qué son las cuotas de género en materia electoral?	21
Dos dimensiones de sistemas de cuota de género en materia electoral	22
¿Dónde se han introducido cuotas legisladas?	24
¿Por qué se han promulgado cuotas de género en materia electoral?	30
¿Cuál es el efecto de las cuotas?	33
Diseño de cuotas y sistema electoral, normas de orden de clasificación y sanciones	36
Ejemplo 1: cuotas de aspirantes en el Reino Unido	39
Ejemplo 2: cuotas de candidatas en Argentina, Francia y la Antigua República Yugoslava de Macedonia	40
Ejemplo 3: Escaños reservados en Ruanda	43
¿Cuotas como vía rápida?	44
Conclusiones	48
Referencias	51

Magda Hinojosa y Jennifer M. Piscopo

Artículo 2 Promoción del derecho de las mujeres
a ser elegidas: veinticinco años de cuotas
en América Latina

55

Descripción general	57
¿Por qué adoptar cuotas?	61
Cuotas y sistemas electorales	64
Primera generación de leyes de cuotas:	
aprendiendo de las lagunas	66
Fortalecimiento de las leyes de cuotas:	
constituciones y tribunales	68
Partidos políticos y resistencia de la elite informal	71
Evasión de las leyes de cuotas	71
Evasión de cuotas voluntarias	73
Reclutamiento y capacitación de candidatas	75
Cuotas latinoamericanas en perspectiva comparada	77
La expansión de las leyes de cuotas	80
Legislaturas subnacionales	81
Más allá de las legislaturas	84
Leyes de cuotas: problemas y obstáculos comunes	87
Más allá de las elecciones: representación sustantiva y simbólica de las mujeres	89
Cuotas y representación sustantiva	90
Cuotas y representación simbólica	92
Mejora de la efectividad de las cuotas: recomendaciones	94
1. Fortalecer leyes de cuotas	94
2. Mejorar las prácticas de los partidos	97
Conclusión	99
Referencias	101

Tània Verge

Artículo 3 Cuotas de género y partidos políticos **109**

Introducción	111
Cuotas legislativas en Europa	114
Implementación de cuotas y partidos políticos	121
Medidas complementarias sobre las cuotas y los partidos	133
Conclusiones	143
Referencias	145

Richard E. Matland

Artículo 4 Cuotas en materia electoral:
frecuencia y eficacia **153**

Variables independientes que afectan la adopción de cuotas	155
Cuotas legales	164
Cuotas de partidos políticos	167
Una segunda mirada a los efectos de los sistemas electorales	172
Referencias	178

Síntesis biográficas **181**

Prólogo

En 1791, Olympe de Gouges, en la Declaración de los Derechos de la Mujer y de la Ciudadana, alzó la voz y exigió para las mujeres los mismos derechos y libertades reconocidos a los hombres en el histórico documento de derechos humanos promulgado en 1789.¹

Desde entonces, se ha avanzado en la lucha por la igualdad entre mujeres y hombres. El ejercicio del derecho al voto, débito de muchos años para las ciudadanas del mundo, se convirtió en otras latitudes y en nuestro país en una piedra angular, en un motor de cambio.

Los instrumentos internacionales que reconocen y garantizan el pleno ejercicio de los derechos políticos de las mujeres fueron entonces, y siguen siendo, determinantes para consolidar una cultura de igualdad.

El Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles ampara el disfrute de todos los derechos de naturaleza civil o política para toda persona, sin distinción de sexo. La Convención sobre los Derechos Políticos de

¹ Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Votada por la Asamblea Nacional Constituyente Francesa, fue ratificada por el rey Luis XVI el 5 de octubre de 1789, bajo la presión de la Asamblea y el pueblo que había acudido a Versalles. Sirvió como preámbulo a la primera constitución derivada de la Revolución Francesa de 1791.

la Mujer señala en forma explícita la prerrogativa que tienen las mujeres de ser elegidas en cualquier proceso electoral, en igualdad de condiciones que los hombres, y sin ser objeto de discriminación alguna.

De igual manera, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, (CEDAW, por sus siglas en inglés)², establece el deber de los estados parte, como lo es México, de adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra ellas.

Su comité de seguimiento y observancia (COCEDAW, Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer), en lo que atiende a las acciones afirmativas, ha emitido un número importante de recomendaciones a los países miembros. De ellas, en las Recomendaciones Generales 5,³ 23⁴ y 25⁵, identificando la brecha de desigualdad existente, llama a aplicar, en mayor medida, acciones positivas de carácter temporal, para que las mujeres ocupen más espacios en la educación, la economía, la política y el empleo.

Las cuotas de género enfocadas a la participación política, adoptadas en más de 100 países alrededor del mundo,⁶ constituyen una medida concreta para dar respuesta a las asimetrías entre unas y otros en los espacios de toma de decisiones y, concretamente, en los órganos de representación.

México ha incorporado en la norma federal, y paulatinamente en las legislaciones estatales, acciones afirmativas en materia electoral,

² El 17 de julio de 1980, México firma esta convención, y su ratificación entra en vigor el 3 de septiembre de 1981.

³ (7° periodo de sesiones, 1998).

⁴ (16° periodo de sesiones, 1997).

⁵ (20° periodo de sesiones, 1999).

⁶ Lena Krook, Mona (2008). "La adopción e impacto de las leyes de cuotas de género: una perspectiva global", en Ríos Tobar, Marcela (Ed.), *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina* (29) Chile: IDEA-FLACSO Chile-Catalonia.

tendientes a hacer efectivo el derecho de las ciudadanas a competir en los procesos comiciales.

En 1993, en el plano federal, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) llamaba a los partidos políticos a *promover* una mayor participación de las mujeres en la vida política del país.

Tres años después, en 1996, recomendaba considerar en los estatutos partidistas que las candidaturas a diputados(as) y senadores(as) tanto de mayoría relativa como de representación proporcional, no excedieran del 70% para un mismo sexo.

Fue la reforma de 2002 al COFIPE la que finalmente estableció, con *carácter obligatorio*, un sistema de cuotas en el que se exigía que los partidos respetaran la proporción 30-70% de candidaturas para ambos sexos en los comicios federales.

En este tránsito legislativo, el 2008, con la reforma al COFIPE marca el fortalecimiento actual de las acciones afirmativas en materia electoral, determinando un porcentaje de candidaturas del 40-60%.

Aun cuando el camino recorrido muestra una aproximación significativa hacia la paridad, cierto es que la incorporación de las cuotas de género en la ley ha sido insuficiente para lograr que más mujeres integren los congresos.

Es en 2011 cuando el reclamo más firme de cumplimiento a las cuotas se materializa. Un grupo de diez ciudadanas, militantes de distintas fuerzas políticas, demandan vía juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, competencia del TEPJF, la inobservancia de la cuota de postulación del 40 - 60%, para diputaciones y senadurías para el proceso electoral federal 2011 - 2012, que renovarían el Congreso de la Unión.

El dictado de la sentencia de la Sala Superior del TEPJF en el expediente SUP-JDC-12624/2011 y acumulados modificó el 30 de noviem-

bre de 2011 la interpretación que hasta ese entonces se había dado por la autoridad administrativa electoral al cumplimiento de la referida cuota.

La ejecutoria impuso a los partidos políticos que efectivamente registraran cuando menos un 40 por ciento de candidatos de un género; en este caso fue el femenino quien ocupó esta medida de postulación contra un número no superior al 60 por ciento de candidaturas del otro género.

La resolución, considerada por organismos de derechos humanos como paradigmática, mandató, además, que las fórmulas compuestas por propietario(a) y suplente, tanto por el principio de mayoría relativa como por el de representación proporcional, se integraran por personas del mismo sexo. El enfoque deconstructor de asimetrías que inspira a las acciones afirmativas o cuotas se consideró, sin excepciones, para todas las candidaturas a conformar la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.

La aplicación de la ley y de la cuota en ella contenida permitió que la legislatura federal alcanzara una conformación parlamentaria más equitativa, con una presencia sin precedentes de 44 senadoras (34.3%) y 187 diputadas (37.4%). Con esta decisión México logró dar un gran paso en el deber de promover la igualdad de género, la autonomía de la mujer y, concretamente, eliminar la inequidad entre mujeres y hombres en el ámbito de la representación política, al superar en 2012 uno de los indicadores contemplados en los Objetivos de Desarrollo del Milenio establecidos por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que imponía a los países contar, para el año 2015, con una representación parlamentaria femenina de cuando menos el 30 por ciento.

Hemos avanzado. Los postulados contenidos en ésta y otras resoluciones del TEPJF integran hoy una doctrina jurisprudencial que garantiza los derechos político-electorales de las mujeres a participar en política, a

contender, a ser votadas y, una vez electas, a desempeñar el cargo para el cual obtuvieron el voto mayoritario.

Reconociendo como meta la construcción de una cultura de igualdad sustantiva y la importancia que en estas tareas tienen las experiencias que desde distintos continentes brindan naciones que, con un contexto socio-cultural diferente entre sí, han implementado el sistema de cuotas, se ha invitado a las doctoras Lenita Freidenvall de Suecia, Tánia Verge de España, Magda Hinojosa, Jennifer M. Piscopo y al doctor Richard E. Matland de Estados Unidos, a compartir sus conocimientos sobre el tema.

Si bien, en últimos años se han producido un gran número de artículos en los que se estudian las acciones afirmativas, el mérito que persigue esta obra, desde una metodología académica y desde luego desde una visión comparada, es identificar los patrones observados en su aplicación y los efectos alcanzados; bajo un punto coincidente el papel central de los partidos políticos en la consecución firme de una democracia paritaria.

Dejamos constancia de nuestro profundo agradecimiento a las autoras y al autor de esta obra por haber realizado un fructífero esfuerzo de síntesis, con el fin de mostrarnos la implementación de las cuotas de género en más de cuarenta países.

Sus aportaciones, estoy convencido, permitirán a las y los lectores tener una visión global de las cuotas como medidas temporales para acortar la brecha entre géneros en el plano de la representación política, partiendo de un piso mínimo y no de un techo límite, en su tránsito a la igualdad, hoy menos lejana.

La presencia y participación equitativa entre unas y otros está en proceso. La paridad entre los géneros sólo se logrará, como expresó el 8 de marzo de 2011 el secretario general de la ONU, Ban Ki-moon, en el mensaje con motivo del aniversario número 100 de la celebración del Día Internacional de la Mujer: *“Cuando las mujeres participen ple-*

namente y en pie de igualdad en todos los sectores de la vida pública y privada, logrando así tener la sociedad sostenible, pacífica, justa y anhelada para todas y todos”.

México, Distrito Federal, octubre de 2013

Magistrado José Alejandro Luna Ramos

Presidente del TEPJF

Artículo I

**Cuotas de género en
materia electoral como vía
rápida a la paridad**

Lenita Freidenvall

Introducción

Las mujeres siguen estando subrepresentadas en los organismos de toma de decisiones en todo el mundo. En 1975, cuando se celebró la Primera Conferencia Mundial de la Mujer en el Distrito Federal, las mujeres conformaban casi el once por ciento de representantes en cámaras bajas o unicámaras de los parlamentos en el mundo. Veinte años después, en 1995, la representación de las mujeres había aumentado tan sólo en una unidad porcentual, en 2013, casi 40 años después, ha aumentado 10 unidades porcentuales. En septiembre de 2013, las mujeres ocupaban 21.7 por ciento de los escaños en las unicámaras/cámaras bajas del parlamento comparado con 11.3 por ciento en 1995 (<http://www.ipu.org>). Aunque la proporción ha aumentado con el tiempo, sólo 26 países en el mundo han alcanzado el objetivo de 30 por ciento de representación para las mujeres en cargos de toma de decisiones establecido en la Plataforma de Acción de Beijing de 1995. Sólo nueve países han alcanzado el objetivo de 40 por ciento que se necesita para que los parlamentos se consideren equilibrados en cuanto a géneros (dentro del intervalo de 40-60), no obstante durante la última década se han adoptado muchas medidas nuevas en respuesta al problema de la subrepresentación de las mujeres (Dahlerup 2006; Krook 2009).

Las cuotas de género en materia electoral se introdujeron para lograr un equilibrio de género en las asambleas políticas; estas cuotas asumen principalmente dos formas: cuotas legisladas (o legales) y cuotas de partidos. *Las cuotas de género legisladas* se han introducido ahora en casi 60 países en el mundo. En aproximadamente 50 países más, algunos partidos políticos representados en el parlamento han introducido las *cuotas de partidos* en sus estatutos (<http://www.quotaproject.org>). Este desarrollo ha tenido lugar principalmente en los últimos 15 años después de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Mujer de Beijing en 1995. Las cuotas de género en materia electoral, por lo tanto, representan uno de los cambios más innovadores en la legislación electoral nacional en las épocas recientes.

La rápida difusión de las cuotas de género es sorprendente, en especial, porque con frecuencia enfrentan una feroz resistencia. Las personas que las proponen afirman que las cuotas son una forma de corregir rápidamente una distribución sesgada de mujeres y hombres en los organismos de toma de decisiones, en tanto que sus oponentes argumentan que la representación política es una cuestión de mérito y que la competencia, no el género, debería ser el principal criterio en la selección de las y los candidatos (Dahlerup y Freidenvall 2008, 2011). Muchos de quienes se oponen también afirman que las cuotas son discriminatorias, puesto que sólo un grupo de candidaturas será favorecido a expensas de otras mejor calificadas que se dejan de lado. Así, como lo afirman las críticas, las cuotas representan la discriminación inversa, donde los hombres mejor calificados perderán a fin de lograr una cuota para las mujeres. La pregunta de por qué debería corregirse una injusticia en la sociedad con otra injusticia es un argumento crítico que se puede escuchar en discusiones acerca de los pros y contras de las cuotas. Si las cuotas de género representan una injusticia para los hombres, ¿cómo puede ser que tantas personas dominadas por hombres han decidido promulgarlas?

Este capítulo examina la rápida difusión de las cuotas en todo el mundo; el enfoque se centra en las cuotas de género en la política, respecto a la tipología, el diseño y su implementación. En particular, el estudio se concentra en tres preguntas: 1) ¿Qué son las cuotas de género en materia electoral? 2) ¿Cuántos tipos de cuotas existen en materia electoral? y, 3) ¿Cuáles son los efectos de las cuotas de género en materia electoral? El análisis se relaciona con dos modelos de representación de las mujeres: el esquema de vía de incremento y el esquema de vía rápida.

¿Qué son las cuotas de género en materia electoral?

Las cuotas en la política se pueden definir como una medida afirmativa que establece un porcentaje o número fijo para la nominación o representación de un grupo específico, con más frecuencia en forma de un porcentaje mínimo, que puede ser 20, 30 o 40 (Dahlerup 2006: 19). En general, las cuotas se utilizan para incrementar la participación de grupos subrepresentados en cargos decisorios, por ejemplo, en los parlamentos, gobiernos y consejos locales (Dahlerup 2006: 19; Squires 2007: 91; Phillips 1995: 62-63). Las cuotas de género en materia electoral, por lo tanto, se refieren a la adopción de un porcentaje o número fijo para la nominación o representación de mujeres en cargos públicos.

Las cuotas de género también se pueden aplicar para *cargos* en órganos o asambleas de dirección. En la década de 1980, en los países nórdicos y en muchos otros países, se introdujeron legislaciones o reglamentos concernientes a la conformación de género de comités y consejos públicos. La legislación para lograr el equilibrio de género en comités y órganos ejecutivos en la política local se adoptó en Finlandia y Noruega en la década de 1990, y más recientemente en España. Adicionalmente,

la legislación que exige un mínimo de mujeres en los consejos de sociedades anónimas bursátiles y compañías privadas fue aprobada por primera vez en Noruega, seguida por Francia en 2011. En 2013, once estados miembros de la Unión Europea (Bélgica, Francia, Italia, los Países Bajos, España, Portugal, Dinamarca, Finlandia, Grecia, Austria y Eslovenia) han introducido instrumentos legales para promover la calidad de género en los consejos de las compañías.

Además de las cuotas, existen estrategias adicionales disponibles para promover el equilibrio de género en los órganos de representación popular; por ejemplo, es común que los partidos y gobiernos adopten diferentes formas de objetivos, recomendaciones o lineamientos respecto al equilibrio de género en los órganos representativos, denominadas *cuotas flexibles* (Dahlerup 2006: 21; Krook *et al.* 2006: 199-200). Se pueden definir como una forma menos estricta del requisito de cuotas. Los lineamientos podrían involucrar, por ejemplo, objetivos relativos a cuándo y cómo se deberá alcanzar un cierto porcentaje (Dahlerup 2006: 21).

Dos dimensiones de sistemas de cuota de género en materia electoral

Existen dos tipos principales de cuotas de género en materia electoral: cuotas legisladas y cuotas de partidos; a esto se le puede clasificar como la primera dimensión (Dahlerup 2006: 19; Dahlerup y Freidenvall 2009), que trata de *dónde el sistema de cuotas es obligatorio*: en la constitución, la ley electoral o en los estatutos de los partidos.

Las *cuotas legisladas* se incluyen en la constitución y/o en las leyes electorales de un país y se enfocan en la composición de género de las listas electorales de todos los partidos políticos, por ejemplo, exigiendo

un cierto número de candidatas. Las *cuotas de partidos* son adoptadas voluntariamente por los partidos políticos y toman la forma de requisitos internos de nominar al menos un número o porcentaje mínimo de mujeres para cargos de elección popular (Caul 2001).

La segunda dimensión tiene que ver con *el lugar donde se aplica el sistema de cuotas*; más específicamente, trata del nivel del proceso de nominación en el que se utilizan las cuotas de género. Un sistema de cuotas puede estar dirigido a cambiar la composición de géneros: (a) del conjunto de posibles candidatos(as) (los(as) aspirantes); (b) de los candidatos(as) que se postulan (los candidatos(as)); y/o (c) de aquellos que realmente son elegidos(as) (los elegidos (as)) (Dahlerup 2006: 19). La figura 1 muestra diversas combinaciones de estas dimensiones.

Figura 1. Cuotas en las diferentes etapas del proceso de nominación

Obligatorio/nivel	Aspirantes	Candidatos	Elegidos
Cuotas legisladas - Constitución y/o leyes electorales	Cuotas para propietarias	Cuotas de candidatas	Escaños reservados
Cuotas de partidos - Estatutos de partidos	Cuotas de aspirantes (listas reducidas)	Cuotas de candidatas	Escaños reservados

Fuente: Dahlerup 2006: 21, 294; Tabla 14.1, Dahlerup y Freidenvall 2009.

Algunas investigaciones hablan sólo de tres tipos de cuotas de género en materia electoral, a saber, escaños reservados, cuotas legisladas y cuotas voluntarias de partidos (Norris 2004: 190; Lovenduski 2005a: 94). No obstante, como lo muestra la figura 1, un análisis más estrecho de la interpretación de las cuotas revela que actualmente se usan muchos tipos más, dependiendo de la etapa a la que se enfoca el proceso de nominación. Las siguientes secciones se centran en las cuotas legisladas.

¿Dónde se han introducido cuotas legisladas?

Las cuotas legisladas toman tres formas principales: cuotas de elección interna (primarias), cuotas para candidatas y escaños reservados (Dahlerup 2006; Dahlerup y Freidenvall 2009). Las cuotas de elección interna (primarias) se dirigen a la primera etapa en el proceso de nominación, esto es, la etapa de encontrar aspirantes dispuestas a ser consideradas para la nominación, ya sea por la dirigencia o por el comité de selección de candidatas y otras partes de la organización del partido. Este tipo de cuotas implica reglas que requieren que un número o porcentaje específico de mujeres (o de hombres) esté representado en el conjunto de candidaturas que están listas para deliberación. Las *cuotas de candidatas* se dirigen a la segunda etapa en el proceso de nominación; se introducen principalmente a través de reformas en las leyes electorales, aunque a veces se implementan mediante disposiciones constitucionales; requieren que todos los partidos políticos nominen un cierto porcentaje de candidatas a ser colocadas en la lista del partido. Los *escaños reservados* se enfocan en la tercera etapa, en el proceso de nominación; tal como lo indica el concepto, se separan escaños parlamentarios destinados a las mujeres para los cuales los hombres no pueden competir. Los escaños reservados se adoptan mediante disposiciones constitucionales y, algunas veces, mediante leyes electorales. La tabla 1 muestra la adopción de cuotas legisladas en el mundo.

Tabla I. Adopción de cuotas legisladas en el mundo*Elección general (cámara baja o parlamento unicameral), última elección*

	Nivel de cuota (introducida)	Tipo de cuota	Normas de colocación/ Escaños obtenibles	Sanciones	Mujeres elegidas
Afganistán	68 escaños para mujeres (2 mujeres de cada distrito) (2004)	Escaños reservados		Sanciones legales	28 por ciento (2010)
Albania	30 por ciento (2008)	Cuotas de candidatas	No	Sanciones financieras	18 por ciento (2013)
Argelia	20-50 por ciento (2012)	Cuotas de candidatas		Sanciones legales	32 por ciento (2012)
Angola	30 por ciento (2005)	Cuotas de candidatas			34 por ciento (2012)
Argentina	30 por ciento (1991)	Cuotas de candidatas	Sí	Sanciones legales	37 por ciento (2011)
Armenia	15 por ciento (2007)	Cuotas de candidatas	Sí	Sanciones legales	11 por ciento (2012)
Bangladesh	50 de 350 escaños	Escaños reservados			20 por ciento (2008)
Bélgica	50 por ciento (2002) Anterior: 33.3 por ciento (1999) 25 por ciento (1994)	Cuotas de candidatas	Sí	Sanciones legales	38 por ciento (2010)
Bolivia	50 por ciento (2010)	Cuotas de candidatas	Sí	Sanciones legales	25 por ciento (2009)
Bosnia y Herzegovina	33 por ciento (2001) Previo: 30 por ciento (1998)	Cuotas de candidatas	Sí	Sanciones legales	21 por ciento (2010)
Brasil	30 por ciento (2000) Previo: 25 por ciento (1997)	Cuotas de candidatas		Sanciones legales	9 por ciento (2010)
Burkina Faso	30 por ciento (2009)	Cuotas de candidatas		Sanciones financieras	16 por ciento (2012)

	Nivel de cuota (introducida)	Tipo de cuota	Normas de colocación/ Escaños obtenibles	Sanciones	Mujeres elegidas
Burundi	30 por ciento (2004)	Escaños reservados	Sí	Sanciones legales	32 por ciento (2010)
Cabo Verde	Representación equilibrada	Cuotas de candidatas		Sanciones financieras	21 por ciento (2011)
China	22 por ciento (2007)	Escaños reservados			23 por ciento (2013)
Colombia	30 por ciento (2011)	Cuotas de candidatas		Sanciones financieras	13 por ciento (2010)
Costa Rica	50 por ciento (2009) Previo: 30 por ciento	Cuotas de candidatas	Sí	Sanciones legales	39 por ciento (2010)
Yibuti	10 por ciento mujeres	Escaños reservados		Sanciones legales	11 por ciento (2013)
República Dominicana	33 por ciento (2000)	Cuotas de candidatas		Sanciones legales	21 por ciento (2010)
Timor Oriental	33 por ciento (2011)	Cuotas de candidatas	Sí	Sanciones legales	38 por ciento (2012)
Ecuador	50 por ciento (2012) Previo: 30 por ciento (2009)	Cuotas de candidatas	Sí	Sanciones legales	39 por ciento (2013)
Egipto	Los partidos deben nominar al menos a una mujer (2012) Antes: 30 mujeres de 360 escaños (1979)	Cuotas de candidatas			2 por ciento (2012)
Eritrea	30 por ciento	Escaños reservados			22 por ciento (1994)
Francia	50 por ciento (2000)	Cuotas de candidatas	Ninguno	Sanciones financieras	26.9 por ciento (2012)

	Nivel de cuota (introducida)	Tipo de cuota	Normas de colocación/ Escaños obtenibles	Sanciones	Mujeres elegidas
Georgia	20 por ciento (2011)	Cuotas de candidatas	Sí	Sanciones financieras	12 por ciento (2012)
Grecia	33 por ciento (2012)	Cuotas de candidatas	Ninguno		21 por ciento (2012)
Guinea	30 por ciento (1993)	Cuotas de candidatas			19 por ciento (2002)
Guayana Francesa	33 por ciento	Cuotas de candidatas		Sanciones legales	31 por ciento (2011)
Honduras	30 por ciento (2009)	Cuotas de candidatas		Sanciones financieras	20 por ciento (2009)
Indonesia	33 por ciento (2008)	Cuotas de candidatas	Sí		19 por ciento (2009)
Irak	25 por ciento (2004)	Cuotas de candidatas			25 por ciento (2010)
Irlanda	30 por ciento (2012)	Cuotas de candidatas	Ninguno	Sanciones financieras	15.1 por ciento (2011)
Jordania	15 escaños de 45 escaños	Escaños reservados			12 por ciento (2013)
Kenia	33 por ciento (2010)	Escaños reservados			19 por ciento (2013)
República de Corea	50 por ciento en RP, 30 por ciento en Distritos de un sólo miembro	Cuotas de candidatas		Sanciones legales	16 por ciento (2012)
Kirguistán	30 por ciento (2007)	Cuotas de candidatas	Sí	Sanciones legales	23 por ciento (2010)
Lesoto	50 por ciento (2011)	Cuotas de candidatas	Sí		26 por ciento (2012)
Libia	50 por ciento (2012)	Cuotas de candidatas	Sí	Sanciones legales	17 por ciento (2012)

	Nivel de cuota (introducida)	Tipo de cuota	Normas de colocación/ Escaños obtenibles	Sanciones	Mujeres elegidas
La Antigua República Yugoslava de Macedonia	30 por ciento (2006) Previo: 30 por ciento (2002)	Cuotas de candidatas	Sí	Sanciones legales	28 por ciento (2011)
Mauritania	33-50 por ciento	Cuotas de candidatas		Sanciones legales	22 por ciento (2006)
México	40 por ciento	Cuotas de candidatas	Sí	Sanciones legales	37 por ciento (2012)
Mongolia	20 por ciento (2011)	Cuotas de candidatas		Sanciones legales	14 por ciento (2012)
Montenegro	30 por ciento	Cuotas de candidatas		Sanciones legales	17 por ciento (2012)
Marruecos	60 escaños para mujeres de 395 (2011)	Escaños reservados			17 por ciento (2011)
Nepal	33 por ciento de RP y FPTP combinado	Cuotas de candidatas			33 por ciento (2008)
Nigeria	10 por ciento (2002)	Escaños reservados			13 por ciento (2011)
Pakistán	60 de 342 escaños	Escaños reservados			19 por ciento (2013)
Panamá	50 por ciento (2012)	Cuotas de candidatas			8 por ciento (2009)
Paraguay	20 por ciento	Cuotas de candidatas	Sí	Sanciones legales	18 por ciento (2013)
Perú	30 por ciento (2000)	Cuotas de candidatas	Sí		22 por ciento (2011)
Polonia	35 por ciento (2011)	Cuotas de candidatas	Sí	Sanciones legales	23.7 por ciento (2011)
Portugal	33.3 por ciento (2006)	Cuotas de candidatas	Sí	Sanciones financieras	28.7 por ciento (2011)

	Nivel de cuota (introducida)	Tipo de cuota	Normas de colocación/ Escaños obtenibles	Sanciones	Mujeres elegidas
Ruanda	24 de 80 escaños (2003)	Escaños reservados			64 por ciento (2013)
Samoa	10 por ciento de escaños (2013)	Escaños reservados			4 por ciento (2011)
Senegal	40 por ciento en distritos de múltiples miembros (2012)	Cuotas de candidatas	Sí	Sanciones legales	43 por ciento (2012)
Serbia	33 por ciento (2002)	Cuotas de candidatas	Sí	Sanciones legales	33 por ciento (2012)
Eslovenia	35 por ciento (2006) Previo: 25 por ciento (2006)	Cuotas de candidatas	Ninguno	Sanciones legales	32.2 por ciento (2011)
España	40 por ciento (2007)	Cuotas de candidatas	Sí	Sanciones legales	36.0 por ciento (2011)
Uruguay	33 por ciento (2009)	Cuotas de candidatas	Sí	Sanciones legales	12 por ciento (2009)
Uzbekistán	30 por ciento (2004)	Cuotas de candidatas			22 por ciento (2010)

Fuentes: Unión Interparlamentaria, 2013; IDEA Internacional y Universidad de Estocolmo, 2013, y ocho estudios de casos en el Informe 2011.

La tabla 1 muestra que se han introducido las cuotas legisladas en alrededor de 60 países: se han adoptado las cuotas de candidatas en cerca de 45 naciones, y escaños reservados en 15 países aproximadamente (véase www.quotaproject.org). El nivel de las *cuotas de candidatas* varía de 15 por ciento en Armenia a 50 por ciento en Bolivia, Costa Rica, Ecuador y Panamá. El más alto porcentaje de cuotas se ubica en países latinoamericanos, por ejemplo, Argentina fue el primer país en adoptarlas cuando

en 1991 se introdujo la ley de alrededor de 30 por ciento de cuotas de candidatas (Htun y Jones 2002). Desde entonces, la mayoría de los países en el continente americano copiaron la legislación, incluyendo Costa Rica, Ecuador y México. Aunque Europa no ha estado a la vanguardia en la adopción de cuotas de género, un número creciente de países europeos las ha adoptado, incluyendo Bélgica, Francia, Portugal y España. Las cuotas de candidatas también se pueden encontrar en algunos países postcomunistas como Albania, Polonia y Eslovenia, así como en áreas que salen de un conflicto, como Bosnia y Herzegovina, la Antigua República Yugoslava de Macedonia y Serbia. En general, los *escaños reservados* separan de 10 a 30 por ciento de curules para las mujeres; se han introducido en muchos países que salen de un conflicto, así como en países semidemocráticos y no democráticos; se encuentran principalmente en las regiones de África, Asia y Medio Oriente.

¿Por qué se han promulgado cuotas de género en materia electoral?

En todo el mundo, los parlamentos dominados por hombres han adoptado cuotas de género. ¿Qué puede explicar que las sociedades profundamente patriarcales y estados semidemocráticos adopten voluntariamente cuotas para tener más mujeres en la política? Por qué estos estados y líderes masculinos eligen limitar su propio poder con la introducción de las cuotas de partido de 30 por ciento en el CNA sudafricano es, tal vez, menos sorprendente que la adopción de cuotas de género en Afganistán e Irak, o que el general Musharaf en Pakistán haya introducido una ley en 2000 que reservó 17 por ciento de los escaños en el parlamento y 33 por ciento de los escaños en congresos locales para mujeres.

La investigación brinda diversas explicaciones. Por ejemplo, se ha demostrado que las cuotas se pueden buscar por motivos feministas y no feministas, basados en la movilización de las mujeres dentro y fuera de los partidos políticos (Kittilson 2006). Los estudios enfatizan la importancia de los incentivos estratégicos de las elites políticas. Se ha probado que las elites de los partidos han adoptado las cuotas cuando uno de sus rivales las adopta (Caul 2001; Meier 2004). Las cuotas también han sido adoptadas cuando encajan con las normas e ideas predominantes acerca de la igualdad y representación. En otros estudios se revela, por ejemplo, que los partidos de izquierda están generalmente más abiertos a medidas como las cuotas, porque están de acuerdo, desde su propia visión, con la igualdad social (Opello 2006); las cuotas se han adoptado para legitimar un nuevo sistema político en periodos de transiciones democráticas, como ocurre en muchos países que salen de un conflicto (Bauer y Britton 2006). Además, la investigación ha enfatizado la importancia de la presión de las organizaciones internacionales y las redes transnacionales (Krook 2006). Durante los últimos quince años, diversas organizaciones internacionales, incluyendo las Naciones Unidas, han emitido declaraciones que recomiendan que todos los estados miembros tengan como objetivo organismos políticos más equilibrados en cuanto a género.

Hoy en día, la comunidad internacional recomienda que se tomen diversas medidas para promover una representación más equilibrada de hombres y mujeres en los órganos decisorios. Este cambio en la política de igualdad vía las acciones afirmativas está respaldado por la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1979) adoptada por las Naciones Unidas (ONU), que establece que los países que la han suscrito tienen que informar con regularidad su avance. También está respaldado por las Conferencias Mundiales para las Mujeres de la ONU y la Plataforma de Acción de Beijing.

Estos documentos han sido importantes para la política en esta área, nacional e internacionalmente, y para legitimar las demandas del equilibrio de género en la política postulada por las organizaciones de mujeres. El artículo 3 de CEDAW, por ejemplo, requiere que los estados tomen “todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre”. Asimismo, el artículo 4 de CEDAW aclara que las medidas que los estados tomen para asegurar la igualdad de facto de las mujeres “no se considerará discriminación... pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas”.

Dentro de los 12 objetivos de la Plataforma de Acción de Beijing, adoptada en la Cuarta Conferencia Mundial para las Mujeres en 1995, se formuló la necesidad de lograr la igualdad de acceso de las mujeres y la total participación en las estructuras de poder y en la toma de decisiones. La plataforma indica “[L]o lograr la meta de la participación equitativa de mujeres y hombres en los órganos decisorios brindará un equilibrio que refleje con más precisión la composición de la sociedad lo que resulta necesario para fortalecer la democracia y promover su adecuado funcionamiento [...] Sin la participación activa de las mujeres y la incorporación de sus perspectivas en todos los niveles de los órganos decisorios, las metas de igualdad, desarrollo y paz no se pueden alcanzar” (Plataforma para la Acción de Beijing 1995: 181). Por lo tanto, la Plataforma llama a los gobiernos a: “[c]omprometerse a establecer la meta del equilibrio de género en los organismos y comités gubernamentales, así como en las dependencias de la administración pública, y en el Poder Judicial, incluyendo, entre otros, el establecimiento de objetivos específicos y la implementación de medidas para incrementar en forma considerable el número de mujeres con vistas a

lograr la representación equitativa de hombres y mujeres, de ser necesario, a través de la acción positiva, en todos los cargos gubernamentales y de la administración pública” (ONU 1995: 190). El documento contiene el objetivo claramente señalado de lograr el equilibrio de género en el proceso de nominación, así como en los procesos de toma de decisiones. La Plataforma habla acerca de “actitudes y prácticas discriminatorias” y “relaciones de poder desiguales”, y así cambia el enfoque de (falta de) recursos de las mujeres hacia la práctica de las instituciones y los partidos políticos. Consecuentemente, recomienda estrategias favorables, incluso sin mencionar la controversial palabra “cuotas”.

¿Cuál es el efecto de las cuotas?

La tabla 2 muestra la clasificación de los 20 países con la representación más alta de mujeres en sus parlamentos nacionales (2013).

Tabla 2. Representación de las mujeres en los parlamentos nacionales, 20 principales

Cifras en el día de la elección

Pais	Representación de las mujeres (elección más reciente)	Tipo de cuota	Sistema electoral
Más de 50%			
1 Ruanda	63.7% (2013)	Cuotas legisladas	RP de listas
2 Andorra	50.0% (2011)	Sin cuotas	
Más de 40%			
3 Cuba	48.9% (2013)	Sin cuotas	

País	Representación de las mujeres (elección más reciente)	Tipo de cuota	Sistema electoral
4 Suecia	45.0% (2010)	Cuotas de partidos	RP de listas
5 Seychelles	43.8% (2011)	Sin cuotas	
6 Senegal	42,7% (2012)	Cuotas legisladas	Paralelo
7 Finlandia	42.5% (2011)	Sin cuotas	RP de listas
8 Sudáfrica	42.3% (2009)	Cuotas de partidos	RP de listas
9 Nicaragua	40.2% (2011)	Cuotas de partidos	RP de listas
39 – 30%			
10 Islandia	39.7% (2013)	Cuotas de partidos	RP de listas
11 Noruega	39.6% (2013)	Cuotas de partidos	RP de listas
12 Mozambique	39.2% (2009)	Cuotas de partidos	RP de listas
13 Dinamarca	39.1% (2011)	Sin cuotas	RP de listas
14 Ecuador	38.7% (2013)	Cuotas legisladas	RP de listas
15 Países Bajos	38.7% (2012)	Cuotas de partidos	RP de listas
16 Costa Rica	38.6% (2010)	Cuotas legisladas	RP de listas
17 Timor Oriental	38.5% (2012)	Cuotas legisladas	RP de listas
18 Bélgica	38.0% (2010)	Cuotas legisladas	RP de listas
19 Argentina	37.4% (2011)	Cuotas legisladas	RP de listas
20 México	36.8% (2012)	Cuotas legisladas	MMP

Italia tuvo un cuota legislada para la asamblea nacional 1987-2001.

Sistemas electorales

FPTP = votación mayoritaria relativa; RP de listas = sistemas de RP con listas de partidos que incluyen varios candidatos; representación proporcional múltiple MMP = una combinación de RP y distritos electorales de un solo miembro; STV = voto transferible individual; TRS = sistema de dos rondas. Las clasificaciones de los sistemas electorales aquí utilizados siguen el Glosario de Términos de IDEA Internacional (2005).

Clave para las cuotas

Las cuotas legisladas (también denominadas cuotas legales) se incorporan en las constituciones y/o leyes electorales. Las cuotas de partidos son medidas voluntarias que adoptan los partidos políticos individuales. Si al menos un solo partido representado en el parlamento nacional utiliza cuotas para sus listas electorales, el país se incluye en la lista y se considera un país con cuotas de partidos voluntarios.

Fuentes: Unión Interparlamentaria; IDEA Internacional y Universidad de Estocolmo, 2013. Estadísticas oficiales, cifras del día de la elección; esto es, no se incluyen cambios que puede haber habido después del día de elección, lo cual explica algunas discrepancias entre esta tabla y <http://www.ipu.org>.

La tabla 2 muestra que casi la totalidad de los 20 países principales han adoptado cierto tipo de cuotas de género en materia electoral. En tanto en Ruanda, Costa Rica y Argentina se han introducido cuotas legisladas, en los Países Bajos, Noruega y Suiza se han establecido cuotas de partidos. La introducción de cuotas ha significado un incremento importante en la representación de las mujeres. En la primera elección con cuotas legisladas en Costa Rica, por ejemplo, la representación de las mujeres aumentó de 19.3 por ciento a 35.1 por ciento, un salto histórico que no guarda precedentes en los países nórdicos.

Además, la tabla muestra que todos los países nórdicos, reconocidos por una alta representación de las mujeres en la política, se colocan entre los principales 20. Por mucho tiempo, los países nórdicos y los Países Bajos estuvieron solos en la parte más alta del orden de clasificación mundial en términos de representación política de las mujeres, pero éste ya no es el caso (Dahlerup y Freidenvall 2005, 2008, 2011; Freidenvall 2011). La mayoría de los países que ahora pueden desafiar la posición de los países nórdicos han introducido algún tipo de cuota de género en materia electoral, como es el caso de Argentina, Bélgica, Costa Rica, México, Ruanda y Sudáfrica, países que han superado el umbral de 30 por ciento.

Asimismo, la tabla muestra que la mayoría de los países primeros en la lista aplica un sistema de representación proporcional (el sistema electoral de RP). Las elecciones de RP, en general, significan que cada partido puede establecer múltiples candidaturas por circunscripción y que los diversos candidatos y candidatas de diferentes partidos en la circunscripción también pueden ser elegidos (circunscripciones de múltiples miembros). En los sistemas electorales mayoritarios, normalmente cada partido tiene sólo un candidato(a). El candidato(a) en la circunscripción con la mayoría de los votos será elegido(a) (circunscripciones de un solo miembro). De acuerdo con la politóloga Diane Sainsbury, el sistema de RP no resulta au-

tomáticamente en una mayor representación de las mujeres, pero es más flexible para el cambio y, por lo tanto, tiende a llevar a una representación significativamente más alta que los sistemas electorales mayoritarios.

Diseño de cuotas y sistema electoral, normas de orden de clasificación y sanciones

Varios factores son importantes para la implementación exitosa de las cuotas de género. Tres dimensiones esenciales son el diseño del sistema de cuotas y su compatibilidad con el sistema electoral implementado, la especificación de las disposiciones de cuotas, incluyendo la cuestión del orden de clasificación para los candidatos(as), y las sanciones por incumplimiento.

Dependiendo del *sistema electoral* en uso, las cuotas tienen diferentes diseños y se utilizan en diferentes etapas del proceso de selección (Matland y Studlar 1996; Matland 2006; Larserud y Taphorn 2007). En los países con sistemas electorales de RP, las cuotas de candidatas son las que más se usan para las listas de partidos (la etapa de postulación), ya sea en forma voluntaria por los propios partidos políticos u obligatoria por disposición legal. En general, es más fácil construir un sistema de cuotas que sea compatible con un sistema electoral de RP, ya que es posible introducir un número mayor de candidaturas en las listas de postulación, puesto que los partidos tratan conscientemente de equilibrar las listas a fin de ganar escaños (Matland 1998, 2006). Las cuotas voluntarias de partidos, por ejemplo, se utilizan en Alemania y Suiza, donde algunos de los partidos políticos han adoptado diferentes reglas para asegurar que cierto número de candidatas se incluyan en sus listas. A escala mundial, las cuotas de género fluctúan de 10 a 50 por ciento como se muestra en la tabla 1.

En general, es más complicado construir cuotas de género electorales que sean apropiadas para sistemas electorales de circunscripciones de un solo miembro (Dahlerup y Freidenvall, 2009). Sólo una tercera parte de los países alrededor del mundo con sistemas electorales de pluralidad/mayoría ha introducido cierta clase de cuotas de género, comparado con cuatro quintas partes de los países con sistemas de RP (Dahlerup 2007: 80-81). En la mayoría de los sistemas de pluralidad/mayoría, los partidos sólo pueden seleccionar una candidatura única por partido y distrito electoral y, por lo tanto, no es posible introducir a hombres y mujeres al mismo tiempo, como es el caso del sistema de RP. Sin embargo, las cuotas en este sistema se pueden introducir en la etapa de aspirantes, esto es, en el proceso de nominación (véase el ejemplo 1).

El requisito de 40 por ciento de mujeres en las listas de personas candidatas puede resultar en que ninguna mujer sea elegida, es el caso en el cual las candidatas se colocan en la parte inferior de la lista (Dahlerup y Freidenvall 2008, 2011). Incluso la regla de 50-50, donde se alterna a mujeres y hombres en la lista, puede derivar en la elección únicamente de hombres. Si, por ejemplo, un partido pequeño nombra a un hombre como el primer candidato en la lista y a una mujer como segunda candidata en un sistema electoral de listas cerradas, y el partido no gana u obtiene solo un escaño en todas las circunscripciones, entonces la disposición de cuotas de 50-50 resulta inútil.

Para corregir este problema, algunos países han introducido *normas de orden de clasificación* o normas de colocación (Dahlerup y Freidenvall 2008, 2011). Por ejemplo, en Argentina, se ha promulgado una cuota de 30 por ciento (véase el ejemplo 2). Para cada grupo de tres candidaturas en las listas, al menos uno debe ser del sexo subrepresentado. En España, como un ejemplo más, está vigente una cuota de 40 por ciento. Las cuotas se aplican a la lista total y en cada bloque o segmento de cinco candidaturas. Si el número de posiciones elegible es menor a

cinco, entonces la lista debe acercarse tanto como sea posible al equilibrio de 40-60. En Bélgica existe paridad (50-50 por ciento) de hombres y mujeres para la lista total, y los dos candidatos principales en las listas no pueden ser del mismo sexo (Meier 2011). Estas *cuotas dobles* se utilizan con frecuencia para evitar que las mujeres sean colocadas en la parte inferior de la lista con pocas oportunidades de ser elegidas.

Muchas leyes de cuotas también incluyen *sanciones por incumplimiento* (Freidenvall y Dahlerup 2013); se dan en dos formas: sanciones legales (rechazo de la lista antes de la elección) y sanciones financieras (multas económicas). La experiencia hasta ahora es que la primera opción, el rechazo de la lista, es por mucho la más eficaz, siempre y cuando la autoridad electoral, por ejemplo, la Comisión Electoral en el país cuente con la competencia legal para rechazar las listas que incumplen el reglamento de cuotas, y la autoridad haga uso de esta facultad. Muchas leyes de cuota en Europa incluyen sanciones en la forma de rechazo de la lista, por ejemplo en Bélgica, Polonia, Eslovenia y España. En España, el partido que no cumple con las reglas de cuotas recibirá una advertencia de 3 días seguida del rechazo si no se corrige (Alnevall 2011).

Varios países penalizan el incumplimiento en términos financieros (Freidenvall y Dahlerup 2013). En Portugal, una lista incorrecta se hará pública y se castigará al partido con una multa. La multa se determina de acuerdo con el nivel de incumplimiento. En Irlanda, una nueva reforma a la ley electoral estipula que los partidos políticos perderán 50 por ciento del financiamiento estatal, a menos que 30 por ciento de las personas candidatas sean mujeres y al menos 30 por ciento sean hombres. La cuota necesaria llegará a 40 por ciento en la elección de 2019.

Para entender lo diferente que funcionan las cuotas, el proceso en el cual los partidos seleccionan y clasifican a las y los candidatos entre las posibles personas nominadas debe ser estudiado, puesto que son los partidos quienes seleccionan a los que deberán representarlos. Con fre-

cuencia, este proceso se realiza a puertas cerradas, esto es “el jardín secreto de la política”. A continuación se muestra la complejidad de la implementación de las cuotas de género con algunos ejemplos de diferentes tipos de cuotas, que operan en diferentes etapas en el proceso de nominación.

Ejemplo I: cuotas de aspirantes en el Reino Unido

Como ejemplo de cuotas de aspirantes con frecuencia se cita el modelo que introdujo el Partido Laborista Británico denominado “listas reducidas exclusivamente de mujeres” (Krook 2011). Una lista reducida consiste en el conjunto de posibles candidatas de entre las cuales el partido elige a la candidata real. Las listas reducidas exclusivamente de mujeres incluyen únicamente a posibles candidatas y al principio se aplicarían a la mitad de los escaños laboristas “seguros”, donde se había retirado un miembro del parlamento (MP), y también a la mitad de los escaños marginales objetivos. Otro tipo de cuota, que se puede colocar entre las categorías de cuotas de aspirantes y cuotas de candidatas, es el exitoso “sistema de hermanamiento” aplicado en el Partido Laborista Escocés (Kenny 2013). Implica que dos distritos electorales juntos seleccionen a un hombre y a una mujer, respectivamente, para lograr la representación equilibrada. Este modelo se utilizó en la primera elección del parlamento escocés en 1999. En países que combinan un sistema electoral de pluralidad/mayoría con listas de representación proporcional (sistemas mixtos), en general las cuotas de partidos se han aplicado únicamente a las elecciones basadas en las listas, como en el caso de Alemania (véase Geissel 2011). No obstante, gracias al sistema de hermanamiento, el Partido Laborista Escocés obtuvo el número máximo de mujeres MP elegidas de la circunscripción de miembros individuales,

lo cual es relativamente inusual. En la elección de 1999, las mujeres fueron elegidas para 48 de 129 escaños (37.2 por ciento) en el parlamento escocés. En 2003, la proporción aumentó ligeramente a 51 mujeres (39.5 por ciento). En la elección de 2007, se eligió a 43 mujeres (33.3 por ciento).

Ejemplo 2: cuotas de candidatas en Argentina, Francia y la Antigua República Yugoslava de Macedonia

Las cuotas de candidatas son el tipo más común de cuotas de género en materia electoral en los países democráticos. Argentina fue el primer país en el mundo que adoptó las cuotas de candidatas legisladas en 1991 (Araujo y García 2006). No obstante, en fechas tan tempranas como en la década de 1950, el Partido Peronista ya había aplicado las cuotas. En la década de los 90, después de años de dictadura militar, el país estaba reconstruyendo sus instituciones democráticas. Los grupos de mujeres estuvieron activos al denunciar la dictadura, y en 1989 formaron una red de mujeres de partidos cruzados. Inspirada por las cuotas de partidos que se habían introducido en algunos países, pero también en los compromisos y exigencias internacionales, entre ellos la CEDAW, con base en ellos la red sugirió la adopción de cuotas legisladas. Después de una sostenida presión de grupos de mujeres, y a pesar de los debates que se generaron acerca del concepto de las cuotas, finalmente fueron promulgadas con el apoyo del presidente Carlos Menem. El presidente informó al parlamento que apoyaba la propuesta, con referencias a la memoria de su colega de partido, Eva Perón. Al hacer referencia a la era previa a la dictadura militar, Menem logró crear un vínculo entre las épocas previas y la nueva y democrática Argentina. Años de reinado militar se

convirtieron así en un paréntesis histórico, en tanto que el propio Menem podría ser considerado como guardián de la democracia, una importante señal para la comunidad internacional en ese entonces.

De acuerdo con la ley electoral argentina, “las listas electorales de los partidos deben tener un mínimo de 30 por ciento de mujeres entre sus candidatos para todas las elecciones nacionales” (Código Electoral, artículo 60 [3]). En 2000, la ley de cuotas se complementó con normas de colocación. De acuerdo con el Decreto 1246, artículos 3-5, siempre debe haber cuando menos una mujer por cada dos hombres. Los partidos que renuevan más de dos escaños deben tener al menos a una mujer en las primeras tres candidaturas; los partidos sin representación o con solo uno o dos escaños a renovar están obligados a tener a una mujer entre las dos candidaturas principales. Las listas de los partidos que no cumplen con la ley electoral no serán aprobadas (Código Electoral, artículo 60 [4]). Actualmente, el parlamento argentino está conformado por 37 por ciento de mujeres (elección de 2011). Desde la adopción de las cuotas en 1991, los resultados positivos que demostraron en Argentina han contribuido a la rápida difusión de la medida a otros países en la región.

En 1999, Francia reformó la constitución en dos de sus artículos (Sineau 2011). El artículo 1 establece: “Los estatutos promoverán la igualdad de acceso a hombres y mujeres a cargos y puestos electivos”. De acuerdo con el artículo 4, los partidos políticos “deben contribuir a la implementación de este principio”. Un año después, en 2000, se promulgó una nueva ley electoral –la “ley de paridad”– que establece que los partidos nominen un número igual de candidatas y candidatos en elecciones municipales, legislativas y europeas (los pueblos con menos de 3,500 habitantes se exentaron de la ley). Si los partidos no obedecen la ley, el financiamiento público otorgado disminuirá en cierto porcentaje. Las multas se calculan de acuerdo con el nivel de incumplimiento. Las

cuotas para la Asamblea Nacional en 2002 no tuvieron el éxito esperado, pues tan sólo se generó un incremento de 1.4 por ciento, de 10.9 por ciento a 12.3 por ciento de mujeres.

En Francia, las elecciones a la Asamblea Nacional están gobernadas por un sistema electoral mayoritario de dos rondas. La ley establece que los partidos nominen números iguales de hombres y mujeres en todos los distritos en donde están compitiendo. En este caso, los partidos decidieron nominar a candidatos en escaños seguros y a candidatas en escaños que probablemente perderían. Los partidos más grandes, como es el caso del Partido Socialista, decidieron no cumplir con las reglas de cuotas. En su lugar, pagaron las multas por incumplimiento (Sineau 2011).

Contrariamente la aplicación de la ley de paridad en las elecciones municipales francesas de 2001 tuvo éxito: la proporción de mujeres elegidas se duplicó de 25 por ciento a 47 por ciento. Las elecciones municipales se basan en la representación proporcional con la lista de los partidos, que encaja mejor con las disposiciones de paridad. En este caso, además, es de hacer notar que la comisión electoral tiene la facultad de rechazar las listas que no cumplan este requisito (Sineau 2011).

La Antigua República Yugoslava de Macedonia es uno de varios países de los Balcanes que ha adoptado cuotas legales de candidaturas. A diferencia de Francia, Macedonia aplica el sistema electoral de RP en las elecciones nacionales. Respecto al colapso de Yugoslavia en la década de 1990, el movimiento de las mujeres en Macedonia, en cooperación con la oportunidad de género del Pacto de Estabilidad, presionó a los responsables políticos a adoptar las cuotas para incrementar rápidamente la proporción de las mujeres en la política. Después de años de cabildeo, las cuotas de género fueron promulgadas en 2002, estipulando que las listas de los partidos se conformaran al menos con 30 por ciento de candidaturas de cada sexo. Su inclusión en la legislación no tuvo los efectos deseados, porque varios partidos colocaron a

las candidatas en la parte inferior de las listas, con pocas oportunidades de ser elegidas. En 2006 se revisó la ley de cuotas y se implementaron normas de clasificación de orden. “En cada tres lugares [en las listas de candidatos] al menos uno estará reservado para el sexo menos representado” (Código Electoral, artículo 64 [5], 2011). Si un partido político no cumple con la cuota, la lista será rechazada” (Código Electoral, artículo 67 [1-4], 2011). Hoy, el parlamento macedonio se conforma con un 31 por ciento de mujeres. El ejemplo de Macedonia muestra la importancia de las normas de clasificación y de las sanciones por incumplimiento. El caso macedonio también ilustra la cuestión de la representación interseccional (Freidenvall y Dahlerup 2009), puesto que Macedonia es un país étnicamente diverso, conformado por muchas comunidades minoritarias: albaneses, serbios, turcos y romanís, en general, los partidos políticos se basan en etnias.

Ejemplo 3: Escaños reservados en Ruanda

India, Jordania, Marruecos y Uganda representan países donde los escaños especiales en los parlamentos se reservan para las mujeres; característico de estos países es que este tipo de cuotas se utilizaron previamente para otros grupos.

En 2003, Ruanda sobrepasó a Suecia como el número uno en la lista de clasificación mundial eligiendo a 48.9 por ciento de mujeres para el parlamento nacional. Cuando la representación de las mujeres se incrementó a 56.3 por ciento en las elecciones históricas de 2008, Ruanda fue el primer país en todos los tiempos de traspasar el umbral de 50 por ciento. En la elección más reciente, en 2013, la proporción de mujeres elegidas aumentó a 63.7 por ciento. ¿Cómo se puede explicar este evento histórico?

La respuesta se basa en la combinación de factores. Después de años de genocidio y guerra cívica, el referéndum para la nueva constitución en 2013 dio un impulso a Ruanda. Las mujeres integraban 54 por ciento de la población y no podrían continuar siendo marginadas en los procesos de toma de decisiones. Después de una fuerte presión de las organizaciones de mujeres y con la ayuda de las organizaciones internacionales, el principio de igualdad entre hombres y mujeres, así como las cuotas de género, se introdujeron en la nueva constitución.

De acuerdo con la constitución, el Estado de Ruanda se compromete a otorgar a las mujeres cuando menos 30 por ciento de los cargos en los órganos de toma de decisiones (artículo 9 [4]). Los 80 miembros de la Cámara de Diputados se eligen como sigue: 53 miembros son electos por sufragio universal directo a través de una votación secreta utilizando RP de lista cerrada; 24 escaños se reservan a mujeres (dos de cada provincia y dos de la ciudad de Kigali, su capital); 2 miembros son elegidos por el Consejo Nacional de la Juventud; y un miembro es electo por la Federación de las Asociaciones de las Personas con Diferentes Discapacidades (Constitución, Artículo 76). Así se utilizaron escaños reservados para las mujeres. Una cuestión que se ha planteado contra este sistema de escaños reservados es que pueden servir como un techo inadvertido para la participación de las mujeres. Estas inquietudes no parecen ser reales en el caso de Ruanda. Como lo demuestran las elecciones de 2008, en las cuales 15 mujeres fueron elegidas para escaños no reservados.

¿Cuotas como vía rápida?

Se ha sugerido que un movimiento hacia la representación política equilibrada de géneros puede tomar una vía de incremento o vía rápida (Dahlerup y Freidenvall 2005). Por ejemplo, se sugirió que en la vía de

incremento, a países nórdicos como Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia les ha tomado 60 años superar el umbral del 20% y 70 años alcanzar el 30%. En comparación, países como Argentina, Bélgica y Ruanda introdujeron cuotas legisladas en situaciones donde las mujeres sólo constituían una pequeña minoría en el parlamento, así en la vía rápida incrementaron el porcentaje de mujeres con gran celeridad. Es el caso de Bélgica, que pasó de 9.4 por ciento a 36.7 por ciento en el curso de sólo pocas elecciones. En líneas generales, la ruta de la vía rápida va acompañada por la introducción de cuotas de género legisladas (Dahlerup y Freidenvall 2005).

La vía de incremento y la vía rápida no sólo representan dos diferentes explicaciones de la velocidad actual del desarrollo histórico en la representación política de las mujeres. También pueden ser vistas como dos clases diferentes de política de igualdad, donde una promueve la igualdad formal en función del principio de igualdad de género como igualdad de oportunidades, en tanto que la otra promueve la igualdad sustantiva en función del principio de igualdad de género como igualdad de resultados.

Las dos vías también pueden ser vistas como la participación de dos modelos, interpretados como una distinción analítica entre dos tipos ideales, que se basan en identificaciones de problemas diferentes respecto al diagnóstico de la subrepresentación de las mujeres, diferentes metas en términos de representación política de las mujeres y, como consecuencia, estrategias políticas distintas para lograr el cambio.

De acuerdo con el discurso de la vía de incremento, el principal problema de la subrepresentación de las mujeres en la política es que las mujeres no tienen los mismos recursos políticos que los hombres, por ejemplo en términos de educación, experiencia, tiempo y dinero. También, aunque las actitudes y prejuicios arraigados contra las mujeres se reconocen, se supone que eventualmente desaparecerán a medida que

la sociedad se desarrolle. Así, existe una noción inherente de gradualismo, con frecuencia incorporado en una vista optimista y lineal del progreso. Con tal diagnóstico, se promueve la capacitación del sector femenino, incluyendo escuelas de candidaturas políticas para las mujeres, donde éstas reciben capacitación para hablar en público y hacer campañas electorales, proyectos de orientación, etc. Además, también se promueven actividades para el cuidado de las y los niños, así como horas de reunión modificadas, para ayudar a las mujeres a combinar el trabajo político con las responsabilidades familiares.

El discurso de la vía rápida, por el contrario, rechaza el ideal de la mejora gradual en la representación de las mujeres. Se asume aún más que un incremento en los recursos podría no llevar automáticamente a la representación igualitaria. La discriminación y los mecanismos de exclusión se identifican como el núcleo del problema, cuya solución puede muy bien consistir en medidas especiales, como la acción afirmativa. Con base en el nuevo diagnóstico del problema asociado con el discurso de la vía rápida, de acuerdo con la cual el equilibrio de géneros no vendrá automáticamente –y podría incluso haber una respuesta negativa–, hay una creciente impaciencia entre las mujeres (y los hombres) que no están dispuestos a esperar décadas para lograr un funcionamiento eficiente de la democracia.

Así, aunque ambos modelos se basan en la percepción de que es importante que haya más mujeres en la política, las formas en que se enmarcan y diagnostican los problemas de la subrepresentación de las mujeres tienen distintas implicaciones, de ahí que las estrategias políticas sean consideradas importantes. Si el problema se enmarca en el argumento del conocimiento y experiencia limitados de las mujeres, las estrategias de capacitación en habilidades y otras actividades de creación de capacidad para las mujeres se ven como soluciones importantes. Si el problema se ubica en normas ocultas en la selección de candidaturas, discriminación

pública o encubierta y otros mecanismos institucionales de exclusión, la carga de la responsabilidad se vuelve hacia el propio sistema político y los partidos políticos. Aunque ambos modelos sugieren estrategias importantes, este último aleja el enfoque de las mujeres como el problema y son los partidos políticos quienes tienen la responsabilidad de actuar para cambiar lo inadecuado del sistema político. Las cuotas de género en materia electoral, por lo tanto, representan una medida hacia la vía rápida de la nominación y elección de las mujeres a cargos legislativos.

Conclusiones

Aunque no existen barreras legales para nominar a las mujeres a las elecciones, es claro que persisten retos importantes para conseguir su representación política. Las mujeres integran más del 50 por ciento del conjunto de individuos elegibles a cargos políticos en la mayoría de los países; sin embargo, esa proporción no se ve reflejada en la composición de los organismos electos. La rápida difusión de las cuotas de género en los años recientes puede en verdad ser vista como una forma hacia la vía rápida de la nominación y elección a cargos legislativos de las mujeres.

Como lo muestra este artículo, un creciente número de países ha adoptado las cuotas de género en materia electoral; de hecho, más de la mitad de los países del mundo aplican cierto tipo de cuotas para elegir a su parlamento. Alrededor de 60 países han adoptado las cuotas legisladas, y en casi 50 países más se han introducido cuotas de partidos. Entre los 60 países que han adoptado las cuotas legisladas, las cuotas de candidatas están presentes en aproximadamente 45 países, y escaños reservados en casi 15 países. Las cuotas para candidaturas aparecen principalmente en América Latina, pero también en Europa, en algunos países que salen de un conflicto y en países postcomunistas. El nivel de las cuotas para candidaturas varía de 15 por ciento en Armenia a 50 por ciento en Bolivia, Costa Rica, Ecuador y Panamá. Los escaños reservados aparecen principalmente en África y en Asia, y el nivel de escaños reservados varía de 10 por ciento a 33 por ciento.

Aunque las cuotas de género en materia electoral varían, y no corresponden con el nivel de representación necesario, son una de entre muchas medidas para incrementar la representación política de las mujeres. Para que sean eficaces, no obstante, deben ser compatibles con el sistema electoral existente. Las cuotas de género en materia electoral

también deben ser específicas e incluir detalles de implementación. Cuando no existen criterios claros, o cuando las disposiciones de las cuotas son vagas, los partidos políticos gozan de una considerable discreción para aplicar las cuotas según sea conveniente; también se deben complementar con normas referentes al orden de clasificación y a las sanciones efectivas. Si se coloca a candidatas en la parte inferior de la lista electoral (en sistemas electorales de RP), el resultado puede ser que no se elija a ninguna mujer. En sistemas electorales de pluralidad/mayoría, se necesitan normas respecto a la distribución de género de los escaños “obtenibles” como “seguros”. La implementación exitosa de las cuotas legisladas también requiere que los organismos institucionales administren, supervisen y controlen la aplicación de las cuotas.

Las cuotas de género en materia electoral pueden colocarse analíticamente dentro del marco del modelo de vía rápida a la representación equitativa. Interpretado como un tipo ideal, el modelo de la vía rápida se aparta de la percepción de que la subrepresentación de las mujeres en la política tiene poco que ver con la falta de recursos de las mujeres. Por el contrario, el modelo se basa en la idea de que los procesos de exclusión de público conocimiento y encubiertos se realizan en el proceso de nominación. Para corregir el problema de subrepresentación femenina, la atención debe estar en los partidos políticos, ya que funcionan como guardianes de la política. El poder de reclutar, seleccionar y nominar a candidatas está en manos de los partidos políticos, cualquiera que sea el sistema electoral. Puesto que es prerrogativa de los partidos colocar a mujeres en la parte superior o inferior de las listas, o colocarlas en buenas o malas circunscripciones, también son los partidos quienes tienen el poder de cambiar la subrepresentación de las mujeres. Por lo tanto, esta percepción alterna de subrepresentación de las mujeres en la política que el modelo de la vía rápida representa, coloca la responsabilidad de actuar en los partidos políticos, no en las

mujeres. Las cuotas de género en materia electoral son vistas como una solución razonable porque obligan a los partidos políticos a reclutar seriamente a más mujeres.

Aun cuando las cuotas de género, como se ha demostrado, han permitido avances importantes en la subrepresentación de las mujeres en espacios de toma de decisiones, no se han adoptado por todas las naciones que viven esta realidad y, en otros casos, habiéndose adoptado, su configuración legal no ha sido del todo eficaz. Sin embargo, ante ello los movimientos de mujeres, las organizaciones internacionales y los responsables políticos en todo el mundo han demostrado que no están dispuestos a esperar otra generación o dos (o tres) para que se logre la paridad.

Referencias

- Alnevall, Christina (2011). Spain: Success and Obstacles on the Path to Parity Democracy. En Dahlerup, Drude y Lenita Freidenvall *et al*, *Electoral Gender Quotas and their Implementation in Europe*. Bruselas: Parlamento Europeo.
- Araújo, Clara y Ana Isabel García (2006). The Experience and the Impact of Quotas in Latin America. En Drude Dahlerup (ed.), *Women, Quotas and Politics* (83-111). Nueva York y Londres: Routledge.
- Bauer, Gretchen y Hanna Evelyn Britton (2006). *Women in African Parliaments*. Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Caul, Miki (2001). Political Parties and the Adoption of Candidate Gender Quotas: A Crossnational Analysis. *Journal of Politics*, 63(4): 1214-1229.
- Dahlerup, Drude (2006). *Women, Quotas and Politics*. Nueva York y Londres: Routledge.
- _____ (2007). Electoral Gender Quotas: Between Equality of Opportunity and Equality of Results. *Representation*, 43(2): 73-92.
- _____ y Lenita Freidenvall (2005). Quotas as a "Fast Track" to Equal Representation of Women: Why Scandinavia is No Longer the Model. *International Feminist Journal of Politics*, 7(1): 26-48.
- _____ (2009). Gender Quotas in Politics: A Constitutional Challenge. En Susan Williams (ed.), *Constituting Equality. Gender Equality and Comparative Constitutional Law*. Londres: Cambridge University Press.
- _____ (2010). "Judging gender quotas: predictions and results." *Policy & Politics*, 38(3):407-425.
- _____ *et al*. (2008). *Electoral Gender Quotas and their Implementation in Europe*. Bruselas: Parlamento Europeo.
- _____ *et al*. (2011). *Electoral Gender Quotas and their Implementation in Europe*. Bruselas: Parlamento Europeo.

- Freidenvall, Lenita (2011). Sweden: Step by step towards gender balanced political representation. En Dahlerup, Drude y Lenita Freidenvall *et al.* *Electoral Gender Quotas and their Implementation in Europe*. Bruselas: Parlamento Europeo.
- _____ y Drude Dahlerup *et al.* (2013). *Electoral Gender Quotas and their Implementation in Europe*. Bruselas: Parlamento Europeo.
- Geissel, Brigitte (2011). Germany: Successful Quota Rules in a Gendered Society. En Dahlerup, Drude y Lenita Freidenvall *et al.* *Electoral Gender Quotas and their Implementation in Europe*. Bruselas: Parlamento Europeo.
- Htun, Mala y M. T. Jones (2002). Engendering the Right to Participate in Decisionmaking: Electoral Quotas and Women's Leadership in Latin America. En N. Craske y M. Molyneux (eds.), *Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America* (32–56). Londres: Palgrave.
- Kenny, Meryl (2013). *Gender and Political Recruitment. Theorizing Institutional Change*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Kittilson, Miki Caul (2006). *Challenging Parties, Changing Parliaments: Women and Elected Office in Contemporary Western Europe*. Ohio: Ohio State University.
- Krook, Mona Lena (2006). Reforming Representation: The Diffusion of Candidate Gender Quotas Worldwide. *Politics & Gender*, 2(3): 303-327.
- _____ *et al.* (2006). Western Europe, North America, Australia and New Zealand: Gender Quotas in the Context of Citizenship Models. En Drude Dahlerup (ed.), *Women, Quotas and Politics* (194–221). Nueva York y Londres: Routledge.
- _____ (2009). *Quotas for Women in Politics. Gender and Candidate Selection Reform Worldwide*. Nueva York: Oxford University Press.
- _____ (2011). The United Kingdom: Political parties and quota reform. En Dahlerup, Drude y Lenita Freidenvall *et al.* *Electoral Gender Quotas and their Implementation in Europe*. Bruselas: Parlamento Europeo.

- Larserud, Stina y Rita Taphorn (2006). *Designing for Equality: Best-fit, Medium-fit and Non-favourable Combinations of Electoral Systems and Gender Quotas*. Estocolmo: International IDEA.
- Lovenduski, Joni (2005). *Feminizing Politics*. Cambridge: Polity Press.
- Matland, Richard E. (1998). Enhancing Women's Political Participation: Legislative Recruitment and Electoral Systems. En Azza Karam (ed.), *Women in Parliament: Beyond Numbers* (65–90). Estocolmo: International IDEA.
- Matland, Richard E. (2006). Electoral Quotas: Frequency and Effectiveness. En Drude Dahlerup (ed.), *Women, Quotas and Politics* (275-292). Nueva York y Londres: Routledge.
- Matland, Richard E. and Studlar, Donley T. (1996). The Contagion of Women Candidates in Single Member and Multi-Member Districts. *Journal of Politics*, 58(3): 707–33.
- Meier, Petra (2004). The contagion effect of national gender quota on similar party measures in the Belgian electoral process. *Party Politics*, 10(3): 583-600.
- Meier, Petra (2011). Belgium: The Impact of Gender Quotas and Placement Mandates. En Dahlerup, Drude y Lenita Freidenvall et al. *Electoral Gender Quotas and their Implementation in Europe*. Bruselas: Parlamento Europeo.
- Norris, Pippa (2004). *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Opello, Katherine (2006). *Gender Quotas, Parity Reform, and Political Parties in France*. Lanham, MD: Lexington books.
- Phillips, Anne (1995). *The Politics of Presence*. Oxford: Clarendon.
- Sineau, Mariette (2011). France: La "parité" par la loi. En Dahlerup, Drude y Lenita Freidenvall et al. *Electoral Gender Quotas and their Implementation in Europe*. Bruselas: Parlamento Europeo.
- Squires, Judith (2007). *The New Politics of Gender Equality*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

Bases de datos

- Inter-Parliamentary Union: <http://www.ipu.org>
- Quotaproject, Global Database of Quotas for Women: <http://www.quotaproject.org>
- The European Commission's database on women and men in decision-making: <http://ec.europa.eu/>

Artículo 2

Promoción del derecho de las mujeres a ser elegidas: veinticinco años de cuotas en América Latina

Magda Hinojosa

Jennifer M. Piscopo

Descripción general

En América Latina, los derechos políticos formales más básicos han sido entendidos como “el derecho de elegir y ser elegido”. En toda la región, las mujeres han recibido el derecho a votar por varias décadas, iniciando en Ecuador en 1929 y terminando con Paraguay en 1961.¹ El derecho a ser elegida, no obstante, no estuvo garantizado simultáneamente: en Bolivia y El Salvador, por ejemplo, el poder desempeñar un cargo llegó varias décadas después de poder votar. Aun así, los derechos no siempre se convierten en realidades, y las mujeres latinoamericanas tuvieron muy poca representación en la rama legislativa, incluso después de que la democratización inició en la década de los ochenta. Para combatir estos patrones de tan largo arraigo de exclusión, los países latinoamericanos comenzaron a adoptar *leyes de cuotas electorales* en la década de los noventa. Las cuotas ordenan que los partidos políticos nominen porcentajes específicos de mujeres para el Poder Legislativo, y de esta forma aspirar a garantizar el derecho de las mujeres a ser elegidas.

Argentina aprobó la primera ley de cuotas de la región —y del mundo— en 1991, exigiendo que los partidos políticos cubrieran 30 por

¹ Véase http://womensuffrage.org/?page_id=109.

ciento de las listas electorales con nombres de mujeres. Como se observa en la tabla 1, casi todos los países latinoamericanos han seguido el liderazgo de Argentina; únicamente Chile, Guatemala, Nicaragua y Venezuela carecen en la actualidad de leyes de cuotas para elecciones legislativas nacionales (aunque los últimos dos países aplican cuotas a elecciones subnacionales).

El impacto numérico de las cuotas es notable. La elección de las mujeres en todas las cámaras bajas o únicas ascendió de un promedio de 8.8 por ciento en 1990, a 12.6 por ciento en 2000 y a 21.3 por ciento en 2010.² Aunque es claro que los países con cuotas superan a los países sin cuotas: hacia 2010, las mujeres integraban 15.1 por ciento de las cámaras bajas o únicas en países sin cuotas, frente a un 24.4 por ciento de las cámaras bajas o únicas en países con cuotas.³ Este agudo incremento sucedió a medida que la mayoría de los países con cuotas reformaban las leyes durante las décadas de 1990 y 2000, cerrando lagunas para hacer las medidas más eficaces. Además, las reformas recientes elevaron el umbral de las cuotas para la elección de mujeres de 20 o 30 por ciento a 40 o 50 por ciento. No obstante, la variación en la elección de mujeres persiste entre los países con cuotas, como también lo muestra la tabla 1. La representación numérica de las mujeres en las cámaras bajas o únicas varía actualmente de menos de 10 por ciento en Brasil y Panamá a casi 40 por ciento en Argentina, Ecuador y México.

Las siguientes secciones detallan la evolución y el impacto de las leyes de cuotas en América Latina. La experiencia latinoamericana demuestra la utilidad de las leyes de cuotas bien diseñadas para elevar el

² Todos los datos utilizados para calcular los promedios que presenta este documento fueron recopilados por Magda Hinojosa, con base en los datos de la Unión Interparlamentaria.

³ En 2010, los países sin cuota fueron Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Uruguay.

número de mujeres electas a las legislaturas (también conocida como la presentación descriptiva de las “mujeres”). No obstante, los países con leyes de cuotas tanto fuertes como débiles enfrentan retos y críticas comunes, incluyendo inquietudes de que las cuotas llevan a las mujeres a la política sin transformar la naturaleza centrada en el hombre de la propia política. Además, las tácticas informales y formales, en especial aquellas relativas a la selección de candidatos y conducta legislativa, siguen operando para excluir a las mujeres de los escalones más altos del poder político. Las cuotas pueden haber mejorado el derecho de las mujeres de ser elegidas, pero no se ha logrado la igualdad completa.

Tabla I. Leyes de cuotas en América Latina: evolución e impacto numérico

(Nota: cuando las leyes de cuotas más recientes se aplican a elecciones futuras, el año de la primera elección está entre paréntesis)

País	Primera generación		Generaciones posteriores		Representación numérica		
	Adopción	Norma de cuotas	Última reforma	Norma de cuota actual	Año de elección	Cámara baja ^b	Senado ^b
Argentina	1991	Cámara baja, 30 por ciento	2005	Ambas cámaras, 30 por ciento	2011	37.4 por ciento	38.9 por ciento
Bolivia	1997	Ambas cámaras, 30 por ciento	2010	Ambas cámaras, 50 por ciento	2009	25.4 por ciento	47.2 por ciento
Brasil	1997	Cámara baja, 25 por ciento	2009	Cámara baja, 30 por ciento	2010	8.6 por ciento	16.0 por ciento
Chile	-		-		2009	14.2 por ciento	13.2 por ciento

País	Primera generación		Generaciones posteriores		Representación numérica		
	Adopción	Norma de cuotas	Última reforma	Norma de cuota actual	Año de elección	Cámara baja ^b	Senado ^b
Colombia	1998	Ambas cámaras, 30 por ciento ^a	2011	Ambas cámaras, 30 por ciento [2015]	2010	12.1 por ciento	16.0 por ciento
Costa Rica	1996	Una sola cámara, 40 por ciento	2009	Una sola cámara, 50 por ciento [2014]	2010	38.6 por ciento	
República Dominicana	1997	Ambas cámaras, 25 por ciento	2000	Cámara baja, 33 por ciento	2010	20.8 por ciento	9.4 por ciento
Ecuador	1997	Cámara baja, 20 por ciento	2009	Una sola cámara, 50 por ciento	2013	38.7 por ciento	
El Salvador	2013	Una sola cámara, 30 por ciento [2014]			2012	26.2 por ciento	
Guatemala	-		-		2011	13.3 por ciento	
Honduras	2000	Una sola cámara, 25 por ciento	2012	Una sola cámara, 50 por ciento [2016]	2009	19.5 por ciento	
México	2002	Ambas cámaras, 30 por ciento	2008	Ambas cámaras, 40 por ciento	2012	36.8 por ciento	32.8 por ciento
Nicaragua	-		-		2011	40.2 por ciento	
Panamá	1997	Una sola cámara, 30 por ciento	2012	Una sola cámara, 50 por ciento	2009	8.5 por ciento	

País	Primera generación		Generaciones posteriores		Representación numérica		
	Adopción	Norma de cuotas	Última reforma	Norma de cuota actual	Año de elección	Cámara baja ^b	Senado ^b
Paraguay	1996	Ambas cámaras, 20 por ciento			2013	17.5 por ciento	20.0 por ciento
Perú	1997	Una sola cámara, 25 por ciento	2000	Una sola cámara, 30 por ciento	2011	21.5 por ciento	
Uruguay	2009	Ambas cámaras, 33 por ciento [2014]			2009	12.1 por ciento	
Venezuela	1998	Ambas cámaras, 30 por ciento ^a			2010	17.0 por ciento	

Fuente: Elaboración de las autoras con base en datos de Quota Project (www.quotaproject.org) y legislaciones a nivel de los países.

^a Declarado inconstitucional en 2000.

^b Datos a junio de 2013 de la Unión Interparlamentaria.

¿Por qué adoptar cuotas?

Las cuotas de género son soluciones específicas que abordan los obstáculos que enfrentan las mujeres que aspiran a un cargo político. En América Latina, la adopción de cuotas se desarrolló en el contexto de la democratización (aunque la cronología de las transiciones varió entre los países). En todos los casos, las mujeres que se movilizaron políticamente y tuvieron poder político durante las transiciones estuvieron ausentes en gran medida de las elecciones de base de los países: durante la

década de los ochenta, las mujeres representaron aproximadamente cinco por ciento de todos los diputados(as) elegidos(as). Los observadores y activistas por igual consideraron que la democracia marcó el regreso a la normalidad. A medida que las protestas políticas, los movimientos por la paz y los levantamientos armados eran sustituidos por las competencias electorales y los partidos políticos, las mujeres se vieron marginadas (Baldez 2004).

Sin embargo, la democratización también concedió a mujeres activistas y políticas poderosas ventajas retóricas para demandar cuotas: después de todo, se espera que los estados democráticos sean modernos, inclusivos, y no discriminatorios. Los argumentos en apoyo de las cuotas de género vincularon la exclusión de las mujeres de los partidos políticos con la existencia en sus países de partidos políticos autoritarios basados en una cultura patriarcal (Towns 2012). La senadora Margarita Malhorro de Argentina, por ejemplo, argumentó en 1991 que los partidos “contienen a las mujeres en nombre de prejuicios tradicionales y antiguos más mercedores de la era feudal que de la época moderna” (Towns 2012: 192). Estos prejuicios incluyeron creencias estereotípicas de que los roles y capacidades de las mujeres son apropiados a la esfera amable, doméstica, maternal, y no a la esfera pública, corrupta y competitiva. Así, la democratización presionó a los partidos políticos y derramó su “imagen de dinosaurio” demostrando su compromiso para igualar los derechos políticos (Baldez 2004; Araujo y García 2006).

Además de plantear argumentos que vincularon la inclusión de las mujeres a la modernidad, la democratización planteó argumentos vinculando la representación de las mujeres con las mejoras cualitativas en la gobernanza. Como lo señaló el senador mexicano Gustavo Carvajal Moreno en 1997, “Lo que está en juego no es sólo la inclusión de las mujeres en el parlamento sino la democracia como tal: nuestros países quieren crecer, nuestros países quieren más justicia. Las mujeres tienen un

papel clave en la renovación de la democracia” (IPU 1997: 9).⁴ De igual forma, quienes propusieron las cuotas en Argentina argumentaron que, “con pocas mujeres en la política, las mujeres cambian, pero con muchas mujeres en la política, la política cambia” (Marx, Borner y Caminotti 2007: 61). Contrario a recurrir a los roles de género tradicionales para culpar a los políticos con acusaciones de atraso, estos argumentos utilizaron los roles de género tradicionales a su favor; extrajeron nociones de perspectiva de género de las mujeres como el sexo más compasivo, más honesto y más preocupado por la comunidad para afirmar que garantizar los derechos políticos de las mujeres beneficiaría a la nación.

Las apelaciones ideológicas de las cuotas y el flujo institucional creados por la democratización fueron dos factores clave en la adopción latinoamericana de las cuotas legislativas. Estos factores también se combinaron con otras variables clave: a saber, la movilización nacional de las mujeres, el contexto internacional y el grado de atracción de las cuotas para los estrategas de la elite (Krook 2009). Los líderes latinoamericanos –legisladores y presidentes masculinos– vieron las cuotas como formas de demostrar su aprobación democrática y moderna al público, de manera interna y externa. Por todos y todas conocida, la ley de cuotas de 1991 sólo la aprobó el congreso argentino una vez que el presidente Carlos Menem decidió que el éxito de la medida garantizaría el voto de las mujeres para su partido peronista. Aunque las mujeres argentinas sí movilizaron marchas e hicieron demostraciones para apoyar la ley de cuotas, el apoyo de Menem –y no la presión del movimiento de las mujeres– resultó esencial para ganar los votos necesarios del Senado (Bonder y Nari 1995).

Las cuotas se difundieron rápidamente en toda América Latina porque, como se detallará en las secciones posteriores, las leyes inicialmente

⁴ Cita vista por primera vez en Towns (2012: 192).

propuestas eran realmente muy débiles. Dado que la mayoría de las cuotas de la primera generación carecían de reglas claras, sanciones y mecanismos para hacerlas valer, en realidad *no* “echarían a los hombres y permitirían entrar a las mujeres”, tomando una frase de Baldez (2006).

Así, las cuotas legales fueron atractivas para los líderes de los partidos y los presidentes porque representaban la igualdad en teoría, pero seguían siendo difíciles de manejar en la práctica (Jaquette 1997; Piscopo 2006). Los nuevos líderes democráticos de América Latina podrían emplear todos los beneficios retóricos pagando al mismo tiempo pocos de los costos reales.

Cuotas y sistemas electorales

Las primeras leyes de cuotas en América Latina plantearon importantes cuestiones relacionadas con la adaptación entre las disposiciones de las cuotas y los sistemas electorales; los sistemas electorales de los países latinoamericanos contemplan la representación proporcional (RP), que otorga a los distritos alta magnitud (esto es, distritos con múltiples escaños) de forma exclusiva o parcial. Para competir en las elecciones, los partidos presentan listas de candidatos(as) para cada distrito; dichas listas son “abiertas”, lo que significa que los votantes puedan emitir votos preferentes que mueven a los candidatos(as) hacia arriba o hacia abajo de la lista, o bien “cerradas”, que significa que los votantes no pueden alterar el orden de clasificación de los candidatos(as) de los partidos. En el conteo final, los partidos reciben una proporción de los escaños de cada distrito con relación al porcentaje recibido de los votos, a los cuales se asignan los candidatos(as) de acuerdo con el orden de la lista.

Por lo tanto, los sistemas de RP tienen varias características que las investigaciones consideran que favorecen la elección de las mujeres (Htun

y Jones 2002; Jones 1996; Matland 2002; Matland y Taylor 1997). En primer lugar, los distritos de gran magnitud ofrecen mayores oportunidades para las candidatas, ya que los partidos pueden ampliar los atractivos electorales presentando diversas listas de candidatos. Así los sistemas de RP eligen a más mujeres que los sistemas mayoritarios (en donde sólo está disponible un escaño), y distritos más grandes *dentro* de los sistemas de RP deberían elegir a más mujeres que los distritos pequeños. En segundo lugar, y también relacionado, los países como México que utilizaron sistemas electorales “mixtos” —donde parte de la legislatura se elige por RP y otra con regla de mayoría— elegirán a menos mujeres que países como Argentina, que emplean exclusivamente RP. En tercer lugar, la RP de lista abierta elegirá a menos mujeres que la RP de lista obligada. La RP de lista abierta, que se encuentra en Perú y Brasil, obliga a la competencia dentro de los partidos por los votos: mientras algunas investigaciones sostienen que dichas dinámicas pueden disminuir las oportunidades de éxito de las candidatas (Matland 1998), otras sostienen que las candidatas son populares y sí enfrentan con éxito a los candidatos (Schmidt 2003).

En general, las investigaciones plantean que las leyes de cuotas funcionan mejor en sistemas de RP de lista cerrada, donde los partidos puedan verse obligados a clasificar el orden de las candidatas y las votaciones no puedan alterar las preferencias de los partidos. En los sistemas mayoritarios, por el contrario, los partidos pueden nominar el porcentaje necesario de candidatas, pero la selección de una candidata sigue dependiendo de si las y los votantes la eligen para ocupar el escaño del distrito. En algunos países con sistemas mixtos, como Bolivia y Venezuela, las leyes iniciales de cuotas excluyeron distritos mayoritarios. No obstante, en México, donde la ley de cuotas se aplica universalmente, los distritos mayoritarios ofrecen a los partidos la oportunidad de eludirla. La investigación ha demostrado que los partidos mexicanos ejecutan los

porcentajes necesarios de mujeres en los distritos de un solo miembro, pero sólo en los distritos que esperan perder (Langston y Aparicio 2011).

Primera generación de leyes de cuotas: aprendiendo de las lagunas

La primera generación de las leyes de cuotas sufrió de numerosas lagunas más allá de aquellas relacionadas con las diferencias entre RP y los sistemas electorales mayoritarios. Las elites políticas explotaron la oportunidad de evitar abrir oportunidades electorales a las mujeres. Las investigaciones han estudiado esta conducta de “elusión” como un medio formal de resistencia de la elite.

Una práctica común estaba centrada en manipular el orden de clasificación de los nombres de las candidatas en sistemas de RP de lista cerrada. Las leyes de cuotas iniciales en general carecían de “mandatos de ubicación”, lo que permitió a los partidos políticos subvertir la intención verdadera de la ley de cuotas al agrupar a las mujeres en el fondo de las listas de candidaturas. Por ejemplo, cuando las cuotas se convirtieron de recomendaciones a órdenes en Costa Rica en 1996 y en México en 2002, y se implementaron en Panamá en 1997, no se incluyeron mandatos de ubicación. Las elites de los partidos así relegaron los nombres de las mujeres al fondo de la lista, cargos que correspondían a escaños que los partidos no ganarían (Jones 2004).

La ley de cuotas de 1991 de Argentina sí incluyó el mandato de ubicación que exigía que el nombre de las mujeres apareciera en cada tercera posición de la lista; sin embargo, la ley inicial argentina incluyó mecanismos de cumplimiento débiles: las candidatas excluidas tenían que presentar una demanda ante los tribunales provinciales, una solución impráctica que se basó en jueces locales para hacer valer la ley fe-

deral y una que requería que las mujeres políticas presentaran litigios contra sus propios partidos. Otras leyes de cuotas de la primera generación en Brasil, Honduras y Venezuela carecían por completo de sanciones (Araujo y García 2006; Piscopo 2006). Sin mecanismos de ejecución, parecía improbable que las cuotas tuvieran éxito.

En las primeras leyes de cuotas se restringía el impacto de las medidas excluyendo elecciones del senado (Argentina, Brasil y Ecuador), eximiendo a los partidos que desarrollan procesos internos (México y Panamá) y permitiendo candidaturas femeninas suplentes en lugar de candidatas propietarias (Venezuela y Bolivia). En el caso panameño, la ley requería que las mujeres conformaran 30 por ciento de las candidaturas en las elecciones de *propietarios*, pero concedía una exención si se registraba un número insuficiente de candidatas a ser propietarias (Jones 2009: 63).

La ley brasileña en particular ilustra cómo se combinan las lagunas y las sanciones débiles para diluir el impacto de las leyes de cuotas. La cuota brasileña, adoptada en 1995 para elecciones municipales y en 1997 para elecciones estatales y federales, permite a los partidos postular 50 por ciento más candidaturas que escaños, lo cual les permite inflar las listas electorales. Además, no se puede penalizar a los partidos por no cumplir con la cuota, a menos que nominen el número máximo de candidatos permitidos. En consecuencia, los partidos pueden proponer menos candidatos pero postular tantos candidatos como escaños, evitando de esta forma la cuota (Htun 2005: 119; Samuels 2008: 84). Estas lagunas continúan intactas hoy en día.

En resumen, los países latinoamericanos constituyeron la vanguardia del movimiento mundial para cuotas electorales y ofrecieron importantes lecciones acerca de garantizar el derecho de las mujeres a ser elegidas. En primer lugar, las cuotas se adoptaron e implementaron con frecuencia con un entendimiento incompleto de cómo funcionarían:

“sólo después de que las cuotas se han puesto en práctica los problemas se vuelven obvios” (Hinojosa 2012: 142). Así, la experiencia de América Latina revela que la capacidad de las leyes de cuotas para elegir a las mujeres depende del sistema electoral combinado con las disposiciones exactas. La representación proporcional y los distritos de alta magnitud por sí mismos son insuficientes: las cuotas también deben incluir sanciones exigibles, mandatos de ubicación para listas cerradas y la aplicación de candidaturas propietarias para que las cuotas no se puedan satisfacer con suplentes. En segundo lugar, y también relacionado, los partidos pueden resistirse a nominar a mujeres y explotar las lagunas a fin de contravenir el espíritu –si no la letra– de las leyes. Las cuotas abrieron el acceso de las mujeres a cargos electorales, pero en ningún país latinoamericano las elecciones iniciales después de las cuotas lograron la deseada representación de las mujeres.

Fortalecimiento de las leyes de cuotas: constituciones y tribunales

Las prácticas formales de resistencia de la elite, que se desplegó durante dos décadas de implementación de las cuotas, derivaron en importantes reformas que fortalecieron las disposiciones y ejecución de las leyes de cuotas. Nueve países latinoamericanos (Bolivia, Brasil, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Honduras, México, Panamá y Perú) elevaron los porcentajes de sus umbrales, y ahora la mayoría estipula la paridad (50 por ciento) o casi paridad (40 por ciento). Ecuador y Bolivia son ejemplos prominentes del giro de las cuotas a la paridad, ya que las constituciones de ambos países establecen la paridad como un principio de democracia representativa. Nicaragua y Venezuela, aunque carecen de leyes de cuotas a nivel nacional, ordenaron recientemente la paridad

para las elecciones subnacionales. Franceschet y Piscopo argumentan que los incrementos en los umbrales demuestran cómo “los porcentajes por debajo de la paridad ahora parecen insuficientes para lograr la total inclusión de las mujeres” (2013: 3). Asimismo, Archenti (2011) observa que, para Ecuador, Bolivia y Venezuela, la paridad señala la creencia de que los derechos de igualdad de las mujeres dependen de la representación igualitaria en el gobierno.

Las leyes de cuota de la región también se han reformado para incluir mandatos de ubicación; se aplican a senados y a distritos tanto de RP como mayoritarios. Los tribunales electorales independientes y las cortes electorales han jugado un importante papel en este proceso. En el caso de Costa Rica, el Tribunal Electoral garantizó el derecho de las mujeres a ser elegidas al establecer el mandato de ubicación que la ley de 1996 omitió: el Tribunal Supremo Electoral decretó que sería necesario incluir a las mujeres en 40 por ciento de los sitios elegibles en las listas de los partidos, con base en resultados electorales previos (Jones 2004: 1207). Las leyes de cuotas de la mayoría de los países –incluyendo aquellas en Argentina, Ecuador, Bolivia, Costa Rica, México, Paraguay y Perú– ahora exigen que los tribunales electorales certifiquen las listas de candidaturas de los partidos y hagan cumplir los mandatos de ubicación, al exigir revisiones o rechazar listas no conformes.

Adicionalmente, los tribunales electorales han hecho uso de sus facultades regulatorias para establecer cuotas: aunque el Consejo Nacional Electoral en Venezuela declaró inconstitucional la ley de cuotas de 1998 del país, posteriormente instituyó una cuota de paridad y exigió la alternativa de nombres de hombres y mujeres en las listas electorales para las elecciones de 2005 y 2008 (Madriz Sotillo 2012). Las cortes electorales han incentivado reformas legales. En México en 2011, por ejemplo, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó que las fórmulas de candidatos, tanto propietarios como suplentes,

debían ser del mismo género. A partir de ello, el Congreso federal recibió múltiples solicitudes para reformar la ley electoral federal, acorde con lo decidido por el tribunal.

Asimismo, las reformas constitucionales han fortalecido el marco jurídico del derecho de las mujeres a ser elegidas. Más allá de las constituciones paritarias de Ecuador y Bolivia, las constituciones de Argentina, Colombia, Ecuador y Paraguay emiten declaraciones específicas respecto a los derechos políticos de las mujeres.⁵ La constitución argentina de 1994, por ejemplo, señala que “la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres a cargos electivos y de partidos políticos quedará garantizada por medio de acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el sistema electoral” (sección 37). Lo que es más importante, estas disposiciones son más que promesas generales de no discriminación: son compromisos específicos para garantizar la representación de las mujeres en el gobierno. Dichas disposiciones están con frecuencia respaldadas por leyes de igualdad de género. Por ejemplo, la Ley de Igualdad de Derechos y Oportunidades de Nicaragua de 2008, promulgada mediante decreto presidencial, exige una representación de “50/50” para todos los cargos electos y designados en el gobierno.⁶ Así, las constituciones y ordenamientos jurídicos brindan a activistas, legisladores y jueces herramientas para exigir leyes de cuotas más fuertes y novedosas.

Consecuentemente, la mejora en la representación descriptiva de las mujeres ha sido notable. En los países que reformaron las leyes de cuotas, la representación de las mujeres se ha aproximado al umbral deseado. En Bolivia, por ejemplo, la paridad ha resultado en la elección de 47 por ciento de mujeres para el senado. En Argentina, la representación

⁵ Los datos de constituciones de América Latina son cortesía de Druscilla Lambert y Priscilla Scribner.

⁶ Decreto número 29-2010.

de las mujeres en ambas cámaras legislativas ha superado el umbral del 30 por ciento debido a la rigurosa ejecución y a una reforma que establece una cuota de 50 por ciento cuando la magnitud del distrito es igual a dos. En países como Brasil y Paraguay, no obstante, donde sigue habiendo lagunas y relativa obligatoriedad, la representación de las mujeres se ha estancado. Las leyes de cuotas de generaciones posteriores han sido más eficaces cuando han restringido las prácticas formales de resistencia de la elite.

Partidos políticos y resistencia de la elite informal

Como lo indica la evolución de las leyes de cuotas, las cuotas siguen siendo esenciales para garantizar la elección de las mujeres: sin marcos jurídicos sólidos, y sin políticos y jueces dispuestos a hacer cumplir la ley, los partidos políticos evitarán nominar a las mujeres. Aun cuando las reformas eliminan las lagunas formales, persiste la conducta de elusión de los partidos. Las investigaciones han dado un giro en su enfoque hacia las prácticas informales de resistencia de la elite, específicamente aquellas centradas en las estrategias continuas de los partidos para evitar cuotas de género y esfuerzos inapropiados para reclutar candidatas.

Evasión de las leyes de cuotas

El caso de las *Juanitas* en México es el ejemplo más claro de prácticas informales que debilitan el espíritu, si no la letra, de las leyes de cuotas. Antes de la adopción de la ley de cuotas de México en 2002, los partidos políticos habían establecido sus propias cuotas internas y con fre-

cuencia las cumplían, pero colocaban a mujeres en cargos *suplentes* (Bruhn 2003). La ley de 2002 específicamente prohibió utilizar candidaturas alternas para satisfacer el requisito de las cuotas. Entonces, los partidos desarrollaron una nueva estrategia: los *suplentes* masculinos acompañarían a las *propietarias*; después de la elección, las titulares de los cargos renunciarían a sus escaños en favor de los suplentes masculinos. La notoriedad de las llamadas *Juanitas* en las elecciones mexicanas de 2009 llevaron a los tribunales electorales a ordenar que tanto los suplentes como los titulares de los cargos fueran del mismo sexo, como se observó antes. Prácticas similares se han desarrollado en República Dominicana, donde los partidos alteraron las listas de registro de candidaturas después de que éstas habían sido aprobadas por el tribunal electoral, alegando que las candidatas mujeres habían renunciado a sus candidaturas (Roza 2010: 190).⁷

En otros casos, los partidos políticos han quebrantado la ley para evitar cuotas de género. En Bolivia, se registraron nombres de candidatos hombres como nombres de mujer. El cambio de *Mario* a *María* hacía parecer que los partidos políticos cumplían con la obligación de la cuota sin incrementar en realidad el número de mujeres en las listas del partido o en los cargos de poder (Llanos y Sample 2008: 21). Otra estrategia creativa para subvertir las cuotas de género de los partidos ha sido manipular a las propias candidatas. En Argentina, por ejemplo, tanto observadores como legisladores sostienen que las elites de los partidos llenan la cuota eligiendo a parientes femeninas: aquí, los partidos no necesitan sustituir cuerpos masculinos por cuerpos femeninos, porque las mujeres elegidas actuarán presumiblemente por cuenta de sus parientes masculinos (Franceschet y Piscopo 2008). Aunque las afirmaciones acerca de la quiescencia de las legisladoras reflejan estereotipos de género más que

⁷ Cita de Roza extraída de Bueno (2007).

documentar realidades empíricas, las redes familiares son vías importantes al poder político en América Latina, y muchas mujeres de familias políticas sin duda se benefician de las cuotas.

Evasión de cuotas voluntarias

La resistencia de los partidos políticos a las cuotas puede parecer sorprendente, pues incluso antes de la adopción de las leyes de cuotas muchos partidos políticos en América Latina tenían cuotas voluntarias.⁸ En México, por ejemplo, el PRD adoptó oficialmente cuotas voluntarias en 1993, aunque el PRI había estado presentando listas de mujeres seleccionadas para cargos de liderazgo del partido y candidaturas suplentes desde principios de la década de los 80 (Piscopo 2011: 40-41). Las cuotas voluntarias pueden aplicar a organismos de gobierno interno del partido, composiciones de listas electorales del partido o ambos. Aunque las cuotas de partidos demuestran un compromiso retórico para incrementar la participación política de las mujeres, su naturaleza voluntaria significa que con frecuencia se ignoran en la práctica. Las cuotas de los partidos no pueden sustituir las cuotas nacionales; éstas por sí mismas siguen siendo incapaces de elevar significativamente la representación numérica de las mujeres.

Trabajos académicos recientes han concluido que el uso de cuotas a nivel de partido no garantiza que aumentará la representación de las mujeres *dentro* de un partido político. Roza (2010) examinó a los partidos principales en América Latina y encontró una diferencia de sólo un punto en el porcentaje de mujeres con escaño en comités

⁸ Las investigaciones consideran estas cuotas voluntarias porque los partidos promueven a las mujeres sin que así se los requiera la ley.

ejecutivos nacionales en partidos con y sin cuotas. El motivo era simple: los partidos políticos no estaban cumpliendo con sus propias cuotas para ocupar estos cargos. Cuando los partidos realmente las cumplían, la representación en estos comités era del doble en comparación con los partidos que no utilizaban cuotas. La vasta mayoría de los partidos incumplía con sus cuotas, tanto aquellos partidos que tenían previstos mecanismos de sanción en sus normas internas como aquellos que no preveían mecanismos de autocastigo. Esto no significa que las cuotas de los partidos no puedan tener éxito alguna vez. Los partidos comprometidos profundamente con el incremento en la representación de las mujeres y dispuestos a hacer cumplir sus propias normas internas pueden tener éxito en la aplicación de cuotas, como ha sido el caso de los partidos europeos.⁹

Las cuotas a nivel de partido pueden ser más eficaces en combinación con una cuota nacional, como ocurre en varios países latinoamericanos; por ejemplo, aunque el PRI de México implementó cuotas de partidos antes de la ley de cuotas, el mandato legal atrajo a los líderes de los partidos porque determinaba umbrales –30 por ciento (en 2003) y 40 por ciento (en 2008)– *inferiores* a los compromisos internos del partido en su momento (Piscopo 2011: 50). Sin embargo, aunque el PRI evitó sus propios compromisos internos, la cuota nacional reforzó su responsabilidad de obtener candidatas. En Chile, ninguna ley nacional de cuotas asegura que los partidos cumplan con sus compromisos; aunque un número importante de partidos chilenos, incluyendo los partidos socialistas, tienen cuotas voluntarias, la implemen-

⁹ De hecho, las primeras cuotas a nivel de partido en América Latina fueron extraordinariamente eficaces, permitiendo a Argentina tener las tasas más altas de representación de las mujeres a principios de la década de 1950, cuando 24 mujeres ganaron escaños legislativos. Se dijo que Evita Perón había insistido en el uso de dichas cuotas (Martin 2000).

tación efectiva depende exclusivamente de que los propios partidos las hagan valer.

Algunas investigaciones también consideran que las leyes de cuotas nacionales ofrecen incentivos para que las cuotas internas del partido reemplacen el umbral ordenado. Meier sugiere que la combinación de cuotas de partidos y cuotas nacionales “abre el foro político para las mujeres más de lo que habría sido el caso si las medidas de los partidos o las legales se hubieran aplicado solas”, puesto que los partidos sólo pueden demostrar un compromiso superior a la igualdad de género al establecer una norma más alta que aquella impuesta por la cuota nacional (2004: 596). En otras palabras, el PRD en México podría buscar una ventaja electoral entre las mujeres al ir “más allá” del umbral de 40 por ciento de la ley y adoptar efectivamente el requisito interno de 50 por ciento.

Reclutamiento y capacitación de candidatas

Susan Villarán, la alcaldesa actual de Lima, una vez dijo: “Existe un serio problema y es que aunque las mujeres están muy bien preparadas [para la política], los partidos no están preparando a las mujeres [para las candidaturas]” (Adrianzén, Rial y Rocagliolo 2008: 440). Como lo enfatiza su declaración, los partidos políticos no han reclutado ni preparado apropiadamente a las mujeres para las candidaturas políticas. Las cuotas de género, en partidos políticos con la tarea formal de cumplir con objetivos de reclutamiento, han hecho esta afirmación más evidente. Las estrategias de reclutamiento de los partidos se someten a requisitos previos de cuotas para incrementar las candidaturas para mujeres. La implementación de las leyes de cuotas de género puede plantear problemas importantes para los partidos políticos que están interesados en mantener sus antiguas formas y son reacios a adoptar nuevas estrategias que les permitirán lograr objetivos de género ordenados a escala nacional.

Los partidos políticos en América Latina ofrecen programas de capacitación política para mujeres. Casi 80 por ciento de los 82 partidos políticos más grandes en la región brinda algún tipo de capacitación, y del global de partidos, el 65 por ciento brinda capacitación específica a las mujeres. Uno de cuatro partidos políticos asigna una parte del presupuesto a programas de capacitación política para las mujeres (Roza 2010). En Panamá, por ejemplo, el Partido Arnulfista separa 30 por ciento del financiamiento público que recibe para capacitarlas, y no el 10 por ciento que exige la ley (Organización de Mujeres para el Medio Ambiente y el Desarrollo 2007: 16).

Las reformas de cuotas más recientes ahora incluyen “normas de partidos” específicas que amplían los requisitos legales de los partidos para reclutar a mujeres. Las leyes de cuotas de siete países –Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México y Uruguay– han adoptado dichas disposiciones, aunque las medidas exactas varían. La regla de Colombia divide equitativamente cinco por ciento del financiamiento estatal total para los partidos entre aquellos que nominan a mujeres. Las medidas restantes, sin embargo, son castigos en vez de recompensas; las leyes de cuotas obligan a los partidos a: 1. establecer disposiciones específicas para la igualdad de género o cuotas de género dentro de sus estatutos (Costa Rica y México); 2. establecer umbrales específicos de cuotas para sus órganos de gobierno (paridad en Ecuador y 33 por ciento en Uruguay); 3. practicar el equilibrio de género de 50/50 en propietarios (Ecuador y Honduras); o 4. asignar ciertos porcentajes del financiamiento total a programas que reclutan, capacitan o preparan de otra forma a las candidatas (México, dos por ciento y Brasil, cinco por ciento). La disposición brasileña también exige que se utilice diez por ciento del tiempo de televisión del partido no relacionado con campañas otorgado por el Estado, para promover el liderazgo de las mujeres. Incluso los países sin cuotas han considerado normas obligatorias para los partidos. En Chile,

por ejemplo, una propuesta de marzo de 2013 presentada al congreso por el presidente Sebastián Piñera ofrecería compensación financiera a partidos políticos en función de la participación en los votos y victorias de las candidatas.

En resumen, los partidos políticos están “reacios notoriamente a aceptar medidas legales que interfieran con la selección de sus candidaturas” (Meier 2004: 596), y lo han evitado al desarrollar prácticas informales –y con frecuencia extrajurídicas– de resistencia. Los partidos también pueden aceptar –o verse obligados a aceptar– el hecho de que las cuotas de género alteran los procedimientos de selección de candidaturas de los partidos. Sin embargo, algunos han tomado un enfoque más proactivo en la selección de candidatas, por lo que utilizan cuotas voluntarias o programas especiales de reclutamiento con el fin de elevar las oportunidades de las mujeres a ser elegidas.

Cuotas latinoamericanas en perspectiva comparada

¿Cómo se comparan las tendencias de las cuotas en América Latina con otras regiones mundiales? Las investigaciones de las cuotas de género legislativas han reconocido, en general, dos tipos de cuotas legales; el primer tipo son las *cuotas de candidatas* que se analizan aquí: las *cuotas de candidatas* son disposiciones obligatorias por ley (ya sean leyes o artículos constitucionales) que exigen que los partidos políticos postulen una proporción fija de candidatas.¹⁰ El segundo tipo son *escaños reservados*: los *escaños reservados* también son disposiciones obligatorias por ley, que lejos de exigir que los partidos políticos postulen ciertos porcen-

¹⁰ Algunas veces se les denomina *cuotas legislativas*.

tajes de candidatas, las reservas separan un cierto número de escaños legislativos para representantes femeninas. Estas reservas funcionan de dos formas: los escaños legislativos se designan como exclusivos para mujeres y se asignan proporcionalmente entre los partidos políticos en función de la participación del voto obtenido por cada partido (como en Pakistán y Bangladesh), o bien, los distritos legislativos se designan como exclusivamente de mujeres y las candidatas compiten entre sí por ese escaño (como en Uganda y Marruecos). En esta última variación, los distritos de “todas mujeres” se reservan ya sea a nivel local o nacional.

Es claro que los países latinoamericanos se basan exclusivamente en cuotas de candidatas como un símil de la práctica de países de Europa occidental. Los escaños reservados, por otra parte, son más comunes en el Medio Oriente y África, aunque existen variaciones importantes entre estas regiones. Los países africanos, como Ruanda (África central), Kenia (África oriental) y Sudáfrica, utilizan cuotas de candidatas, al igual que Iraq en el Medio Oriente. En Asia meridional predominan los escaños reservados, pero en el sudeste asiático, Indonesia y Timor Oriental utilizan cuotas para las elecciones nacionales, y en Filipinas las utilizan para las elecciones subnacionales. Esta variación contribuye a explicar los diferentes promedios regionales para cámaras únicas o bajas (véase la tabla 2): en general, las reservas asignan menos escaños legislativos a las mujeres en comparación con las cuotas de candidatas, y puesto que estas últimas predominan en América Latina y Europa, estas regiones tienen comparativamente mejores desempeños al garantizar el derecho de las mujeres a ser elegidas.

Tabla 2. Promedios regionales para la representación legislativa de las mujeres, 2013

Región	Cámara baja o única
América Latina ^a	22.7 por ciento
Europa ^b	22.7 por ciento
América del Norte	21.2 por ciento
África (al Sur del Sahara)	21.3 por ciento
Asia	18.8 por ciento
Estados Árabes	15.7 por ciento
Pacífico	12.8 por ciento

Fuente: Unión Interparlamentaria, a agosto de 2013.

^a Excluye a los países francófonos y anglófonos.

^b Incluye Europa oriental y los países nórdicos.

Así, la experiencia en las cuotas de América Latina se asemeja a la de Europa, pero difiere de otras regiones del mundo. Es claro que América Latina lideró la adopción de cuotas de candidatas; aunque también se difundieron en Europa, la mayoría de las leyes de cuotas se adoptaron en los países europeos occidentales (esto es, en Francia, Bélgica y España) después de que aparecieran en la década de 1990 las leyes respectivas en América Latina. Sin embargo, el desarrollo de las cuotas en América Latina probablemente sólo impactó de manera indirecta en la adopción de cuotas en Europa, pues ambas regiones disfrutaban de una rica tradición de cuotas de partidos y ambos continentes estaban incorporados e influenciados por un contexto internacional más amplio, que colocó un énfasis cada vez más creciente en los derechos políticos de las mujeres durante las décadas de 1990 y 2000.

Este contexto internacional ha resultado más influyente, sin embargo, en la adopción de cuotas en estados frágiles y países que salen de un conflicto, como Iraq y Afganistán. Un beneficio resultante para América Latina por considerarse un “pionero” es que las leyes de cuotas obtuvieron

un importante apoyo al interior, en especial de mujeres activistas y políticas. Aunque el clima internacional, y el deseo de las elites políticas de parecer modernas y democráticas, ciertamente ayudó a que las leyes de cuotas tuvieran éxito en América Latina (Townes 2012), las cuotas cobraron vida con cierto grado de apoyo popular y legitimidad cultural. En tanto, las cuotas de género facultaron a muchas mujeres políticas latinoamericanas para continuar exigiendo sus derechos políticos, a medida que luchaban contra los partidos reacios en los tribunales y presionaban a las legislaturas y a los tribunales electorales para que realizaran reformas. En países de transición recientemente, las cuotas no han sido necesariamente apoyadas por actores nacionales, sino impuestas por las elites de desarrollo internacional. La adopción de cuotas en entornos sociales y culturales sumamente hostiles, como Afganistán, puede intensificar la resistencia a las mujeres y a quienes promueven los derechos de éstas; entonces, las cuestiones de seguridad personal y política pueden impedir que las políticas femeninas exijan el lugar legítimo que les corresponde en las votaciones (Franceschet, Krook, y Piscopo 2012).

La expansión de las leyes de cuotas

Aunque la mayor parte de la atención se ha centrado en la adopción e implementación de cuotas para elecciones legislativas nacionales, las cuotas también afectan las elecciones legislativas subnacionales en quince países latinoamericanos. Más recientemente, las cuotas se han esparcido a los poderes Ejecutivo y Judicial de América Latina, así como a organizaciones de la sociedad civil. Como lo han sostenido Franceschet y Piscopo, estos procesos de expansión de cuotas representan la disposición de los estados para aprobar leyes que resulten en “una profunda configuración de espacios y liderazgos públicos” (2013: 1).

Legislaturas subnacionales

Las cuotas legislativas subnacionales son el caso más común y más difundido de la expansión de las cuotas, como se indica en la tabla 3. Once de quince países que aplican cuotas legislativas subnacionales adoptaron estas normas en el mismo ordenamiento jurídico que autoriza la cuota legislativa a nivel nacional (Colombia, El Salvador, Paraguay, Perú y Uruguay) o en una reforma posterior (Brasil, Bolivia, Costa Rica, la República Dominicana, Ecuador y Honduras). Brasil, de hecho, llevó sus cuotas a nivel subnacional: la ley de cuotas en Brasil rige las elecciones en todos los niveles y se aplicó a los municipios por primera vez en 1995, y después a las legislaturas estatales y al congreso federal en 1997. El ordenamiento jurídico brasileño es similar a aquellos de Honduras, Perú y Venezuela, en cuanto a que la cuota subnacional se aplica en varios niveles inferiores de gobierno. En otras naciones, la cuota subnacional se aplica a organismos legislativos departamentales/regionales o consejos municipales. En general, los países latinoamericanos han adoptado a la par legislaciones nacionales y subnacionales de cuotas; sólo Venezuela y Nicaragua aplican exclusivamente cuotas legislativas subnacionales.

Tabla 3. Leyes de cuotas legislativas para el nivel subnacional en América Latina

País	Regla de cuotas actual	Primer año de adopción
Argentina	Provincias que aplican cuotas; varía	
Bolivia	Departamental y municipal, 50 por ciento	2009
Brasil	Municipal y estatal, 30 por ciento	1995
Colombia	Departamental, 30 por ciento	2011
Costa Rica	Municipal, 50 por ciento	2009
República Dominicana	Municipal, 33 por ciento	1997

País	Regla de cuotas actual	Primer año de adopción
Ecuador	Municipal, 50 por ciento	2000
El Salvador	Municipal, 30 por ciento	2013
Honduras	Regional y municipal, 30 por ciento	2009
Nicaragua	Municipal, 50 por ciento	2012
México	Estados que aplican cuotas; varía	
Paraguay	Departamental, 20 por ciento	1996
Perú	Regional y municipal, 30 por ciento	1998
Uruguay	Departamental, 33 por ciento*	2009
Venezuela	Regional y municipal, 50 por ciento	2008

Fuente: Elaboración de las autoras con base en datos del Quota Project (www.quotaproject.org) y legislaciones a nivel de los países.

* Aplicación a las elecciones de 2014 únicamente.

Otras excepciones a la adopción simultánea de cuotas legislativas nacionales y subnacionales son Argentina federal y México federal, donde, a diferencia de Brasil, las entidades departamentales o estados tienen la facultad constitucional de administrar sus propias elecciones. Incluso en estos países, las cuotas subnacionales se han adoptado ampliamente. Hacia julio de 2013, las 24 provincias argentinas habían adoptado cuotas para las elecciones locales, como lo habían hecho los 32 estados mexicanos, excepto Nayarit y Nuevo León.

En Argentina, el distrito autónomo de la ciudad de Buenos Aires adoptó cuotas de género en su constitución, y las subunidades restantes adoptaron cuotas de género a través de la legislación provincial. Todos estos esfuerzos se dieron después de la aprobación de la ley federal de 1991. Chaco, Corrientes, La Rioja, Mendoza, Misiones, Río Negro, Santa Cruz y Santa Fe adoptaron todas las cuotas provinciales rápidamente, entre 1992 y 1993, en tanto que Jujuy y Entre Ríos adoptaron cuotas provinciales mucho después, en 2011 (Barnes 2012a: 3). Las diferencias en los sistemas electorales a nivel provincial hacen que los efectos numéricos de las cuotas varíen entre las subunidades, aunque el efecto general

de las medidas es positivo: de mediados de la década de 1990 a 2009, la representación promedio de las mujeres en las legislaturas provinciales de Argentina fluctuó de 14 por ciento en Santa Cruz a 33 por ciento en la ciudad de Buenos Aires, donde los porcentajes de la mayoría de las provincias se ubican en 20 (Barnes 2012b: 493).

En México, por el contrario, las adopciones de cuotas de algunos estados precedieron a la ley federal de 2002, como en los casos de Sonora (1996), Chihuahua (1997), Oaxaca (1997), el Distrito Federal (1999) y Colima (1999).¹¹ Al igual que Argentina, las variaciones entre las disposiciones jurídicas y los sistemas electorales de los estados generan diferencias en los efectos numéricos de las cuotas subnacionales. En 2011, las mujeres conformaban 12.5 por ciento de la legislatura estatal en Michoacán, comparado con 35.7 por ciento en Oaxaca, donde la mayoría de los porcentajes se ubican nuevamente en 20.¹² En ambos países, las cuotas legislativas subnacionales se han enfrentado con retos similares a las cuotas legislativas nacionales: mandatos de ubicación débiles y sanciones inexistentes que llevan a reformas posteriores; falta de ejecución, y resistencia de los partidos políticos a nominar a las mujeres (Archenti y Tula 2011; Zetterberg 2011).

El uso de cuotas para las elecciones legislativas subnacionales ofrece la gran promesa de mejorar el acceso al poder de las mujeres. El cargo local se considera ampliamente como más “amistoso” para las mujeres, porque obvia la necesidad de viajes costosos y prolongados a una ciudad capital distante, y porque el cargo local permite a las mujeres capitalizar sus relaciones con la comunidad. La participación de las mujeres en cargos políticos locales puede ser una ampliación de los roles tradicionales

¹¹ La fecha dada se refiere a cuando la ley estatal incluyó un mandato de ubicación, sanciones y/o mecanismos de ejecución. En algunos casos, las leyes de cuotas pueden haber sido adoptadas antes como recomendaciones sin sanciones (Zetterberg 2011).

¹² Véanse los datos obtenidos aquí: <http://estepais.com/site/?p=32786>.

de las mujeres, esto es: “cuidado cultural de las necesidades de su gran familia en la casa más grande de la municipalidad”. Bajo esta perspectiva, los cargos subnacionales pueden ser considerados más accesibles para las mujeres (Chaney 1979: 21). Asimismo, los cargos locales ofrecen una vía al poder y amplían los conjuntos de candidaturas de los partidos: si más mujeres son reclutadas a nivel municipal o departamental/regional, obtendrán la experiencia y la notoriedad necesaria para ascender al nivel nacional. Por ejemplo, en el estudio de trayectorias profesionales de parlamentarios federales en Argentina, Franceschet y Piscopo concluyeron que la mitad de las legisladoras con experiencia previa provenía directamente de consejos municipales o legislaturas provinciales (2013b: 14).¹³

Más allá de las legislaturas

Es claro que las cuotas de género abren oportunidades a la participación política de las mujeres, y este proceso se hace más evidente en la aplicación reciente a otros poderes gubernamentales. Las cuotas del Poder Ejecutivo se encuentran actualmente en Bolivia, Colombia, República Dominicana, Ecuador, Honduras y Nicaragua. Excepto por Colombia, las cuotas del Poder Ejecutivo –como las cuotas legislativas subnacionales– también se introdujeron con la misma ley que autoriza o reforma la cuota legislativa nacional.

No obstante, las cuotas del Poder Ejecutivo varían mucho más en diseño y alcance cuando se comparan con las cuotas legislativas. En República Dominicana, Honduras y Nicaragua, por ejemplo, una cuota del

¹³ La otra mitad de las legisladoras estudiadas fueron participantes federales, lo que no significa que no fungieron previamente como concejales municipales o legisladoras provinciales.

Poder Ejecutivo de 50 por ciento corresponde a la alcaldía y la vice alcaldía, los cargos más altos del poder a nivel municipal. Aunque no existen estudios sobre la eficacia de las cuotas de alcaldía, las estrategias de los partidos de cumplimiento mínimo con las cuotas legislativas sugieren que los partidos también pueden cumplir estrictamente con estas cuotas al nombrar a mujeres exclusivamente para cargos de vice alcaldía. Estos cargos pueden tener menos poder político y por lo tanto menos prestigio. No obstante, cambian la composición del Poder Ejecutivo y municipal, y pueden tener efectos culturales positivos. Como lo indican investigaciones sobre las cuotas para escaños de consejos de villas y líderes de consejos de villas en India, la mera “exposición a líderes femeninas” puede minar las percepciones negativas y sexistas acerca de las mujeres que hablan en público o que trabajan fuera de casa (Beaman, Pande y Cirone 2012). Otras cuotas del Poder Ejecutivo ordenan ubicar mujeres en cargos más asociados a ese poder en concreto. En Colombia, una cuota de género de 30 por ciento se ha aplicado a los “cargos más altos” en el Poder Ejecutivo en todos los niveles de gobierno desde 2000.

Bolivia y Ecuador tienen las cuotas del Poder Ejecutivo más fuertes que exigen una representación igual de hombres y mujeres en todos los niveles y ramas del gobierno. Hablando estrictamente, Bolivia y Ecuador practican la paridad, no las cuotas: Archenti (2011) argumenta que la paridad, a diferencia de las cuotas, sintetiza el principio ideológico de que el buen gobierno y la buena gobernanza no pueden proceder sin la igualdad total. De hecho, las constituciones de ambos países argumentan que la paridad constituye un principio de democracia representativa. La constitución ecuatoriana de 2008, por ejemplo, especifica que todas y todos los ecuatorianos tienen derecho a desempeñar un cargo público en un sistema que “garantiza su participación con base en los criterios de equidad y paridad de género” (artículo 61.7), y establece la obligación positiva del gobierno de impulsar un “enfoque de paridad” o “membresía de paridad” al in-

tegrar cada rama gubernamental. Asimismo, la constitución boliviana de 2009 reconoció la “equivalencia de condiciones” entre hombres y mujeres en la práctica de la democracia (artículo 11), y una reforma política de 2010 garantizó la paridad en la “elección y designación de todas las autoridades y representantes del Estado” (Htun y Ossa 2013: 12).

De esta manera, la democracia de paridad en Bolivia y Ecuador explica sus cuotas legislativas nacionales y subnacionales, así como las cuotas en el Poder Ejecutivo, que aplica a todas las secretarías, toda la administración pública, el servicio exterior y las estructuras administrativas de las comunidades indígenas autónomas. La paridad también explica por qué Bolivia y Ecuador son hoy en día los únicos países latinoamericanos que aplican cuotas al Poder Judicial. La paridad como un principio de gobernanza cubre la nominación y selección de jueces para tribunales en todos los niveles, incluyendo los tribunales constitucionales y electorales.

Con el tiempo, deberán aparecer más casos de cuotas en los poderes Ejecutivo y Judicial. Tanto Argentina como Perú han considerado propuestas legislativas para implementar ambos tipos de cuotas. Además, las normas de cuotas y los principios de paridad han influenciado otras prácticas de reclutamiento político en toda la región. Por ejemplo, un decreto presidencial de 2003 en Argentina estableció que la “diversidad de género” debe ser considerada cuando los presidentes seleccionan a los nominados para el tribunal supremo.¹⁴ Varios presidentes latinoamericanos también han seguido la práctica informal de nombrar gabinetes de paridad, incluyendo a Michelle Bachelet de Chile (en su elección en 2006), Daniel Ortega de Nicaragua (en su elección en 2007) y Ollanta Humala de Perú (en 2013, a mediados de su mandato).

¹⁴ Decreto 222/2003.

Finalmente, el uso de cuotas para configurar el liderazgo de género en América Latina ha aparecido recientemente en iniciativas que rigen a organizaciones sociales civiles. Argentina ha aplicado una cuota de 30 por ciento para direcciones de organizaciones sindicales desde 2003, y Costa Rica ha exigido la paridad en los consejos de organizaciones sindicales, de beneficencia y voluntarias desde 2011. El gobierno argentino hace valer retroactivamente la cuota de organizaciones sindicales: si bien existe un escaso monitoreo directo de los miembros de consejos de sindicatos, cierto es que las mujeres que presentan demandas o exigen enmiendas de la Secretaría del Trabajo han ganado sus demandas. En Costa Rica, la ejecución es más proactiva: la Oficina Nacional para el Desarrollo de la Comunidad se niega a registrar organizaciones cívicas, a menos que: a) tengan paridad en sus consejos, o b) brinden un motivo creíble para estar por debajo y presenten pruebas de haber hecho esfuerzos por reclutar al sexo subrepresentado. Aunque Argentina y Costa Rica ofrecen los únicos dos casos hasta ahora de cuotas en la sociedad civil, su adopción significa un mayor reconocimiento de que persisten los desequilibrios de género en todas las organizaciones públicas y privadas. Además, los organismos sindicales y las organizaciones voluntarias ofrecen vías a cargos públicos y, al igual que las cuotas legislativas subnacionales, pueden ser vistas como esfuerzos adicionales de mejora.

Leyes de cuotas: problemas y obstáculos comunes

Las cuotas en el mundo han sido adoptadas en estados frágiles y fuertes, en democracias antiguas y nuevas, por presiones de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo; han aparecido en la forma de umbrales de candi-

daturas o escaños reservados. Sin embargo, independientemente de todas estas variaciones, las cuotas en América Latina y en otras partes se cumplen con desafíos y críticas similares (Franceschet, Krook y Piscopo 2012).

En primer lugar, el conflicto en las cuotas no se disipa con el tiempo ni las reformas se traducen necesariamente en mejoras. Dahlerup ha observado: “Contrario a lo que muchas y muchos partidarios de las cuotas consideraron o esperaron, en muchos de los países los conflictos de las cuotas para las mujeres parecen regresar una y otra vez con cada proceso electoral” (2005: 152). El caso venezolano, donde la ley de cuotas de 1998 estuvo en vigor para una sola elección, demuestra la fragilidad potencial de las cuotas de género, al igual que el caso de República Dominicana, donde las cuotas para el senado fueron eliminadas en 2002 (Araujo y García 2006: 96). Las cuotas de género pueden anularse y algunas vienen con fechas de vencimiento, como la ley de cuotas uruguaya, que se aplicará por primera y única vez en las elecciones de octubre de 2014 (aunque el congreso podría elegir ampliar la ley).

En segundo lugar, la aplicación de las cuotas de género también se puede complicar al enfrentar normas electorales. A medida que los países en América Latina y en otras partes continúan experimentando con diseños electorales, las estrategias de reclutamiento de los partidos continuarán siendo inestables. Por ejemplo, en 2000, Ecuador alteró radicalmente su sistema electoral al apartarse de la representación proporcional de listas cerradas a un sistema de listas abiertas. Los mandatos de ubicación, que son esenciales para el éxito con las listas cerradas, ya no fueron una opción para Ecuador. Para mantener y mejorar la eficacia de la ley de cuotas, la cuota ecuatoriana necesitaría reflejar esta nueva realidad electoral. Adicionalmente, los cambios en el calendario electoral pueden afectar las estrategias de reclutamiento de los partidos, como en el caso de Uruguay, donde la fecha de las elecciones primarias cambió para evi-

tar interferir con la Copa Mundial. Los partidos forzados a incrementar el número de candidatas femeninas contendrán ahora en procesos comiciales más cortos.

En tercer lugar, se ha acusado a las cuotas de beneficiar sólo a mujeres de la elite (mujeres de la clase alta y/o mujeres con lazos familiares o interpersonales estrechos con líderes de partidos). Estas acusaciones han aparecido no sólo en América Latina, sino en todo el mundo, y en especial en África y Asia meridional. En países tan diversos como Argentina, Francia y Uganda, las mujeres elegidas bajo cuotas han sido consideradas como menos cualificadas, menos competentes y menos productivas —a pesar de la evidencia empírica que refuta tales afirmaciones (Franceschet y Piscopo 2012; Murray 2012; O’Brien 2012)—. Aun cuando las mujeres demuestran sus cualidades, siguen sufriendo debido al status quo. Sagot, por ejemplo, al escribir acerca de mujeres elegidas bajo cuotas en Costa Rica, afirma que “la aprobación de la legislación de cuotas también ha significado la llegada al poder de muchas mujeres conservadoras, relacionadas estrechamente con las elites políticas y económicas, que no tienen agendas progresivas” (2010: 29). Los comentarios de esta naturaleza ilustran las dificultades que los regímenes de cuotas presentan para las mujeres políticas: las mujeres deben tener un prestigio suficiente en sus partidos para ganar la nominación, y al mismo tiempo continuar siendo lo suficientemente independientes para promover políticas feministas.

Más allá de las elecciones: representación sustantiva y simbólica de las mujeres

La implementación de las leyes de cuotas plantea así la cuestión de cómo la representación numérica de las mujeres en la legislatura afecta la política y las actitudes acerca de los derechos de las mujeres en forma más

amplia. Las investigaciones se han aproximado a esta cuestión examinando la conexión entre la representación numérica (o descriptiva) de las mujeres, por una parte, y su representación sustantiva y simbólica, por la otra (Pitkin 1967). La sustantiva se refiere a la representación de intereses en la elaboración de políticas: ¿las mujeres representantes elaboran políticas diferentes, particularmente respecto a los derechos de las mujeres? La representación simbólica se refiere a lo representado como símbolos, que afecta a la ciudadanía en infinidad de formas. Por ejemplo, ¿la representación de más legisladoras aumenta el sentido de eficacia política de las mujeres? Las leyes de cuotas de género están dirigidas a incrementar la representación descriptiva de las mujeres; aunado a ello, con frecuencia los proponentes de cuotas enfatizan la capacidad de las leyes para mejorar también tanto los resultados de la política para las mujeres como para profundizar su sentido de ciudadanía.

Cuotas y representación sustantiva

Puesto que las cuotas de género afectan la representación descriptiva, también tendrán un impacto en la representación sustantiva de las mujeres. Gran parte del trabajo académico acerca de cuotas de género se ha centrado en explicar los cambios en la representación descriptiva de las mujeres después de que se han implementado las cuotas de género; en cambio, son muy pocas las investigaciones que han intentado analizar los efectos de estas cuotas en la representación sustantiva de las mujeres.

Franceschet y Piscopo (2008), al examinar el caso argentino, ofrecieron una perspectiva útil del concepto de representación sustantiva; sugirieron diferenciar entre representación sustantiva como un proceso o como un resultado. Esta distinción ayuda a explicar los re-

sultados mixtos de los estudios académicos que desean entender los cambios en la representación sustantiva. Aunque las mujeres legisladoras pueden estar representando a las mujeres al introducir proyectos de leyes y tratar cuestiones (procesos) de mujeres, pueden tener éxitos menores al conseguir que se aprueben dichas leyes (resultado). Esta conceptualización ayuda a clarificar las conclusiones de otras investigaciones académicas, que han sostenido que un incremento en la representación descriptiva de las mujeres lleva a un incremento en la representación sustantiva de las mujeres en el proceso político (véase, por ejemplo, Tremblay y Pelletier 2000 y Schwindt-Bayer 2006), pero no necesariamente en los resultados de la política (Weldon 2002).

Más específicamente, los trabajos recientes indican que las mujeres en las legislaturas latinoamericanas tienen más probabilidades que sus contrapartes masculinas de introducir proyectos de leyes en temas de mujeres e introducir también opiniones de mujeres en el piso legislativo. Schwindt-Bayer (2010), al extraer datos originales de encuestas de Argentina, Colombia y Costa Rica, se confirmó que las diputadas tienen más probabilidades que los diputados de dar prioridad a las mujeres y a los temas de mujeres. Un estudio de la legislatura costarricense desde la introducción de cuotas de género reveló que las mujeres presentan sus opiniones como tales en los discursos legislativos, lo que significa que invocan a su propio género, y sus roles como madres y esposas (Hinojosa, Carle y Woodall en proceso). Utilizando los datos de introducción de proyectos de ley y entrevistas personales con miembros femeninos del congreso, Franceschet y Piscopo (2008) demostraron que la representación descriptiva de las mujeres llevó a un incremento en el número de proyectos de leyes feministas introducidos en el caso argentino, específicamente aquellos que abordan la violencia contra las mujeres, el acoso sexual, los derechos reproductivos y la eficacia de las cuotas de género. Htun, Lacalle y Micozzi (2013), siguiendo a Franceschet y Piscopo, anali-

zaron tres periodos diferentes en Argentina: antes de la cuota, cuando se aplicó únicamente a la cámara baja, y cuando se aplicó a ambas cámaras. La conclusión fue que se introdujeron muchos más proyectos de ley de derechos de las mujeres cuando aumentó el número de mujeres (proceso), pero esto no arrojó como resultado la aprobación de la legislación de temas de mujeres (resultado).

Miguel (2012), observando otro caso, concluyó que las legisladoras brasileñas se enfocaron en temas de mujeres más que sus colegas hombres. Argumenta que el incremento aún relativamente limitado en la representación de las mujeres en Brasil después de la implementación de una cuota de género afectó positivamente la representación sustantiva de las mujeres brasileñas (véase también Miguel y Feitosa 2009). Sin embargo, Miguel señala que las capacidades de las mujeres en los órganos legislativos para representar mejor a su género se ven constreñidas por su falta de representación en órganos políticos importantes. Su falta de influencia es un hallazgo repetido en un estudio previo llevado a cabo por Heath, Schwindt-Bayer y Taylor-Robinson (2005). La exclusión de las mujeres de los centros del poder político en las legislaturas habla de la necesidad de crear metas de igualdad de género que se definan en una manera más amplia que simplemente incrementar la representación descriptiva de las mujeres.

Cuotas y representación simbólica

¿Cómo afectan las cuotas de género la representación simbólica de las mujeres? Esta pregunta ha recibido poca atención (en especial fuera del contexto de Estados Unidos). El personal académico ha argumentado que un incremento en la representación política de las mujeres puede tener un efecto transformador en las ciudadanas, cambiando las percep-

ciones acerca de los roles apropiados de las mujeres, incrementando su interés y participación en la política, intensificando el conocimiento de temas políticos, y fomentando sentimientos más positivos hacia el gobierno (véanse, por ejemplo, Alexander 2012; Kittilson 2005; Schwindt-Bayer 2010; Campbell y Wolbrecht 2006; Lawless 2004; y Schwindt-Bayer y Mishler 2005). Las investigaciones han sostenido teorías en el sentido de que la aprobación de las cuotas de género debería tener efectos positivos en la representación simbólica de las mujeres, puesto que las cuotas envían una señal acerca del compromiso de un gobierno con la igualdad de género (Araujo y García 2006).

No obstante, pocas de estas investigaciones han demostrado si el uso de cuotas de género en América Latina de hecho afecta el interés político, el conocimiento político o la participación política de las ciudadanas. Quienes han analizado estos aspectos informan de la evidencia poco convincente de una asociación positiva entre cuotas y representación simbólica. En este sentido, el trabajo cualitativo realizado por Sacchet (2008) sugiere un incremento en el empoderamiento político de las mujeres. Las conclusiones más optimistas provienen de Zetterberg (2012), quien encuentra “respaldo tentativo” para una conexión entre cuotas a nivel nacional y un incremento en el compromiso político en México. No obstante, él no encuentra pruebas de tal asociación positiva al examinar las cuotas a nivel estatal. Conclusiones igualmente mixtas surgieron en Uruguay. Kittilson y Schwindt-Bayer (2012) buscaron datos en Uruguay tanto antes como después de la aprobación –pero no implementación– de la ley de cuotas, e informan de una disminución en las brechas de género en interés y conocimiento de la política, pero hallazgos menos positivos acerca de la participación: en varias de estas categorías, la brecha de género realmente aumentó entre 2008 y 2010.

Schwindt-Bayer (2010) y Zetterberg (2009) también han encontrado poco apoyo para la hipótesis de que las cuotas de género de América

Latina llevarán cambios positivos en la representación simbólica de las mujeres. No obstante, Zetterberg (2012) observa una importante limitación a este tipo de trabajos, puesto que el conocimiento público de las cuotas de género es muy bajo, y las opiniones y conductas de la ciudadanía pueden no responder a aquéllas. La poca conciencia ciudadana parece obstaculizar la capacidad de que las cuotas de género incrementen la confianza de las mujeres en el gobierno, así como su interés y conocimiento político.

Mejora de la efectividad de las cuotas: recomendaciones

El presente análisis sugiere varias formas en las que pueden actuar gobiernos y partidos políticos para mejorar las cuotas de género: primero, las políticas pueden mejorar el derecho de las mujeres a ser elegidas, lo cual incrementará su representación descriptiva en las legislaturas; segundo, las políticas deben diseñarse para mejorar las prácticas de los partidos, tanto en los términos de cumplimiento de las cuotas de género como en los esfuerzos por reclutar a mujeres.

I. Fortalecer leyes de cuotas

Al fortalecer las leyes de cuotas de género, los responsables políticos pueden aprovechar casi veinticinco años de éxitos al igual que de fallas. Las cuotas de género deben ser construidas cuidadosamente, con el fin de aumentar las facultades de los estados para hacer cumplir y disuadir a los partidos políticos de eludir estas obligaciones.

En primer lugar, las cuotas de género deben estar dotadas de “dientes”, de fuertes mecanismos de cumplimiento y de sanciones apropiadas que lleven a los partidos políticos a declinar el ánimo de inobservancia. Las cuotas han fracasado con frecuencia porque carecen de alguna forma de sanción. Los mecanismos más eficaces para hacerlas cumplir es permitir a los tribunales electorales cancelar todas las listas electorales propuestas por un partido que no cumpla con la cuota de género.

En segundo lugar, los mandatos de ubicación son esenciales para la implementación de cuotas en sistemas de representación proporcional de listas cerradas. Como se explicó antes, sin estos mandatos, los partidos pueden agrupar a todas las candidatas al final de sus listas, y de esta forma impedir efectivamente que las mujeres ganen escaños. Los mandatos de ubicación más comunes de cuotas de 30 por ciento han especificado que las mujeres deben estar representadas en cada tercer lugar de una lista; sin embargo, esto ha llevado a un techo más que a un piso. Las mujeres son relegadas con demasiada frecuencia a la última posición en la tríada (tercera, sexta o novena posición) en lugar de ser asignadas a posiciones más altas dentro de la propia lista. Además, los mandatos de ubicación terminan impidiendo que los nombres de mujeres aparezcan consecutivamente: la mayoría de las leyes sugiere que aparezcan *como mínimo* en cada tercer lugar, lo que prácticamente –aunque no técnicamente– descarta la posibilidad de que los partidos puedan incluir en la lista a mujeres de manera consecutiva y así “superar” la cuota. Nuevos lineamientos de paridad podrían mitigar tales cuestiones al obligar a los partidos a alternar los nombres de mujeres y hombres en sus listas.

En tercer lugar, las cuotas deben ser redactadas de tal manera que se deban aplicar a candidaturas propietarias y no sólo a suplentes. Se ha colocado a las mujeres en cargos suplentes y no en cargos propietarios, cuando la ley no especifica que la cuota se aplica a propie-

tarios o bien, cuando específicamente permite llenar las cuotas con lugares suplentes.

En cuarto lugar, las cuotas de género deben ser redactadas considerando los tipos de procedimientos que para la elección de candidatas y candidatos los partidos políticos pueden emplear. La excepción a la aplicación de las cuotas a las candidaturas elegidas por un determinado procedimiento de selección, puede llevar a un incremento en el uso de éstos con la consecuente disminución de la aplicación de las cuotas de género (Baldez 2007). Las cuotas y las elecciones o procedimientos internos son intrínsecamente incompatibles; no obstante, se pueden aplicar las cuotas antes del uso de ellos –al exigir que un porcentaje fijo de mujeres esté representado entre las candidaturas en esas elecciones–, o bien, después del proceso de selección, al obligar a mover hacia arriba o hacia abajo a los candidatos en la lista o a sustituirlos por mujeres, con el propósito de dar cumplimiento a las normas de cuotas.

Finalmente, el fortalecimiento de las leyes de cuotas puede requerir no sólo un ajuste a las reglas institucionales, sino también a las normas y prácticas informales. Las leyes de cuotas más exitosas se han redactado de nuevo para reflejar estas reglas informales; por ejemplo, al inicio, la ley argentina hizo que el cumplimiento dependiera de si las mujeres excluidas presentaban una demanda en contra de su propio partido. Con ello, no obstante, se habría roto con las prácticas informales al obligar a las mujeres a escarmentar legalmente a sus propios partidos políticos. Es posible que las leyes de cuotas necesiten reflejar otras prácticas informales; por ejemplo, en el caso boliviano, puede ser necesario instituir sanciones financieras severas para los partidos que “confunden” en los documentos oficiales, los nombres y el sexo de las personas postuladas a candidaturas.

2. Mejorar las prácticas de los partidos

Los partidos políticos necesitan identificar y reclutar a candidatas; pueden mejorar sus propios proyectos si crean bases de la militancia femenina y establecen comités encargados de identificar a posibles candidatas. Las mujeres conforman más de la mitad de los miembros de todos los partidos en los países más grandes en América Latina, pero con frecuencia los partidos políticos no mantienen listas desagregadas por sexo. Tanto en los Países Bajos como en Canadá, las bases de datos de las mujeres militantes de todos los partidos, con antecedentes e información de carrera, demostraron ser efectivas al evitar que las elites políticas argumentaran que no fueron capaces de encontrar candidatas (Erickson 1993; Leijenaar 1993: 226-227).

Los partidos también deberían utilizar comités de búsqueda para proponer a posibles candidatas, en el entendido de evitar prejuicios y estereotipos en dicha búsqueda (por ejemplo, la creencia de que una mujer con hijas/os pequeños no querría competir por un cargo, o que los votantes en su propio distrito no aceptarían nunca a una alcaldesa). Así pues, debería encargarse a los propios comités presentar un número fijo de posibles candidatas. Las secciones de mujeres son comunes en los partidos en la región; dichas secciones podrían funcionar como comités de búsqueda *ad hoc*.

Los partidos políticos que han adoptado al interior las cuotas de género deben implementar estructuras para supervisar e informar el cumplimiento de ellas. Como las sanciones autoimpuestas no han resultado eficaces, los partidos deben establecer mecanismos o grupos que se encarguen de exigirles cumplir con las obligaciones de cuotas. Los grupos de la sociedad civil aquí también pueden jugar un papel importante al actuar como observadores independientes y reportar los éxitos o fracasos de los partidos.

Finalmente, si bien los esfuerzos iniciados por los partidos, como los programas de capacitación política y las cuotas voluntarias, ofrecen importantes avances, siguen siendo insuficientes para generar un incremento notable en las candidaturas femeninas o para hacer que los partidos políticos cumplan con sus obligaciones legales. Los gobiernos pueden tener un papel importante al alentar a los partidos políticos en la búsqueda de manera más activa, de candidatas viables, como en el caso de las “reglas de los partidos” más recientes a las leyes de cuotas; por ejemplo, los gobiernos pueden ordenar el equilibrio de género en los partidos en consejos de gobierno y/o en los procedimientos o registro de elecciones al interior de los partidos; disminuir la cuota de registro a las elecciones para los partidos políticos que cumplan con ciertas metas de candidaturas para mujeres; recompensar a los partidos políticos que superen dichas metas con tiempo gratuito en los medios de comunicación, y restringir los fondos públicos para los partidos que incumplan con las metas de género (WEDO 2007; iKnowpolitics.org). Los gobiernos también pueden insistir en que parte de los fondos públicos entregados a los partidos se utilicen en programas de capacitación para mujeres (Llanos y Sample 2008).

Conclusión

La adopción de cuotas de género en gran parte de América Latina ha estimulado significativamente la representación política de las mujeres. Aunque en teoría las mujeres han tenido por mucho tiempo el derecho de ser elegidas, en la práctica rara vez se les dio la oportunidad de ejercerlo. Las cuotas han obligado a los partidos políticos a garantizar ese derecho con resultados impresionantes, pues hoy en día, debido a ellas, las mujeres en países tan distintos como Argentina y Bolivia ocupan cuatro de cada diez escaños legislativos.

Aún así, la experiencia latinoamericana con las cuotas de género no siempre ha sido exitosa. En todas partes, las cuotas se han enfrentado con la resistencia de la elite y América Latina no ha sido la excepción: los líderes de los partidos políticos han buscado de manera repetida formas de cumplir mínimamente con las cuotas y –cuando ha sido posible– han ignorado las leyes por completo. Los países latinoamericanos con cuotas, al igual que sus contrapartes en otros lugares, están desarrollando continuamente estrategias que combaten las prácticas formales e informales en donde se ignoran o suprimen los derechos políticos de las mujeres. No obstante, los fracasos que los países dentro de la región han visto en la aplicación de las cuotas han resultado útiles como una herramienta de aprendizaje. Los primeros fracasos, como aquellos evidenciados en países que no incluyeron mandatos de ubicación para sistemas de RP cerrados, fueron esenciales para elaborar las leyes de cuotas de la generación posterior. Al garantizar el cumplimiento y eliminar las lagunas, las reformas en materia de cuotas llevaron a un mayor éxito. Los responsables políticos y las activistas idearon estrategias para fortalecer las leyes de cuotas e impedir que los partidos políticos eludan sus obligaciones; pero, como lo dejan en claro las recomendaciones de este documento, aún queda mucho por hacer.

Las cuotas han demostrado que aunque pueden incrementar –si se redactan y aplican correctamente– la representación descriptiva de las mujeres, enfrentan retos al mejorar la representación sustantiva y simbólica. Si bien las cuotas pueden llevar a las mujeres a las instituciones de poder, no necesariamente les permiten involucrarse en los centros donde se toman las decisiones en dichas instituciones. En otras palabras, las mujeres pueden estar entrando a los congresos, pero actuando en los comités con menos poder. Estas cuestiones se pueden moderar conforme la creciente participación de las mujeres en los escaños derive en su incorporación final dentro de cargos y asignaciones en comités con mayor influencia.

Referencias

- Adrianzén, Alberto, Rial, Juan y Roncagliolo, Rafael (Eds.). (2008). *Países andinos: Los políticos*. Lima: IDEA International.
- Alexander, Amy C. (2012). Change in Women's Descriptive Representation and the Belief in Women's Ability to Govern: A Virtuous Cycle. *Politics & Gender* 8(4): 437-464.
- Araujo, Clara y García, Ana Isabel (2006). The Experience and the Impact of Quotas in Latin America. En Dahltreup, Drude (Ed.), *Women, Quotas, and Politics*. Nueva York: Routledge.
- Archenti, Nélica (2011). La paridad política en América Latina y el Caribe. Percepciones y opiniones de los líderes de la región. Santiago de Chile: CEPAL, División de Asuntos de Género.
- _____ y Tula, María Inés (2011). Candidate Selection as Political Barriers for Gender Quotas: The Case of Argentina at Subnational Levels. En Crocker, Adriana (Ed.), *Diffusion of Gender Quotas in Latin America and Beyond*. Nueva York: Peter Lang.
- _____ (2004). Elected Bodies: The Gender Quota Law for Legislative Candidates in Mexico. *Legislative Studies Quarterly* 24(2): 231-258.
- _____ (2007). Primaries vs. Quotas: Gender and Candidate Nominations in Mexico, 2003. *Latin American Politics and Society* 49(3): 69-96.
- _____ (2006). The Pros and Cons of Gender Quotas: What Happens when you Kick Men Out and Let Women In. *Politics and Gender* 2(1): 102-109.
- Banducci, Susan A., Donovan, Todd y Karp, Jeffrey A. (2004). Minority Representation, Empowerment, and Participation. *The Journal of Politics* 66(2): 534-556.
- Barnes, Tiffany (2012a). Gender and Legislative Preferences: Evidence from the Argentine Provinces. *Politics & Gender* 8: 483-507.
- _____ (2012b). Gender Quotas and the Representation of Women: Empowerment, Decision-Making, and Public Policy. (Ph.D. Dissertation). Houston: Rice University.

- Beaman, Lori, Pande, Rohini y Cirone, Alexandra, (2012). Politics as a Male Domain and Empowerment in India. En Franceschet, Susan, Krook, Mona Lena y Piscopo, Jennifer M. (Eds.), *The Impact of Gender Quotas*. Nueva York: Oxford University Press.
- Bonder, Gloria y Nari, Marcela (1995). The 30 per cent Quota Law: A Turning Point for Women's Political Participation. En Brill, Alida (Ed.), *A Rising Public Voice: Women in Politics Worldwide*. Nueva York: The Feminist Press.
- Bruhn, Kathleen (2003). Whores and Lesbians: Political Activism, Party Strategies, and Gender Quotas in Mexico. *Electoral Studies* 22: 101-19.
- Campbell, David E. y Wolbrecht, Christina. (2006). See Jane Run: Women Politicians as Role Models for Adolescents. *The Journal of Politics* 68(2): 233-247.
- Chaney, Elsa (1979). *Supremadre: Women & Politics in Latin America*. Austin: University of Texas Press.
- Crocker, Adriana (Ed) (2011). *Diffusion of Gender Quotas in Latin America and Beyond*. Nueva York: Peter Lang.
- Dahlerup, Drude (2005). Increasing Women's Political Representation: New Trends in Gender Quotas. En Ballington, Julie y Karam, Azza (Eds.), *Women in Parliament: Beyond Numbers*. Estocolmo: International IDEA.
- Erickson, Lynda (1993). Making Her Way In: Women, Parties, and Candidacies in Canada. En Lovenduski, Joni y Norris, Pippa (Eds.), *Gender and Party Politics*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Franceschet, Susan, Mona Lena Krook, and Jennifer M. Piscopo, eds. 2012. *The Impact of Gender Quotas*. New York: Oxford University Press.
- Franceschet, Susan, y Piscopo, Jennifer M. (2013a). Equality, Democracy, and the Broadening and Deepening of Gender Quotas. *Politics and Gender* 9(3): 310-316.

- _____ (2013b). Sustaining Gendered Practices? Power, Parties, and Elite Political Networks in Argentina. *Comparative Political Studies Advance Access*: 1-26.
- _____ (2012). Gender and Political Backgrounds in Argentina. En Franceschet, Susan, Krook, Mona Lena y Piscopo, Jennifer M. (Eds.), *The Impact of Gender Quotas*. Nueva York: Oxford University Press.
- _____ (2008). Quotas and Women's Substantive Representation: Lessons from Argentina. *Politics & Gender* 4(3): 393-425.
- Heath, Roseanna Michelle, Schwindt-Bayer, Leslie A. y Taylor Robinson, Michelle M. (2005). Women on the Sidelines: Women's Representation on Committees in Latin American Legislatures. *American Journal of Political Science* 49(2): 420-436.
- Hinojosa, Magda. (2012). *Selecting Women, Electing Women: Political Representation and Candidate Selection in Latin America*. Philadelphia: Temple University Press.
- _____ Carle, Jill y Woodall, Gina. Speaking as a Woman: Descriptive Presentation and Representation in Costa Rica's Legislative Assembly En proceso de edición.
- Htun, Mala. (2005). Case Study: Latin America. Women, Political Parties, and Electoral Systems in Latin America. En Ballington, Julie y Karam, Azza (Eds.), *Women in Parliament: Beyond Numbers*. Estocolmo: International IDEA.
- _____ y Ossa, Juan Pablo. (2013). Political inclusion of marginalized groups: indigenous reservations and gender parity in Bolivia. *Politics, Groups, and Identities* 1(1): 4-25.
- _____ Lacalle, Marina y Micozzi, Juan Pablo. (2013). Does Women's Presence Change Legislative Behavior? Evidence from Argentina. *Journal of Politics in Latin America* 5(1): 95-125.
- _____ y Jones, Mark P. (2002). Engendering the Right to Participate in Decision-Making: Electoral Quotas and Women's Leadership in Latin Ame-

- rica. En Craske, Nikki y Molyneux, Maxine (Eds.), *Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America*. Londres: Palgrave.
- Inter-Parliamentary Union (1997). *Towards Partnership Between Men and Women in Politics. New Delhi, 14–18 February 1999*. Reports and Documents No. 29. Ginebra: Inter-Parliamentary Union.
- Jaquette, Jane S. (1997). Women in Power: From Tokenism to Critical Mass. *Foreign Policy*, 108: 23-37.
- Jones, Mark P. (1996). Increasing Women's Representation via Gender Quotas: the Argentine Ley de Cupos. *Women and Politics* 16(4): 75-98.
- _____ (2009). Gender Quotas, Electoral Laws, and the Election of Women: Evidence from the Latin American Vanguard. *Comparative Political Studies* 42(1): 56-81.
- _____ (2004). Quota Legislation and the Election of Women: Learning from the Costa Rican Experience. *Journal of Politics* 66(4): 1203-1223.
- _____ y Schwindt-Bayer, Leslie (2012). *The Gendered Effects of Electoral Institutions*. Nueva York: Oxford University Press.
- _____ (2005). In Support of Gender Quotas: Setting New Standards, Bringing Visible Gains. *Politics & Gender* 1(4): 638-645.
- Krook, Mona Lena (2009). *Quotas for Women in Politics: Gender and Candidate Selection Reform Worldwide*. New York: Oxford University Press.
- Langston, Joy y Aparicio, Francisco Javier (2011). Gender Quotas are not Enough: How Background Experience and Campaigning Affect Electoral Outcomes. *Working Paper* 234. México, D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Leijenaar, Monique (1993). A Battle for Power: Selecting Candidates in the Netherlands. En Lovenduski, Joni y Norris, Pippa (Eds.), *Gender and Party Politics*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Lawless, Jennifer L. (2004). Politics of Presence? Congresswomen and Symbolic Representation. *Political Research Quarterly* 57(1): 81-99.

- Llanos, Beatriz y Sample, Kristen. (2008). *30 Years of Democracy: Riding the Wave? Women's Political Participation in Latin America*. Lima, Perú: International IDEA.
- Madriz Sotillo, Jhannett (2012). Visibilización de la mujer en la República Bolivariana de Venezuela. *Derecho Electoral* [revista del Tribunal Supremo de Elecciones] 13(enero-junio): 318-335.
- Martin, Mart (2000). *The Almanac of Women and Minorities in World Politics*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Jutta, Marx, Borner, Jutta y Caminotti, Mariana (2007). *Las legisladoras: Cupos de género y política en Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Matland, Richard E. (2002). Enhancing Women's Political Participation: Legislative Recruitment and Electoral Systems. En *Women in Parliament: Beyond the Numbers*. Estocolmo: International IDEA.
- _____ (1998). Women's Representation in National Legislatures: Developed and Developing Countries. *Legislative Studies Quarterly* 23(1): 109-25.
- _____ y Taylor, Michelle M. (1997). Electoral System Effects on Women's Representation. *Comparative Political Studies* 30(2): 186-210.
- Meier, Petra (2004). The Mutual Contagion Effect of Legal and Party Quotas. *Party Politics* 10(5): 583-600.
- Miguel, Luis Felipe y Feitosa, Fernanda (2009). O Gênero do Discurso Parlamentar. *Dados*, 52(1): 201-221.
- Murray, Rainbow (2012). Parity and Legislative Competence in France. En Franceschet, Susan, Krook, Mona Lena y Piscopo, Jennifer M. (Eds.), *The Impact of Gender Quotas*, Susan Franceschet. Nueva York: Oxford University Press.
- O'Brien, Diana (2012). Quotas and Qualifications in Uganda. En Franceschet, Susan, Krook, Mona Lena y Piscopo, Jennifer M. (Eds.), *The Impact of Gender Quotas*. Nueva York: Oxford University Press.
- Piscopo, Jennifer M. (2011). Gender Quotas and Equity Promotion in Mexico. En *Diffusion of Gender Quotas in Latin America and Beyond*, Adriana Crocker, ed. New York: Peter Lang.

- _____ (2006). Engineering Quotas in Latin America. *CILAS Working Paper* 23. San Diego: Center for Iberian and Latin American Studies, University of California.
- Pitkin, Hanna F. (1967). *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2007). *Diagnóstico sobre la participación de las mujeres en la política: Panamá*. Panamá: Editora Sibauste.
- Roza, Vivian. (2010). Gatekeepers to Power: Party-Level Influences on Women's Political Participation in Latin America. (Tesis doctoral, Georgetown University).
- Sacchet, Teresa (2008). Beyond Numbers: The Impact of Gender Quotas in Latin America. *International Feminist Journal of Politics* 10(3): 369-386.
- Samuels, David (2008). Political Ambition, Candidate Recruitment, and Legislative Politics in Brazil. En Siavelis, Peter y Morgenstern, Scott (Eds.), *Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*. University Park: The Pennsylvania State University Press.
- Sagot, Montserrat (2010). Does the Political Participation of Women Matter? Democratic Representation, Affirmative Action, and Quotas in Costa Rica. *IDS Bulletin* 41(5): 25-34.
- Schmidt, Gregory (2003). Unanticipated Successes: Lessons from Peru's Experiences with Gender Quotas in Majoritarian Closed List and Open List PR Systems. *Implementation of Quotas: Latin American Experience*. Lima: International IDEA. (Ponencia).
- Schwindt-Bayer, Leslie A (2010). *Political Parties and Women's Representation in Latin America*. Nueva York: Oxford University Press.
- _____ (2006). Still Supermadres? Gender and the Policy Priorities of Latin American Legislators. *American Journal of Political Science* 50(3): 570-585.
- _____ y Mishler, William (2005). An Integrated Model of Women's Representation. *Journal of Politics* 67(2): 407-428.

- Tremblay, Manon y Pelletier, Réjean (2001). More Women Constituency Party Presidents: A Strategy for Increasing the Number of Women Candidates in Canada? *Party Politics* 7(2): 157-190.
- Towns, Ann (2012). Norms and Social Hierarchies: Understanding Policy Diffusion 'From Below.' *International Organization* 66: 179-209.
- Verba, Sidney, Burns, Nancy y Schlozman, Kay Lehman (1997). Knowing and Caring About Politics: Gender and Citizen Engagement. *Journal of Politics* 59(4): 1051-1072.
- Weldon, S. Laurel (2002). *Protest, Policy and the Problem of Violence Against Women: A Cross-National Comparison*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- WEDO (Organización de Mujeres para el Medio Ambiente y el Desarrollo). (2007). Women Candidates and Campaign Finance. Recuperado de <http://www.wedo.org>.
- Zetterberg, Pär (2009). Do Gender Quotas Foster Women's Political Engagement?: Lessons from Latin America. *Political Research Quarterly* 62(4): 715-730.
- _____ (2011). The Diffusion of Sub-National Gender Quotas and their Impacts. En Crocker, Adriana (Ed.) *Diffusion of Gender Quotas in Latin America and Beyond*. Nueva York: Peter Lang.
- _____ 2012. Political Engagement and Democratic Legitimacy in Mexico. En Franceschet, Susan, Krook, Mona Lena y Piscopo, Jennifer M. (Eds.), *The Impact of Gender Quotas*. Nueva York: Oxford University Press.

Artículo 3

Cuotas de género y partidos políticos

Tània Verge

Introducción

La implementación de cuotas electorales de género tiene como objetivo sortear las barreras a las que se enfrentan las mujeres para acceder a los cargos públicos. Esta medida de acción positiva se ha extendido a gran velocidad a escala mundial en las últimas décadas, de manera que son más de cien países los que actualmente aplican algún tipo de cuota (Dahlerup 2006; Krook 2009). En la mayoría de los casos, se trata de cuotas asumidas voluntariamente por los partidos políticos, sobre todo en Europa, aunque el número de países que ha introducido una cuota de carácter legal, ya sea constitucional o legislativa, ha aumentado progresivamente (Dahlerup y Leyenaar 2013). Con todo, la existencia de cuotas de género no garantiza de manera automática la igualdad de resultados en la representación política. Prácticas informales, rutinas y normas no escritas presentes en los procesos de reclutamiento y de postulación de candidaturas, como si se tratara de reglas formales, siguen favoreciendo a los hombres (Krook 2006; Kenny 2007; Verge 2010).

La efectividad de las cuotas electorales depende en gran medida de la voluntad de quienes actúan sobre las oportunidades desarrolladas a través de medidas de acción positiva, especialmente de los partidos políticos (Mateo Díaz y Millns 2004; Davidson-Schmich 2006: 228; Holli *et al.*

2006). En la mayoría de países, los partidos son los guardianes (*gatekeepers*) de la selección de las candidaturas y resultan, por tanto, claves para la representación política de las mujeres (Lovenduski y Norris 1993). De manera específica, este artículo examina cómo las cuotas quedan anidadas en el entramado organizativo de los partidos, e identifica las prácticas desarrolladas por éstos en la selección de candidaturas que dificultan la consecución de la paridad. De hecho, los estudios sobre adopción e implementación de medidas de discriminación positiva han puesto de manifiesto que determinados actores dentro de los partidos tienden a resistirse a la innovación (Kenny 2013: 177), de ahí que no se deba subestimar la capacidad del grupo dominante (en este caso, los hombres) para auto perpetuarse en el poder (Chapman 1993: 11).

Para analizar cómo los partidos políticos aplican en la práctica las medidas de discriminación positiva, en este artículo se comparará a los países de la Unión Europea que cuentan actualmente con cuotas de género legislativas en vigor y que ya han sido implementadas en distintos procesos electorales, concretamente en Bélgica, Eslovenia, España, Francia, Grecia, Polonia y Portugal. En este conjunto de países, la primera de las cuotas legislativas se adoptó en 1994 en Bélgica y la última en 2011 en Polonia.¹ Aunque en estos siete países las cuotas legislativas se aplican, en general, a todos los comicios o elecciones (europeas, estatales, sub-estatales y locales), el artículo se centrará solamente en el diseño adoptado para las elecciones legislativas estatales y en su implementación en

¹ Italia introdujo una cuota electoral de género legislativa en 1993 pero fue derogada en 1995 por su tribunal constitucional. Tras la reforma constitucional que avaló la discriminación positiva en los procesos electorales, nuevas cuotas de género fueron aprobadas, aunque su aplicación quedó restringida a las elecciones europeas. Algunas regiones italianas han introducido también cuotas legislativas de aplicación exclusiva en sus respectivas elecciones regionales (véase Palici di Suni 2012). El último país de la Unión Europea en asumir una cuota electoral de género ha sido Irlanda (2012), pero todavía no ha sido aplicada a ninguna convocatoria electoral (véase Buckley *et al.*, 2013).

dichas elecciones. De padecer las mujeres discriminación en el acceso a los cargos públicos de elección, es esperable que ésta sea más elevada cuanto mayor relevancia política tenga la institución, condición que se cumple en los cargos de legisladores(as) estatales.

Los resultados del análisis empírico muestran que la introducción de cuotas no ha conseguido eliminar distintas prácticas de discriminación estratégica empleadas por los partidos, a través de las cuales, aún cumpliendo con los requisitos legales en lo que se refiere al volumen de candidatas presentadas, la representación política de las mujeres casi nunca alcanza la paridad. Por este motivo, cabe reflexionar sobre las reformas necesarias a las actuales cuotas legislativas, así como sobre medidas complementarias. En particular, puesto que los partidos tienen la responsabilidad última en los procesos de reclutamiento y selección de candidaturas, cabe desarrollar una nueva regulación sobre su registro, funcionamiento y financiación que los incentive a abandonar la cultura organizativa sexista que sigue prevaleciendo en su seno y que impide la feminización de la política (Childs 2013).

El artículo se estructura del siguiente modo: la primera sección describe la regulación de las cuotas electorales de género en los siete países de la Unión Europea que las han adoptado y presenta los resultados logrados en las elecciones estatales en que han sido aplicadas. La segunda sección identifica las prácticas utilizadas por los partidos políticos en la implementación de las cuotas que impiden la consecución de la paridad, así como aquellas que, por el contrario, contribuyen a alcanzarla. Finalmente, antes de presentar las conclusiones, la tercera sección reflexiona sobre la necesidad de reformar las actuales cuotas legislativas y de ampliar la regulación sobre los partidos con el objetivo de garantizar una igualdad no sólo formal, sino efectiva en las posibilidades de participación y representación política de las mujeres.

Cuotas legislativas en Europa

Mientras que América Latina ha experimentado una amplia difusión en la adopción de cuotas legislativas de género, en Europa son muy pocos los países que las han introducido. Concretamente, en los países de la Unión Europea, tan sólo han sido adoptadas, por orden cronológico, en Bélgica (1994, reformada en 2002), Francia (2000, reformada en 2007), Eslovenia (2006), Portugal (2006), España (2007), Grecia (2008) y Polonia (2011). En el ámbito europeo, en 2013 la representación de las mujeres en parlamentos nacionales es del 29.5 por ciento en los países donde se aplican cuotas legislativas, y del 25.5 por ciento en países en los que sólo se utilizan cuotas de partido. Aunque el resultado no es tan diferente en ambos casos, donde sólo se aplican cuotas voluntarias se observa un estancamiento en el porcentaje de diputadas, ya que sólo unos partidos promueven activamente (de manera voluntaria) la representación de las mujeres, mientras que allí donde operan cuotas legislativas el avance es mayor (Dahlerup y Freidenvall 2013: 11).

En casi todos los países analizados fue necesaria una reforma constitucional para avalar el uso de la discriminación positiva en la representación política, con excepción de España y Polonia (véase Praud 2012; Fuszara 2011). La movilización de las organizaciones de mujeres fue determinante en la introducción de las cuotas de género electorales en la mayoría de países, concretamente en Bélgica, Francia, Polonia y España (Jenson y Valiente 2003; Meier 2012; Śledzińska-Simon y Bodnar 2013), mientras que en Eslovenia, Portugal y Grecia la adopción de cuotas fue estimulada fundamentalmente por la presión internacional, sobre todo por parte de la Unión Europea, aunque en estos casos también surgieron coaliciones de mujeres de distintos partidos y de organizaciones sociales en favor de la paridad (Antić Gaber 2011; Monteiro 2011; Verge 2013).

Las cuotas legislativas no buscan sólo combatir las barreras a las que se enfrentan las mujeres para ser seleccionadas como candidatas, sino que también persiguen romper los estereotipos sociales que otorgan a las mujeres una menor capacidad de liderazgo político. Aunque la creencia tradicional de que los hombres constituyen mejores líderes políticos que las mujeres está en declive en las sociedades postindustriales (Inglehart y Norris 2003: 142), parte de la población todavía sigue manteniéndola, particularmente los hombres en mayor medida que las mujeres, las personas de derecha y aquellas más religiosas. Según una encuesta realizada en 2005 por la Comisión Europea, el 41 por ciento de la ciudadanía polaca, el 40 por ciento de la ciudadanía griega y eslovena y el 37 por ciento de la portuguesa se mostraban de acuerdo con la frase que afirma que los hombres son mejores líderes políticos que las mujeres. En España, Francia y Bélgica el sesgo de género era menor, pero una cuarta parte de los entrevistados también apoyaban la afirmación mencionada (Comisión Europea 2005: 30-31).

Por regla general, las cuotas legislativas han sido impulsadas en sede parlamentaria por los partidos políticos que ya habían asumido previamente cuotas voluntarias (Dahlerup y Freidenvall 2011: 40). En la adopción de cuotas legislativas, el sistema electoral de cada país resulta determinante (Matland 2005). En los sistemas proporcionales (Bélgica, Eslovenia, España, Polonia y Portugal), las cuotas de género se han impuesto sobre las listas electorales presentadas por los partidos políticos en cada distrito plurinominal, con la excepción de Grecia, donde la proporción fijada por las cuotas debe ser cumplida sobre el conjunto de candidaturas presentadas por cada partido a nivel nacional (Meier 2004; Pantelidou Maloutas 2006; Antić Gaber 2011; Fuszara 2011; Baum y Espíritu-Santo 2012; Verge 2012). En Francia, con un sistema mayoritario para la elección de los miembros de su asamblea nacional, por lo tanto con distritos uninominales, las cuotas de género también se aplican so-

bre el total de candidaturas presentadas por los partidos a escala nacional (Murray 2010a).

Aunque todas las cuotas buscan incrementar la representación política de las mujeres, no siempre tienen como objetivo la consecución del equilibrio total de género, como muestra la tabla 1. En Grecia y Portugal, las cuotas establecen una proporción de un tercio como mínimo para cualquiera de los dos sexos. En Polonia y en Eslovenia, se ha fijado un mínimo del 35 por ciento para cualquiera de los dos sexos, permitiéndose en el último caso una proporción mínima del 25 por ciento en las primeras elecciones celebradas tras la aprobación de la ley. En España, la proporción de candidaturas a ocupar por cualquiera de los dos sexos es de un mínimo del 40 por ciento y un máximo del 60 por ciento. En Francia, el criterio de paridad adoptado establece el mismo número de candidaturas para hombres y mujeres, es decir, el 50 por ciento con un margen de más/menos dos puntos. Finalmente, en Bélgica, la reforma de 2002 elevó de un mínimo de un tercio a una mitad las candidaturas de cualquiera de los dos sexos. Todas estas cuotas presentan, pues, una formulación neutral al género, puesto que no fijan un porcentaje mínimo para las mujeres, sino para cualquiera de los dos sexos.

La literatura sobre cuotas electorales de género señala que su implementación suele ser más exitosa cuando se aplica a listas cerradas de partido y cuando el porcentaje mínimo de representación que se reserva a los dos sexos se acompaña de un mandato sobre la ubicación de candidatos y candidatas en las listas (Htun y Jones 2002). Cuatro de los siete países analizados han incorporado mandatos de posición que operan como una "doble cuota", al impedir que las mujeres sean ubicadas en las últimas posiciones de las listas electorales y sin opción de resultar electas. En Bélgica, la primera cuota legislativa de 1994 obligaba a los partidos a incluir a una mujer en las tres primeras posiciones de las listas. Tras la reforma de 2002, las listas electorales deben alter-

nar a un hombre y a una mujer en sus dos primeras posiciones, sin determinar el orden. En Portugal y en Polonia, la ley prohíbe que candidatos del mismo sexo ocupen más de dos posiciones consecutivas en las listas permitiendo así que, en cada tres posiciones, se ubiquen dos mujeres y un hombre, o viceversa. En España, la proporción del 40 por ciento mínimo y 60 por ciento máximo para cualquiera de los dos sexos debe observarse en cada tramo de cinco posiciones de las listas, produciendo, en la práctica, la inclusión de tres candidatos de un sexo y dos del otro en cualquier combinación posible (H-H-H-M-M; M-M-M-H-H; H-M-H-M-H-M; M-M-H-H-M...).²

El incumplimiento de la cuota está penalizado en todos los países. La sanción más dura, la que impide a los partidos competir en las elecciones, opera en Grecia, Bélgica, Eslovenia, España y Polonia. En Grecia, si no respetan la cuota, los partidos no pueden obtener el registro nacional para competir en las elecciones. En Bélgica, Eslovenia, España y Polonia, al aplicarse las cuotas a nivel de distrito, solamente las listas infractoras son retiradas por las autoridades electorales (Meier 2004; Verge 2012). En Francia y Portugal la sanción implica una reducción de la subvención pública que reciben los partidos; en Francia, la subvención anual de los partidos se recorta en un porcentaje equivalente al 75 por ciento de la diferencia entre

² Las cuotas legislativas son de obligado cumplimiento en todas las elecciones (europeas, estatales, subestatales y locales) con idéntica formulación, con las siguientes excepciones: en Francia, en el resto de elecciones se utilizan listas cremallera, donde hombres y mujeres deben alternarse de principio a fin. En España, algunas comunidades autónomas han introducido cuotas cremallera para sus respectivas elecciones (Andalucía, Castilla La Mancha e Islas Baleares) o establecido un porcentaje mínimo para cualquiera de los dos sexos del 50 por ciento (País Vasco) (Verge y Troupel 2011). En Eslovenia, a nivel local el porcentaje mínimo para cualquiera de los dos sexos es del 40 por ciento, y se aplica la cremallera en la primera mitad de las listas. En Bélgica, la única excepción es que para las elecciones regionales en Flandes, el mandato de posición establece la inclusión de una mujer entre las tres primeras posiciones y no entre las dos primeras, como en el resto de convocatorias (Dahlerup y Freidenvall 2011).

Tabla 1. Cuotas legislativas en Europa occidental (elecciones cámara baja)

	Francia	Bélgica	España	Portugal	Grecia	Polonia	Eslovenia
Porcentaje mínimo para cualquiera de los dos sexos	50%	1/3 (1994)	40%/60% (2002)	33%	33%	35%	35% (25% en 2008)
Nivel de aplicación en las candidaturas	Nacional	Distrito	Distrito	Distrito	Distrito	Distrito	Distrito
Mandato de posición	(No aplicable en los sistemas mayoritarios)	1 de las 3 primeras posiciones	40%/60% cada 5 posiciones, en conjunto de la lista	No puede haber dos candidatos del mismo sexo en orden consecutivo	Ninguno	No puede haber dos candidatos del mismo sexo en orden consecutivo	Ninguno
Sanción	Reducción subsidio electoral	Retirada listas infractoras	Retirada listas infractoras	Reducción subsidio electoral	Imposibilidad de obtener el registro	Retirada listas infractoras	Retirada listas infractoras

Fuente: Elaboración propia a partir de Dahlerup y Freidenvall (2013) y Verge (2013).

el porcentaje de candidatas(os) respecto al mínimo establecido por ley (Sineau 2011).³ En Portugal, la parte de la subvención recibida por los partidos por los votos obtenidos en las elecciones se reduce un 50 por ciento si el porcentaje de candidaturas de cualquiera de los dos sexos es menor del 20 por ciento o si se incumple el mandato de posición, y se reduce un 25 por ciento cuando dicha proporción oscila entre el 20 y el 33 por ciento (Baum y Espíritu-Santo 2012).

Las proporciones estipuladas de candidatos y candidatas no suelen traducirse en un volumen equivalente de diputados y diputadas, como puede verse en la tabla 2. No obstante, el diferencial entre las provisiones legales y los resultados obtenidos varía de país a país. El mayor desajuste se observa en el caso francés. Pese a que el porcentaje de candidatas pasó del 23 por ciento en 1997 al 39 por ciento en 2002, el porcentaje de diputadas sólo creció del 10.9 por ciento al 12.1 por ciento. De hecho, en Francia el volumen de diputadas sólo aumentó notablemente en 2012, con un 26.9 por ciento de diputadas electas, pero todavía existe una distancia de 23.1 puntos porcentuales respecto al porcentaje de candidatas que la ley estipula (50 por ciento). En Grecia, pese a incrementarse significativamente el volumen de candidatas, el porcentaje de diputadas ha crecido muy lentamente, con un diferencial entre el mandato legal y el resultado obtenido de 12,3 puntos. El país helénico pasó de un 16 por ciento de diputadas en 2007 a un 21 por ciento de diputadas en 2012.

En Polonia, se observa un diferencial de 11.3 puntos. En 2007 las diputadas representaron el 20.4 por ciento de la cámara baja, y en 2011, tras adoptarse la cuota, aumentaron al 23.7 por ciento, un incremento a todas luces muy bajo. En Bélgica, la reforma de 2002 tuvo un fuerte impacto sobre la representación política de las mujeres, pues se avanzó

³ Inicialmente la sanción era del 50 por ciento sobre el diferencial entre candidatas presentadas por el partido y el porcentaje fijado por la ley, pero la sanción se endureció en su formulación actual con la reforma de 2007.

del 19.3 por ciento (1999) al 34.7 por ciento (2002) de diputadas, pero en las dos últimas elecciones el crecimiento se ha desacelerado y el diferencial entre el volumen de candidatas previsto por la ley (50 por ciento) y el de diputadas (39.3 por ciento) es de 10.7 puntos. En Portugal, las primeras elecciones post-cuota aumentaron el porcentaje de diputadas del 21.3 por ciento (2005) al 27.8 por ciento (2009), pero en las últimas elecciones la representación de las mujeres disminuyó al 26.5 por ciento (2011), contando con un diferencial de 6.8 puntos.

El caso más paradójico es el español donde la presencia de diputadas no ha avanzado lo más mínimo tras la adopción de la cuota legislativa. Del 36 por ciento de diputadas en la elección precuota (2004) se pasó al 35.4 por ciento de diputadas en las elecciones más recientes (2011), suponiendo un diferencial de casi cinco puntos porcentuales respecto a las provisiones de la cuota. En este caso, dado que el contexto político ya era bastante igualitario, la contribución de la cuota legislativa ha sido secundaria. Las provisiones de la cuota legislativa no añade nada a las cuotas voluntarias asumidas por los partidos de izquierda, aunque sí han forzado al resto de partidos a feminizar sus listas electorales (Verge 2012). Finalmente, el país con el mayor ajuste es Eslovenia, con un diferencial de 2.8 puntos porcentuales. En 2008, con una proporción mínima temporal del 25 por ciento de candidaturas para el sexo infrarrepresentado, el parlamento esloveno incluyó un 13.3 por ciento de diputadas, un incremento marginal respecto al 12.2 por ciento que había en 2008. En cambio, en 2011, con la cuota del 35 por ciento ya en vigor, el porcentaje de diputadas alcanzó el 32.2 por ciento.

Tabla 2. Aplicación de las cuotas legislativas (porcentaje de diputadas)

	Francia	Bélgica	España	Portugal	Grecia	Polonia	Eslovenia
Año introducción cuota	2002/2007 ^a	1994/2002 ^a	2007	2006	2008	2011	2006
Periodo electoral observado	1999-2012	1999-2010	2004-2011	2005-2011	2007-2012	2007-2011	2004-2011
Elección precuota	10.9	19.3	36.0	21.3	16.0	20.4	12.2
1ª elección post-cuota	12.3	34.7	36.2	27.8	17.3	23.7	13.3
2ª elección post-cuota	18.5	36.7	35.4	26.5	21.0 ^b	--	32.2
3ª elección post-cuota	26.9	39.3	--	--	--	--	--
Diferencial ^c	-23.1	-10.7	-4.6	-6.8	-12.3	-11.3	-2.8

Fuente: Elaboración propia.

^a Año de introducción y año de la siguiente reforma.

^b Para el caso griego, las elecciones de 2012 corresponden a las celebradas en junio de ese año.

^c El diferencial capta el desajuste (resta) entre el porcentaje mínimo de candidatas previsto en la cuota legislativa correspondiente y el porcentaje de diputadas electas en las últimas elecciones celebradas en cada país.

Implementación de cuotas y partidos políticos

Para explicar la representación política de las mujeres, resulta imprescindible conocer cómo los partidos estimulan o inhiben su acceso a las instituciones, incluso cuando existen cuotas legislativas. La investigación sobre la implementación de cuotas legislativas subraya que su efectividad queda limitada por diversas prácticas de discriminación estratégica aplicada por los partidos (Mateo Díaz y Millns 2004; Holli *et al.* 2006; Murray 2008; Verge 2010; Verge y Troupel 2011). Estas prácticas se desenvuelven sobre todo en el ámbito informal de los procesos de reclutamiento político y de selección de las candidaturas electorales, con lo cual los partidos consiguen resistir el cambio que promueven las cuotas de género (Kenny 2013: 177). A continuación se examina la implemen-

tación de las cuotas legislativas por parte de los principales partidos de cada uno de los países analizados.

Para garantizar la posibilidad de resultar electas, en un sistema mayoritario, las candidatas deben competir en distritos seguros –aquellos que el partido espera ganar guiándose por los resultados obtenidos en elecciones anteriores–, mientras que en un sistema proporcional de listas de partido resulta clave el orden, pues tienen más posibilidades de obtener el escaño cuanto más arriba en las listas se encuentren (Matland 2005). En el último caso, es una variable relevante la magnitud del partido, es decir, el volumen de escaños que un partido obtiene en un distrito determinado (Darcy, Welch y Clark 1987). Si la magnitud del distrito es grande pero muchos partidos compiten, las mujeres pueden tener las mismas dificultades para obtener una candidatura o para ser ubicadas en posiciones seguras que en distritos de magnitud más baja, pero con menos fragmentación partidista (Matland 1993).

Cabe destacar que en los países cuyas cuotas legislativas operan bajo un sistema de representación proporcional, todos los partidos políticos cumplen con el porcentaje mínimo de candidatas, ante la sanción de que las listas infractoras serán retiradas o de no obtener el registro (véase el apartado anterior). En cambio, en Francia, el único país de la muestra con un sistema electoral mayoritario, algunos partidos políticos optan por ver su subvención electoral reducida al no seleccionar el porcentaje mínimo de candidatas requerido por la ley. El incumplimiento de la ley no tiene los mismos costos para todos los partidos. Los partidos grandes pueden asumir la sanción con mayor facilidad, puesto que la reducción del subsidio electoral sólo se aplica sobre la porción dependiente del volumen de votos obtenido y no sobre la derivada del número de escaños logrados de donde

obtienen mayores ingresos.⁴ En cambio, los partidos pequeños se ven fuertemente incentivados a respetar las proporciones de candidaturas previstas por la ley, ya que dependen de la porción de subvención para su propia supervivencia económica (Murray 2013: 202).

En todos los países, la práctica más extendida es el sesgo de género que perjudica gravemente a las mujeres en la distribución de los distritos ganadores (en los sistemas electorales mayoritarios) o de las posiciones seguras en las listas (en los sistemas electorales proporcionales), lo que permite a los partidos políticos cumplir con las previsiones legales mientras se reservan en gran medida estos distritos o posiciones para los hombres, sobre todo para los hombres *incumbent*, aquellos que optan por la reelección (véase, entre otras autoras, Murray, Krook y Opello 2006; Verge 2010). En Francia, los candidatos son destinados a los distritos no competitivos, es decir, a los distritos que el partido espera ganar, mientras que las candidatas suelen contender mayoritariamente en distritos competitivos, donde el resultado está reñido, o directamente en distritos perdedores. Así, al ocupar las mujeres muchos de los distritos competitivos, el porcentaje de diputadas depende de los resultados electorales de los partidos en cada contienda. En las elecciones legislativas de 2012, los dos partidos mayoritarios franceses, el Partido Socialista (PS, socialdemócrata), que cuenta con una cuota voluntaria del 50 por ciento para cualquiera de los dos sexos, y la Unión por un Movimiento Popular (UMP, conservador), presentaron un 45 por ciento y un 26 por ciento de candidatas, pero tan sólo eligieron un 37 por ciento y 14 por ciento de diputadas, respectivamente. Mientras que el 34 por ciento de los candidatos de la UMP fue destinado a distritos ganadores, en el caso de las candidatas sólo el 26 por ciento de ellas fueron propuestas en distritos

⁴ En 2007, por ejemplo, la UMP dejó de ingresar por la "tasa paritaria" cuatro millones de euros y el PS medio millón de euros (Sineau 2011: 76).

de este tipo.⁵ En el caso del PS, el 55 por ciento de los candidatos compitió en estos distritos ganadores frente al 38 por ciento de las candidatas (Murray 2013: 200-203).

En las elecciones senatoriales francesas la discriminación estratégica es diferente. En este caso, los partidos políticos están obligados a presentar listas electorales que alternen hombres y mujeres de principio a fin. Debido a la fragmentación partidista, con una media de tres escaños por distrito, tan sólo el primer lugar de las listas puede considerarse seguro, y generalmente suele ser ocupado por un hombre. En algunos distritos, otros aspirantes hombres, sobre todo de los partidos mayoritarios, deciden presentar su candidatura en una lista diferente de la oficial de su partido. El resultado es que el voto obtenido por estos partidos se divide en dos candidaturas pero, en muchas ocasiones, logran elegir a dos senadores, concretamente a dos hombres, en lugar de un senador y una senadora, como garantizaría la alternancia de las listas establecida por la ley en las elecciones senatoriales (Verge y Troupel 2011: 276).

En España, en 2011 el 49.1 por ciento de las candidaturas del Partido Socialista Obrero Español (PSOE, socialdemócrata), cuya cuota voluntaria es idéntica a la formulación de la cuota legislativa, correspondieron a mujeres frente al 45.4 por ciento del Partido Popular (PP, conservador) (Verge 2012: 405). No obstante, puesto que en el 40 por ciento de los distritos se eligen menos de cinco escaños, la aplicación de la paridad en la proporción del 40-60 por ciento en cada tramo de cinco posiciones de las listas no puede ser efectiva en estos distritos, obligando la ley tan sólo a acercarse lo máximo posible a estas proporciones. Simultáneamente, el “umbral efectivo de representación” es más bajo, ya que la competencia partidista hace que los escaños en juego se dividan entre varios partidos. Para poder

⁵ Se consideran distritos ganadores aquellos en los que un partido ganó por un margen superior a cinco puntos porcentuales en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales precedentes, a partir de los cálculos de Murray (2013: 202).

garantizar la presencia de ambos sexos entre los cargos electos, sería necesario que un partido consiguiera todos los escaños en los distritos con dos y tres puestos en competencia, el 75 por ciento de los escaños en los distritos donde se eligen a cuatro diputados o el 80 por ciento en aquellos en que se eligen cinco (véase Trujillo y Ortega 2012).

La distribución de los puestos seguros en las listas también presenta un fuerte sesgo de género. Si nos centramos en los dos principales partidos, observamos que, en el PP, tan sólo el 36 por ciento de los escaños seguros fueron ocupados por candidatas, pues resultaron electas 36.2 por ciento de diputadas, pese a obtener el partido una mayoría absoluta muy holgada. En el caso del PSOE, las candidatas ocuparon el 44 por ciento de las posiciones seguras de las listas, pero fueron electas un 39.1 por ciento de diputadas debido a la debacle electoral del partido. Con todo, inicialmente las agrupaciones de distrito del partido habían utilizado como referencia los resultados obtenidos en las últimas elecciones, aunque todas las encuestas pronosticaban un claro hundimiento del apoyo electoral al PSOE. La movilización de las feministas del partido y de las diputadas *incumbent* forzó al liderazgo del partido a reajustar las listas electorales para adelantar las posiciones ocupadas por las candidatas y garantizarles así mayores posibilidades de elección (Verge 2012: 406).

En el caso del senado español, con listas de tres candidaturas en la mayoría de distritos, la única combinación posible incluye 1/3 de candidaturas de un sexo y 2/3 del otro. Por distrito son elegidos, en general, cuatro candidatos(as) —normalmente, los tres del partido que obtiene más votos y el primer candidato del segundo partido más votado—⁶. Hasta las elecciones de 2008, cada partido debía presentar a sus candida-

⁶ Existen 7 distritos uninominales, 2 donde se eligen 2 senadores(as), 3 donde se eligen 2 senadores(as) y 47 distritos donde se eligen 4 senadores(as).

tos(as) por orden alfabético. La práctica aplicada por los partidos para garantizar la elección de los hombres *incumbent* era ubicarlos en la primera posición y llenar la segunda y tercera posición de la lista con candidatos de apellido alfabéticamente posterior al del cabeza de lista. Esta práctica tiene también un claro sesgo de género: en 2008, las candidatas ocuparon la primera posición en el 20 por ciento de los distritos ganadores, el 40 por ciento de los distritos competitivos y el 50 por ciento de los distritos perdedores (Esteve-Volart y Bagüés 2012). En 2011 desapareció el requisito de orden alfabético en la presentación de las listas. Así, la asignación de candidatas en las últimas posiciones de los distritos ganadores ya no necesitó de disimulo estratégico mediante el orden de los apellidos. El impacto sobre la representación de las mujeres es especialmente importante en un contexto electoral negativo. Por ejemplo, en las elecciones de 2011, el PSOE nombró un 45 por ciento de candidatas pero sólo eligió un 27 por ciento de senadoras. En cambio, el PP nombró a un 38 por ciento de candidatas y eligió un 39 por ciento de senadoras debido a que el partido ganó todos los escaños competidos en casi todos los distritos (Verge 2012: 407).

En Bélgica, el porcentaje igual de mujeres y hombres en las candidaturas que estipula la ley, como hemos visto, resulta en la práctica ligeramente más bajo, ya que en los distritos con un número impar de escaños en juego suele haber un candidato más en las listas que candidatas (Meier 2011: 61). Tampoco la alternancia obligatoria de mujeres y hombres en las dos primeras posiciones garantiza la paridad efectiva en la representación. Por ejemplo, en 2010, las mujeres ocuparon la primera posición en tan solo un 27 por ciento de los distritos electorales (IEFH 2010: 2). Con unos distritos de tamaño medio, la magnitud de los partidos (el volumen de escaños obtenidos por partido en cada distrito) es superior a dos curules (Meier *et al.* 2006). Puesto que la tercera plaza es ocupada en mayor medida por candidatos, el diferencial entre la paridad

estricta del 50 por ciento que impone la ley y el porcentaje de diputadas electas por partido está garantizado. Específicamente, tan sólo el 40 por ciento de los puestos seguros en las listas para la cámara baja correspondieron a mujeres –en el caso del senado, el porcentaje fue algo superior: 46 por ciento (IEFH 2010: 8).

Entre los partidos flamencos más votados, Nueva Alianza Flamenca (N-VA, nacionalista) ubicó a un 42 por ciento de candidatas en puestos seguros y los Cristianodemócratas Flamencos (CD&V) a un 36 por ciento. Entre los partidos francófonos con más votos, estos porcentajes fueron del 38 por ciento tanto en el caso del Movimiento Reformista (MR, liberal) como del Partido Socialista (PS, socialdemócrata) (IEFH 2010: 3-4). Podría considerarse que el voto preferencial aplicado en las elecciones belgas limita la efectividad de las cuotas (Curtin 2006). Sin embargo, aunque el orden de los candidatos puede ser alterado, la ciudadanía votante normalmente da su voto preferencial a los primeros candidatos de la lista (De Winter 2005: 422). De este modo, la responsabilidad en la elección de las mujeres recae fundamentalmente en el orden en que han sido ubicadas en las listas por los partidos.

En Portugal, las provisiones de la cuota legislativa tampoco garantizan la elección de por lo menos un tercio de diputadas, ya que en aplicación del mandato de posición, los partidos suelen nombrar a dos hombres y a una mujer, en este orden, dificultando la elección de las candidatas en los distritos de magnitud baja o media donde compiten varios partidos. De este modo, en las elecciones de 2011, aunque el Partido Socialista (PS, socialdemócrata) presentó a un 37 por ciento de candidatas, sólo eligió un 24 por ciento de diputadas. En la coalición Partido Popular Democrático-Partido Social Demócrata (PPD-PSD, conservadores), el 39 por ciento de candidatas se tradujo en un 28.7 por ciento de diputadas. El mayor porcentaje en diputadas de los conservadores respecto a los socialdemócratas se explica simplemente por su mejor resultado en estas elecciones,

toda vez que en ambos casos la distribución de los puestos seguros de las listas estaba muy sesgada a favor de los hombres. En cuanto a los cabezas de las listas, en el PS tan sólo hubo un 13 por ciento de mujeres y en el PPD-PSD un 9 por ciento (Verge 2013).

En Grecia, la cuota legislativa se aplica a nivel nacional, sobre el total de candidaturas presentadas por los partidos, lo que permite que en algunos distritos los partidos no presenten a ninguna candidata o que presenten un porcentaje de candidatas inferior al tercio que establece la ley. Adicionalmente en 30 de los 57 distritos electorales el porcentaje de candidatas fue inferior a 1/3. Asimismo, la propia ley electoral permite a los partidos una aplicación más formal que efectiva de la cuota legislativa, puesto que, en cada distrito, pueden nombrarse más candidatos que escaños en competición. En la práctica, todos los partidos nominan al máximo número de candidatos(as) permitido por ley (Vassilakis 2013: 12). De este modo, los partidos, sobre todo los tradicionales, han podido mantener a sus *incumbents* y elegir a sus entrantes hombres, utilizando el superávit de candidaturas para incluir al número mínimo de candidatas que les garantiza mantener el registro a nivel nacional, o ubicándolas en posiciones no seguras de las listas o en distritos perdedores.

En conjunto, tan sólo resultaron electas diputadas en el 58 por ciento de los distritos (SGIG 2012). El Movimiento Socialista Panhelénico (PASOK, socialdemócrata) nombró a un 34 por ciento de candidatas, pero en su grupo parlamentario tan sólo hay, tras las elecciones de junio 2012, un 10 por ciento. Por su parte, Nueva Democracia (ND, conservador) incluyó a un tercio de candidatas en sus listas, pero sólo eligió un 14 por ciento de diputadas pese a obtener un *bonus* de 50 escaños por ser el partido más votado. Aunque tanto PASOK como ND retrocedieron en porcentaje de diputadas en las últimas elecciones, el aumento de diputadas en el parlamento griego del 17.3 por ciento al 21 por ciento obedece al incremento de escaños obtenidos por la coalición de izquierdas Syriza,

así como por la aparición de nuevos partidos (Independientes Griegos e Izquierda Democrática), cuyos puestos seguros no podían calcularse con exactitud y, por lo tanto, había menos margen para la discriminación estratégica en su asignación (Verge 2013).

En un contexto en el que el sesgo de género en la evaluación de la idoneidad de mujeres y hombres para ejercer el liderazgo político es elevado, como ocurre en Grecia, podría pensarse que el voto preferencial, según el cual el electorado puede indicar sus candidatos preferidos, perjudica a las mujeres. Pero en junio de 2012, los comicios se celebraron con listas cerradas. La ley electoral griega establece que si las nuevas elecciones tienen lugar en los 18 meses siguientes a los de la anterior convocatoria, el uso de listas desbloqueadas se sustituye por las listas cerradas. Éste fue el caso de las elecciones de junio de 2012, celebradas tan sólo seis semanas después de las anteriores, ante la incapacidad de formarse un gobierno. Tanto en las elecciones de mayo como en las de junio de 2012, las mujeres ocuparon las siguientes posiciones en las listas: 40 por ciento en posiciones perdedoras, 32 por ciento en posiciones competitivas y 14 por ciento en posiciones ganadoras (Vassilakis 2013: 43). Entre mayo y junio, el porcentaje de mujeres electas pasó del 19 por ciento al 21 por ciento, un incremento relativamente marginal. Así pues, el sesgo de género que padecen las candidatas afecta más a los sectores de los partidos que al electorado, pues el tipo de listas utilizadas (desbloqueadas o cerradas) no tiene un impacto significativo en la representación política de las mujeres.

En Eslovenia, como se ha apuntado, las primeras elecciones post-cuota permitían una aplicación transitoria del porcentaje mínimo para cualquiera de los dos sexos del 25 por ciento de candidaturas. En 2008, el volumen de candidatas creció del 25 por ciento al 35.2 por ciento, pero el porcentaje de diputadas varió muy poco: del 12.2 por ciento de 2004 al 13.3 por ciento de 2008 (Antić Gaber 2011: 118). Este

resultado demuestra que sin mandato de posición, las cuotas pueden quedarse prácticamente sin impacto. Ninguno de los partidos políticos que competían en estas elecciones ubicó a más del 10 por ciento de candidatas en posiciones ganadoras en las listas, con la excepción del Partido Socialdemócrata (SD) con un 20 por ciento de candidatas en estas posiciones. Mientras que el SD nominó un 36 por ciento de candidatas, casi alcanzando el 40 por ciento del objetivo asumido por el partido, y en su grupo parlamentario se incluyó un 27.5 por ciento de mujeres, en el segundo de los grandes partidos, el Partido Demócrata Esloveno (SDS, conservador), el 31 por ciento de candidatas sólo se tradujo en un 7 por ciento de diputadas (Murko *et al.* 2011).

En 2011, con la plena aplicación de la cuota legislativa en su proporción mínima del 35 por ciento de las candidaturas que concurren a las elecciones, el 43 por ciento correspondió a mujeres. En cuanto a la representación política, se detectó un aumento significativo, alcanzando la cámara baja eslovena el 32.2 por ciento de diputadas. No obstante, el incremento se debió sobre todo a la entrada de dos nuevos partidos en el parlamento, principalmente del partido que logró más escaños, la Lista Zoran Janković –Eslovenia Positiva (LZJ-PS), en cuyas listas electorales incluyó un 48.2 por ciento de mujeres (OSCE 2012:19). De hecho, la mitad de las diputadas electas pertenecen a LZJ-PS o al otro nuevo partido, Lista Cívica Gregor Virant (LGV). Probablemente, como en el caso griego, el éxito electoral de las mujeres en estos partidos se deba a que, por su novedad, dichas organizaciones políticas no podían conocer en qué distritos tenían más opciones de obtener escaños y en qué número, por lo que se realizó una asignación de puestos más aleatoria que estratégica (Krašovec y Haughton 2011:11).

En el caso de Polonia, la introducción de la cuota legislativa en 2011 supuso un aumento de candidatas del 23 por ciento de 2007 al 44 por ciento (Fuszara 2011: 102). No obstante, en las elecciones de 2011 el

parlamento polaco se constituyó con un 23.7 por ciento de diputadas, un nivel similar al 20.4 por ciento de 2007. El desajuste entre el volumen de candidatas y de diputadas electas se explica, como en el resto de países, por el escaso volumen de candidatas ubicadas por los partidos políticos en posiciones que les permitan resultar electas. De nuevo, el voto preferencial en Polonia suele dirigirse a los candidatos que se ubican en la primera posición de las listas, una posición ocupada por mujeres en tan sólo el 21 por ciento de los casos. Básicamente, el 50 por ciento de los diputados(as) electos(as) suelen ser postulados en la primera o segunda posición de las listas (Druciarek *et al.* 2012: 22).

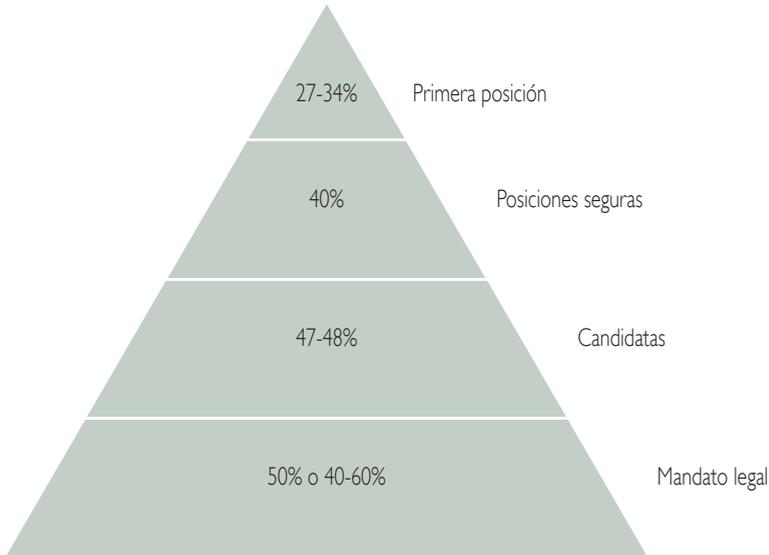
La Plataforma Cívica (PO, liberal-conservador) fue el único de los partidos políticos con presencia en el parlamento polaco que incluyó a una mujer entre las tres primeras posiciones de las listas presentadas en todos los distritos, mientras que en el caso del segundo partido más votado, Ley y Justicia (PiS, conservador), esta distribución sólo se observó en la mitad de los distritos. En cuanto a las posiciones seguras de las listas, PO reservó el 38 por ciento de las mismas para las candidatas frente al 25 por ciento en el caso de PiS. Estas diferencias en el diseño de las listas explican que PO cuente con un 35 por ciento de diputadas y PiS con un 18 por ciento (Druciarek *et al.* 2011: 24-26).⁷

Finalmente, tanto en el caso belga como en el francés, las listas de suplentes están integradas por una proporción mucho más elevada de hombres que de mujeres –en las elecciones belgas de 2010, por ejemplo, tan sólo el 22.5 por ciento de los primeros suplentes eran mujeres (Murray 2013: 204; IEFH 2010: 2). De este modo, el porcentaje de parlamentarias incluso se reduce ligeramente una vez que han sido nombrados los cargos gubernamentales cuya responsabilidad es incompatible con el

⁷ En el caso del Senado polaco, con un sistema de elección mayoritario, no se aplican las cuotas. El 14 por ciento de todas las candidaturas senatoriales fueron de mujeres, un volumen equivalente al de senadoras electas de 13 por ciento (Druciarek *et al.* 2011: 28).

escaño. Esto no sucede en el resto de casos, ya que las renunciaciones de los y las diputadas se suplen a partir de las listas de candidatos y candidatas titulares. Al ocupar las mujeres posiciones menos avanzadas en las listas, las bajas de diputados suelen producir un aumento en el volumen de diputadas. Por ejemplo, en el Congreso de los Diputados español, tras las elecciones de 2011, fueron elegidas un 35.7 por ciento de diputadas, un porcentaje que aumentó al 39 por ciento tras el nombramiento de los responsables de secretarías y subsecretarías de Estado, en su mayoría hombres. En Eslovenia, tras las elecciones de 2008 se pasó del 13.3 por ciento al 15.5 por ciento de diputadas (Antić Gaber 2011: 118).

En definitiva, en todos los países analizados con cuotas de género legislativas, el volumen de candidatas presentadas por los partidos cumple pero no suele sobrepasar el porcentaje mínimo estipulado por ley para cualquiera de los dos sexos. El porcentaje de candidatas presentadas es siempre superior al porcentaje de mujeres en puestos seguros en las listas, al tiempo que este último porcentaje supera al de candidatas que ocupan la primera posición de las listas. Como muestra la figura 1, si tomamos tan sólo como referencia el caso de los dos países con mejores resultados en cuanto a diputadas electas, Bélgica y España, observamos cómo se dibuja una pirámide perfecta.

Figura I. Volumen de candidatas y posición en las listas

Fuente: Elaboración propia. Los porcentajes corresponden a las medias de los casos belga y español.

Medidas complementarias sobre las cuotas y los partidos

En la sección anterior se ha puesto en evidencia que las cuotas legislativas de género no bastan para superar las desventajas a las que se enfrentan las mujeres cuando compiten en unas elecciones debido a las resistencias de los partidos a ofrecer condiciones de participación verdaderamente igualitarias. La extensiva discriminación estratégica hace necesario identificar aquellas reformas de las cuotas legislativas vigentes que impidan o minimicen su uso potencial (Verge y Troupel 2011). Igualmente, urge revisar el marco regulador de los partidos políticos con el objetivo de adoptar ciertas medidas que garanticen una igual-

dad efectiva, más allá de las cuotas. Como agentes de participación y representación, los partidos tienen un carácter semipúblico y están sujetos a regulación y financiación estatal. Desde este punto de vista, una lectura feminista del régimen regulador de los partidos resulta clave (Childs 2013).

En cuanto a las reformas necesarias para garantizar que las provisiones de las cuotas legislativas se traduzcan en porcentajes similares de representación para ambos sexos, es fundamental, como se ha subrayado, que las cuotas se ajusten al sistema electoral donde operan. En los países con sistemas proporcionales y listas de partido, las listas cremallera son la medida más recomendable. Una lista cremallera supone la alternancia estricta entre candidatas y candidatos de principio a fin, garantizando así el 50 por ciento de los puestos a cada uno de los dos sexos. Esta modalidad de cuota impide que los partidos políticos copen con hombres las primeras posiciones de las listas con más posibilidades de obtener un escaño, produciendo así instituciones más feminizadas.

Estas cuotas se aplican en Francia en las elecciones europeas, senatoriales, locales y regionales desde 2007. En el caso español, algunas comunidades autónomas como Andalucía, Baleares y Castilla La Mancha también aplican la cuota cremallera en las elecciones autonómicas. Las listas cremallera pueden complementarse con la alternancia de los cabezas de lista en el conjunto de distritos (la mitad de las listas encabezadas por candidatos y la otra por candidatas), compensando así el efecto de los distritos de tamaño pequeño en el que quizás sólo una posición es segura, aunque esta medida no previene la distribución sesgada por género de los cabezas de lista en los distritos competitivos y los no competitivos. Con respecto a las candidaturas suplentes, es recomendable que las bajas se cubran con la persona que ocupaba la siguiente posición en las listas cremallera, ya que se introduce así un componente de aleatoriedad que dificulta el uso de la discriminación estratégica por parte de los partidos.

En los sistemas mayoritarios las cuotas son más difíciles de reformar, ya que como hemos visto, incluso estipulando un 50 por ciento de candidaturas de cada sexo, nada impide a los partidos ubicar a las mujeres en distritos perdedores. Para prevenir esta práctica, la única dirección de reforma posible sería obligar a los partidos a obtener un mínimo porcentaje de diputadas, lo que los forzaría a presentar a más candidatas en los distritos ganadores. Con todo, la volatilidad electoral experimentada por los partidos puede hacer muy difícil calcular con exactitud el número de distritos ganadores con anterioridad a las elecciones, así que, más que fijar de entrada un porcentaje de diputadas electas, los resultados más cercanos a la paridad podrían premiarse con mayor financiación pública, como se desarrolla más adelante en este apartado.

Otra opción es emparejar distritos uninominales geográficamente próximos donde los partidos tengan que elegir a una candidata en un distrito y a un candidato en el otro. Esta experiencia, denominada en inglés *twinning*, fue utilizada entre 1999 y 2007 por el Partido Laborista del Reino Unido en el componente mayoritario de las elecciones escocesas y galesas, con muy buenos resultados (véase Russell *et al.* 2002). En los sistemas electorales mayoritarios, la candidatura suplente debería ser ocupada por una persona del mismo sexo que quien ocupa la candidatura titular, siguiendo la sentencia introducida por México para evitar que las diputadas renuncien a su escaño para que un varón ocupe su lugar (sobre el caso de las *juanitas*, véase Cazarín Martínez 2011: 35 y ss.).

En cuanto a las sanciones, bajo sistemas proporcionales, el retiro de las listas por parte de las autoridades electorales es preferible a las sanciones económicas, ya que los costos del incumplimiento para los partidos son mayores (Verge y Troupel 2011). También es más efectivo que las proporciones mínimas de candidaturas para cualquiera de los dos sexos deban respetarse en las listas de cada distrito y no en el conjunto nacional, pues así se hacen visibles las mujeres candidatas en todo el territorio del

Estado. En los sistemas mayoritarios, cabría impedir el registro de los partidos que no alcancen el mínimo de candidaturas para cualquiera de los dos sexos, o bien imponer una multa que excediera la pérdida económica derivada de la reducción del subsidio cuando no se selecciona al mínimo de candidatas previsto por la ley. Las sanciones duras tienen así un impacto simbólico más fuerte: cumplir con la paridad no es una opción (Murray 2013: 210-2). Por último, en todos los países, la introducción de incompatibilidades entre la condición de diputado/a y otros cargos en las arenas subestatal y local reduciría la acumulación de mandatos en manos de los hombres y podría incrementar la "oferta" de candidatas, al adquirir estas últimas más experiencia y capital político (Murray 2012: 353).

En lo que se refiere a la legislación aplicable a los partidos, cabe promover una nueva regulación destinada a eliminar las barreras que restringen las posibilidades de participación y de representación política de las mujeres. Puesto que, en muchos países, los partidos son altamente dependientes del financiamiento público, tanto para sufragar las campañas electorales como para su funcionamiento ordinario, premiar buenas prácticas mediante un aumento de los recursos a su disposición puede constituir un incentivo muy atractivo. Simultáneamente, con más o menos fondos propios, todos los partidos necesitan acceder a la publicidad electoral, de modo que los poderes públicos tendrían margen de maniobra a través de la cesión de los espacios de publicidad gratuita. Por último, no debe olvidarse que las condiciones para que los partidos puedan obtener el registro pueden modificarse.

Para empoderar a las mujeres, tanto en la vertiente de participación como en la de representación política, la regulación aplicable a los partidos puede incidir en distintos aspectos durante los periodos preelectoral, electoral y postelectoral, como se resume en la tabla 3. Es decir, las medidas para garantizar la igualdad no tienen por qué reducirse a la ley específica que introduce una cuota legislativa. Las respectivas legislacio-

nes nacionales sobre registro, funcionamiento y financiación de los partidos políticos, financiación de las campañas electorales y publicidad electoral ofrecen amplias posibilidades para incidir en la feminización de la vida política. Estas medidas abarcan diferentes ámbitos: principios y reglas organizativas de los partidos, organización de las mujeres y militancia dentro de los partidos, selección de candidaturas, campañas electorales y diputadas electas.

Tabla 3. Regulación de los partidos e igualdad de género

Período	Ámbito	Registro	Financiación	Publicidad
Preelectoral	Principios y reglas organizativas	Compromiso con la igualdad de género en la participación y representación en los estatutos	Auditoría de género Cuota paritaria aplicada a los órganos del partido y dirección de grupos parlamentarios	—
	Organización mujeres-partidos	Contar con una secretaria de la mujer	Financiar a las secretarías de la mujer y sus alianzas interpartidistas	—
	Militancia	Planes de igualdad	Medidas para fortalecer la participación de las militantes	—
Electoral	Selección de candidaturas	Criterios formalizados, transparentes, garantes de la igualdad de oportunidades	Cuotas paritarias en los comités de selección de candidaturas Formación para mujeres candidatas	Minutos adicionales si las candidaturas son paritarias
	Campaña	—	—	Porcentaje de tiempo dedicado a la igualdad de género Cuotas para candidatas en la campaña Incluir cuidado de niños(as) como costes de campaña

Período	Ámbito	Registro	Financiación	Publicidad
Postelectoral	Diputadas	—	Financiación adicional si se alcanza o supera la paridad	Monitorear la presentación mediática de las mujeres en política

Fuente: Elaboración propia basado en PNUD (2012) y Childs (2013).

La primera medida consiste en que los poderes públicos exijan, a través de las condiciones requeridas para el registro de los partidos, que sus estatutos contengan un compromiso con la igualdad de mujeres y hombres en la participación y representación (véase Childs 2013). A su vez, a modo de incentivo, puede aumentarse el financiamiento público para el funcionamiento ordinario si los partidos adoptan y aplican de manera efectiva una cuota voluntaria paritaria en la composición tanto de todos los órganos del partido como de los órganos de dirección de los grupos parlamentarios y en la postulación de candidaturas electorales.⁸ Incluso en los países donde se implementan cuotas legislativas, los partidos con cuotas internas suelen obtener resultados mucho más paritarios (Meier 2004; Murray 2013; Verge 2010, 2012), como ha podido comprobarse en los casos francés, esloveno y español.

La presencia de las mujeres en los órganos directivos de los partidos es un factor clave en el grado de feminización de los cargos públicos, ya que la “demanda” de mujeres candidatas aumenta cuando el grupo selector es más plural, esto es, cuando incluye más mujeres (Caul Kittilson 2006: 37). Además, el empoderamiento de las mujeres en la estructura orgánica es relevante no sólo en la adopción de cuotas voluntarias, sino también en la mayor supervisión sobre su aplicación (Verge 2012). En este sentido, el segundo bloque de medidas consistiría en exigir, a través de las condiciones para el registro de los partidos, la

⁸ El uso de cuotas voluntarias por parte de algunos partidos políticos puede consultarse en Global Database of Quotas for Women: <http://www.quotaproject.org/>

existencia de una (nacional, estatal) secretaría de la mujer en los distintos niveles territoriales del partido y la especificación de sus roles y composición. A su vez, el financiamiento público podría otorgar una cuantía directamente a estas secretarías para contribuir a su fortalecimiento, así como incentivar el establecimiento de alianzas entre secretarías de la mujer de distintos partidos (véase PNUD 2012).

El tercer grupo de medidas afecta a la militancia de las mujeres en los partidos. La feminización progresiva de la militancia no ha conseguido eliminar las normas y prácticas informales de impronta fuertemente sexista (Lovenduski 2005; Sacchet 2005). Por un lado, diferentes normas generizadas constriñen la participación de las mujeres. El modelo de participación predominante en los partidos se basa en unas normas masculinizadas de liderazgo asertivo y a menudo agresivo o de competición brutal por los cargos, lo que provoca que muchas mujeres se abstengan de una participación más activa o de presentar su candidatura por no “cumplir” tales estándares. La norma de dedicación exclusiva también es de más difícil observación para las mujeres, sobre todo para aquellas con cargas familiares. Paralelamente, la distribución sesgada por género de los cargos dentro de la organización entraña un acceso asimétrico a los recursos, como personal de apoyo, presupuesto para desempeñar las funciones o posibilidades de promoción en la carrera política personal (véase Verge y De la Fuente 2014).

Por otro lado, distintas prácticas organizativas resultan directamente excluyentes para las mujeres. En las reuniones de los órganos del partido se desarrollan rituales de género que garantizan a los hombres el predominio en la oratoria, tales como intervenciones repetitivas de puntos previos, referencias a comentarios de otros hombres mientras se ignoran los de las mujeres así como una falta de atención a las actividades desarrolladas por las secretarías dirigidas por ellas. Otras prácticas excluyentes son las redes informales de toma de decisión, las que se articulan

fuera de las arenas formales (a menudo en restaurantes o bares), integradas fundamentalmente por varones. Se genera así un “capital homossocial”, un capital interpersonal predominantemente accesible para los hombres (Bjarnegård 2013: 24-28). Por último, los horarios en los que se convocan las reuniones, más bien tarde en el día, desmotivan la implicación de las mujeres. Los largos horarios de la vida política o el tiempo de reuniones de los partidos no tienen en cuenta el que coincida con horas en que, en general, las mujeres están más ocupadas en el cuidado de menores o de personas dependientes, lo que tampoco contribuye a facilitar su participación (Bochel y Bochel 2000).

De esta forma, el financiamiento público podría destinar un porcentaje a la participación de las mujeres, por ejemplo, en actividades de formación y capacitación, con el objetivo de incrementar su confianza y facilitarles el acceso a los recursos de la organización (PNUD 2012). En este mismo sentido, debería exigirse a los partidos como condición para el registro la adopción de planes de igualdad internos para promover un cambio estructural en su funcionamiento cotidiano. En muchos países, la legislación obliga a las empresas públicas o privadas a partir de un determinado número de empleados a disponer de planes de igualdad. Los partidos son organizaciones que emplean a un volumen importante de personal, además de estar integrados por militantes, simpatizantes en cargos públicos y en cargos del partido.

Estos planes de igualdad deberían desarrollar acciones en cuatro áreas principales:⁹ a) Participación y representación de las mujeres: monitorear la presencia de las mujeres como militantes, en cargos públicos y en cargos del partido; b) Inclusión de la perspectiva de género en los procedimientos utilizados en la toma de decisiones y en el contenido de

⁹ En el caso de los planes de igualdad, son un ejemplo de buenas prácticas el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), el Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC) y Iniciativa per Catalunya Verds (ICV). Para una presentación de estos casos, véase Verge (2009).

las propuestas programáticas; c) Equilibrio vida pública-vida privada; garantizar un espacio de participación y de trabajo sensible a las necesidades de la vida cotidiana y a los usos del tiempo de mujeres y hombres; d) Visibilidad de las mujeres y de sus aportaciones, así como sensibilización para la igualdad de género. Simultáneamente, puede estipularse como requisito para la transferencia de fondos públicos la entrega de un informe anual o “auditoría de género” que refleje las medidas adoptadas por los partidos en estas áreas.

En cuarto lugar, los poderes públicos pueden incidir en los procesos de selección de candidaturas para promover la igualdad. Aunque en el ámbito de la representación política las ideologías de género existentes en la sociedad hacen que las mujeres subestimen sus capacidades y se restrinja así la “oferta” de candidatas (Lawless y Fox 2005), la “demanda” de candidatas se ve artificialmente reducida por el predominio masculino de los selectores de los partidos (Niven 1998). En la búsqueda de aspirantes se produce, pues, un efecto espejo: las características más apreciadas son las del grupo selector, que presupone además el mayor atractivo electoral de los hombres (Franceschet, 2005), aunque en la literatura no existe soporte empírico para esta expectativa sesgada (Murray, Krook y Opello 2006). Por consiguiente, se recluta a más hombres que mujeres, sobre todo a partir de redes informales compuestas básicamente por hombres (Bjarnegård 2013; Verge 2010).

Por un lado, a través del registro, puede exigirse la presentación de reglas y procedimientos formalizados, transparentes, claros y comprometidos con la igualdad de oportunidades. Cuando las normas son informales es menos probable que las mujeres accedan a los círculos de poder donde se toman las decisiones sobre las candidaturas, y el rendimiento de cuentas sobre este proceso resulta más difícil (PNUD 2012: 4). Por otro lado, en el campo de la financiación, puede premiarse la adopción de cuotas en los comités de selección de candidaturas. Simultáneamente,

los poderes públicos podrían destinar una financiación específica para la formación de mujeres candidatas y asumir como costos de campaña los relativos al de cuidado de niños(as) pequeños. Igualmente, a través de la publicidad electoral gratuita que los poderes públicos ceden durante la campaña electoral, podrían ofrecerse minutos adicionales a aquellas organizaciones políticas que alcanzaran la paridad en sus candidaturas (a partir de una proporción de mujeres mínima del 40 por ciento).

En quinto lugar, en el desarrollo de la campaña electoral, las autoridades electorales podrían fijar un porcentaje del tiempo dedicado en la televisión y la radio para tratar asuntos relacionados con la igualdad de género, así como establecer una cuota para la presencia mediática de las candidatas durante la campaña electoral (véase PNUD 2012: 30 y ss.). Asimismo, es importante monitorear la presentación que hacen los medios de comunicación de las mujeres en política, ya que una presentación estereotipada daña sus posibilidades de elección (Dolan 2010). Las candidatas suelen enfrentarse a unos filtros mediáticos más duros que los candidatos en el ejercicio de sus campañas electorales, y su actividad como políticas a menudo se banaliza con críticas que reciben, las cuales tienen más que ver con aspectos irrelevantes, como la forma de peinarse o vestirse, que con cuestiones relacionadas con su gestión en el cargo que ocupan (Murray 2010b).

Finalmente, a modo de incentivo, aquellos partidos que obtuvieran un porcentaje paritario de diputadas y diputados en su grupo parlamentario (niveles del 40-50 por ciento) podrían recibir mayor financiación, para sufragar los costos de la campaña electoral o para contribuir a su funcionamiento ordinario anual. De esta forma, se incentivaría que los partidos ubicaran a más mujeres en distritos ganadores o en posiciones seguras de las listas electorales presentadas, ya que querrían asegurarse un volumen más elevado de recursos.

Conclusiones

La existencia de cuotas electorales de género legislativas pone en evidencia la incapacidad de los partidos –en tanto responsables del reclutamiento y postulación de candidaturas a cargos públicos– de proveer a la igualdad en el campo de la representación política. Sin embargo, la implementación de cuotas legislativas queda anidada en las prácticas utilizadas por los partidos políticos. Concretamente, diversas prácticas de discriminación estratégica empleadas por los partidos políticos hacen que las cuotas legislativas no hayan permitido alcanzar todavía la paridad en los parlamentos, incluso cuando se utilizan mandatos de posición o “dobles cuotas”, y al margen del tipo de sanción impuesta en los casos de incumplimiento de las previsiones legales.

Aunque las cuotas de género buscan modificar las prácticas de selección de candidaturas existentes, en los siete países europeos analizados, la evidencia empírica sugiere que los partidos se muestran, en general, reticentes a abandonar reglas y prácticas fuertemente sesgadas al género. En la postulación de las candidaturas electorales, las mujeres se ven claramente discriminadas de los distritos ganadores en los sistemas electorales mayoritarios y en la distribución de las primeras posiciones o de las posiciones seguras en las listas de partido empleadas en los sistemas electorales proporcionales. De este modo, los partidos ejecutan una implementación más *gestual* (en apariencia) que efectiva de las medidas de discriminación positiva y, aunque la presencia política de las mujeres avanza progresivamente, lo hace más lentamente de lo que establece el espíritu de la ley, con diferencias notables entre aquellos partidos que habían asumido cuotas voluntarias previas a la entrada en vigor de legislación frente a los que no lo habían hecho.

Como se plantea, es necesaria una reforma de las cuotas legislativas vigentes para limitar el uso de tales prácticas de discriminación estratégi-

ca y poder garantizar así, de manera efectiva, la paridad en la representación política. Finalmente, resulta imprescindible una aproximación feminista a la regulación de los partidos políticos para adoptar aquellas medidas que permitan alcanzar la igualdad de género, tanto en la participación como en la representación, ya sea a través de las condiciones para el registro de los partidos, el financiamiento público o la asignación de publicidad electoral. Las medidas propuestas no tienen por qué movilizar el uso de más fondos públicos, sino una redistribución de los mismos, así como una mayor especificación de dónde deberían destinar los recursos los partidos políticos. Los partidos son determinantes para el empoderamiento de las mujeres. Y si el empoderamiento de las mujeres se considera un imperativo democrático, es responsabilidad de los poderes públicos garantizar que los actores clave de la representación política promuevan de manera efectiva la igualdad de género.

Referencias

- Antić Gaber, Milica (2011). Slovenia: From Voluntary to Legislated Quotas. En Dahlerup, Drude y Freidenvall, Lenita (Coords), *Electoral Gender Quota Systems and their Implementation in Europe* (109-121). Bruselas: Parlamento Europeo.
- Baum, Michael y Espírito-Santo, Ana (2012). Portugal's Quota-Parity Law: An Analysis of its Adoption. *West European Politics* 35(2): 319–342.
- Bjarnegård, Elin (2013). *Gender, Informal Institutions and Political Recruitment. Explaining Male Dominance in Parliamentary Representation*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bochel, Catherine y Bochel, Hugh M. (2000). *Careers of Councillors: Gender, Party and Politics*. Aldershot: Ashgate.
- Buckley, Fiona, Galligan, Yvonne y McGing, Clair (2013). Someday, girls, someday': Legislating for candidate gender quotas in Ireland. Third European Conference on Politics and Gender (ECPG), Barcelona, 21-23 de marzo. (Ponencia).
- Caul Kittilson, Miki (2006). *Challenging Parties, Changing Parliaments. Women and Elected Office in Contemporary Western Europe*. Columbus: The Ohio State University Press.
- Cazarín Martínez, Angélica (2011). *Democracia, género y justicia electoral en México*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Chapman, Jennifer (1993). *Politics, Feminism and the Reformation of Gender*. Londres: Routledge.
- Childs, Sarah (2013). In the Absence of Quotas: Regulating Political Parties for Women's Representation. *Representation – Journal of Representative Democracy*. (En prensa).
- Comisión Europea (2005). *Eurobarometer 63.1: Science and Technology, Social Values, and Services of General Interest*. Recuperado de http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_225_report_en.pdf

- Curtin, Jennifer (2006). Advancing Women's Interests in Formal Politics: The politics of presence and proportional representation in the Antipodes. En Chappell, Louise y Hill, Lisa E. (Eds.). *The Politics of Women's Interests: New Comparative and International Perspectives* (93-110). Londres: Routledge.
- Dahlerup, Drude (2006) (Ed.). *Women, Quotas and Politics*. Nueva York: Routledge.
- _____ y Freidenvall, Lenita (2008; 2011; 2013). *Electoral Gender Quota Systems and their Implementation in Europe*. Bruselas: Parlamento Europeo.
- _____ y Leyenaar, Monique (Eds.) (2013). *Breaking Male Dominance in Old Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Darcy, Robert, Welch, Susan y Clarck, Janet (1987). *Women, Elections, and Representation*. Nueva York: Longman Press.
- Davidson-Schmich, Louise K. (2006). Implementation of Political Party Gender Quotas. Evidence from the German Länder 1990-2000. *Party Politics* 12(2): 211-232.
- De Winter, Lieven (2005). Belgium: Empowering Voters or Party Elites?. En Gallagher, Michael y Mitchell, Paul (Eds.), *The Politics of Electoral Systems* (417-432). Oxford: Oxford University Press.
- Dolan, Kathleen (2010). The Impact of Gender Stereotyped Evaluations on Support for Women Candidates. *Political Behavior* 32: 69-88.
- Druciarek, Małgorzata, Fuszara, Małgorzata, Niżyńska, Aleksandra y Zbieranek, Jarosław (2012). *Women on the Polish Political Scene*. Varsovia: Institute of Public Affairs - OSCE.
- Esteve-Volart, Berta y Bagüés, Manuel (2012). Are Women Pawns in the Political Game? Evidence from Elections to the Spanish Senate. *Journal of Public Economics* 96(3-4): 387-399.
- Franceschet, Susan (2005). *Women and Politics in Chile*. Boulder: Lynne Rienner.

- Fuszara, Małgorzata (2011). It's Time for Women: Gender Quotas on Electoral Lists. En Dahlerup, Drude y Freidenvall, Lenita (Coords.), *Electoral Gender Quota Systems and their Implementation in Europe* (97-108). Bruselas: Parlamento Europeo.
- IEFH (2010). *La participation politique des femmes en politique à l'issue des élections du 13 juin 2010*. Bruselas: Institut pour l'Égalité des Femmes et des Hommes.
- Inglehart, Ronald y Norris, Pippa (2003). *Rising Tide: Gender Equality and Cultural Change around the World*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Jenson, Jane y Valiente, Celia (2003). Comparing Two Movements for Gender Parity. France and Spain. En Banaszak, Lee Ann, Beckwith, Karen y Rucht, Dieter (Eds.), *Women's Movements Facing the Reconfigured State* (69-93). Cambridge: Cambridge University Press.
- Holli, Anne M., Luhtakallio, Eeva y Raevaara, Eeva (2006). Quota Trouble: Talking About Gender Quotas in Finnish Local Politics. *International Feminist Journal of Politics* 8(2): 169–193.
- Htun, Mala N. y Jones, Mark P. (2002). Engendering the Right to Participate in Decision-making: Electoral Quotas and Women's Leadership in Latin America. En Craske, Nikki y Molyneux, Maxine (Eds.), *Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America* (32-56). Nueva York: Palgrave.
- Kenny, Meryl (2007). Gender, Institutions and Power: A Critical Review. *Politics* 27(2): 91–100.
- _____ (2013). *Gender and Political Recruitment: Theorizing Institutional Change*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- _____ y Verge, Tània (2013). Decentralization, Political Parties and Women's Representation: Evidence from Spain and Britain. *Publius: The Journal of Federalism* 43(1): 109–128.
- Krook, Mona L. (2006). Gender Quotas, Norms, and Politics. *Politics & Gender* 2(1): 110–118.

- _____ (2009). *Quotas for Women in Politics. Gender and Candidate Selection Reform Worldwide*. Oxford: Oxford University Press.
- Lawless, Jennifer L. y Fox, Richard L. (2005). *It Takes a Candidate: Why Women Don't Run for Office*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Lovenduski, Joni (2005). *Feminizing Politics*. Cambridge: Polity Press.
- _____ y Norris, Pippa (1993). *Gender and Party Politics*. Thousand Oaks: Sage.
- Mateo Díaz, Mercedes y Millns, Susan (2004). Parity, Power and Representative Politics: The Elusive Pursuit of Gender Equality in Europe. *Feminist Legal Studies* 12: 279–302.
- Matland, Richard E. (1993). Institutional Variables Affecting Female Representation in National Legislatures: The Case of Norway. *The Journal of Politics* 55(3): 737–755.
- Matland, Richard E. (2005). Enhancing women's political participation: legislative recruitment and electoral systems. En Ballington, Julie y Karam, Azza (Eds.), *Women in Parliament: Beyond Numbers* (93–111). Estocolmo: IDEA.
- Meier, Petra, Erzeel, Silvia, Lloren, Anouk y Ingelgom, Virginie (2006). *Partis belges et égalité de sexe. Une évolution lente mais sûre*. Bruselas: Institut pour l'Égalité des Femmes et des Hommes.
- _____ (2004). The Mutual Contagion Effect of Legal and Party Quotas. A Belgian Perspective. *Party Politics* 10(5): 583–599.
- _____ (2011). Belgium: The Impact of Gender Quotas and Placement Mandates. En Dahlerup, Drude y Freidenvall, Lenita (Coords.), *Electoral Gender Quota Systems and their Implementation in Europe* (56–68). Bruselas: Parlamento Europeo.
- Monteiro, Rosa (2011). A Política de Quotas em Portugal: O papel dos partidos políticos e do feminismo de Estado. *Revista Crítica de Ciências Sociais* 92: 31–50.
- Murko, Angela, Nahtigal, Klara y Pleš, Tanja S. (2011). *El impacto de los distritos electorales en las tasas de éxito de las mujeres candidatas [Vpliv volilnih*

- okrajev na izvoljivost žensk]. Recuperado de <http://www.arhiv.uem.gov.si/fileadmin/uem.gov.si/pageuploads/MestaPoliticnegaOdlocanja/AnalizalZvoljivosti2011ZLS.pdf>
- Murray, Rainbow (2004). Why Didn't Parity Work? A Closer Examination of the 2002 Election Results. *French Politics* 2: 347–362.
- _____ (2008). The Power of Sex and Incumbency: A Longitudinal Study of Electoral Performance in France. *Party Politics* 14(5): 539–554.
- _____ (2010a). *Parties, Gender Quotas and Candidate Selection in France*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- _____ (Ed.) (2010b) *Cracking the Highest Glass Ceiling: A Global Comparison of Women's Campaigns for Executive Office*. Santa Barbara, California: Praeger.
- _____ (2012). Parity in France: A 'Dual Track' Solution to Women's Under-Representation. *West European Politics* 35(2): 343–361.
- _____ (2013). Towards Parity Democracy? Gender in the 2012 French Legislative Elections. *Parliamentary Affairs* 66 (1): 197–212.
- _____ Krook, Mona L. y Opello, Katherine A. R. (2012). Why Are Gender Quotas Adopted? Party Pragmatism and Parity in France. *Political Research Quarterly* 65(3): 529–543.
- Niven, David (1998). Party Elites and Women Candidates: The Shape of Bias. *Women & Politics* 19(2): 57–80.
- OSCE (2012). *Republic of Slovenia. Early Elections of the National Assembly 4 December 2011*. Varsovia: OSCE. Recuperado de <http://www.osce.org/odihr/elections/Slovenia/87786>
- Palici di Suni, Elisabetta (2012). Gender Parity and Quotas in Italy: A Convoluted Reform Process. *West European Politics* 35(2): 380–394.
- Pantelidou Maloutas, Maro (2006). *The Gender of Democracy. Citizenship and Gendered Subjectivity*. Nueva York: Routledge.
- Praud, Jocelyne (Ed.) (2012). Symposium: Gender Parity and Quotas in European Politics. *West European Politics* 35(2): 286–414.

- Russell, Meg, Mackay, Fiona y McAllister, Laura (2002). Women's Representation in the Scottish Parliament and National Assembly for Wales: Party Dynamics for Achieving Critical Mass. *Journal of Legislative Studies* 8(2): 49–76.
- Sacchet, Teresa (2005). *Political parties: when do they work for women? Gender and political parties in Latin America*. Nueva York: United Nations Division for the Advancement of Women. Recuperado de http://www.un.org/womenwatch/daw/egm/eql-men/docs/EP.10_rev.pdf
- Śledzińska-Simon, Anna y Bodnar, Adam (2013). Gender Equality from Beneath: Electoral Gender Quotas in Poland. *Canadian Journal of Law and Society* 28(2): 151–168.
- SGIG (2012). *Informe sobre mujeres candidatas y electas en las elecciones de junio de 2012 [Γυναίκες υποψήφιες και εκλεγμένες στις Εθνικές Εκλογές της 17ης Ιουνίου 2012]*. Atenas: Secretaría General para la Igualdad de Género. Recuperado de http://www.isotita.gr/var/uploads/ELETES/SIMMETOXI-GYNAIKON_EKLOGES_17-6-2012.pdf
- Sineau, Mariette (2011). France: Legislated 'Parité'. En Dahlerup, Drude y Freidenvall, Lenita (Coords.). *Electoral Gender Quota Systems and their Implementation in Europe* (69-81). Bruselas: Parlamento Europeo.
- Troupel, Aurélia (2005). Parité et élections cantonales: le département fait de la résistance. *Pouvoirs locaux* 65: 15–18.
- Trujillo, José Manuel y Ortega, Carmen (2012). Cuotas legales de género y sistemas electorales: las elecciones a Cortes Generales de 2008. X Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política, Murcia, 7-9 de septiembre. (Ponencia).
- UNDP (2012). *Empowering Women for Stronger Political Parties*. United Nations Development Programme (UNDP) y National Democratic Institute for International Affairs (NDI). Recuperado de <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/gender/gender%20and%20governance/EmpoweringWomenFor%20StrongerPoliticalParties.pdf>

- Vassilakis, Aletha (2013). *Greece and the Case of the 2012 Open and Closed List Elections*. San Diego: University of California. (Tesis de master). Recuperado de http://polisci.ucsd.edu/_files/undergrad/Thesis%202013%20Greece%20and%20the%20Case%20of%20the%202012%20Open%20and%20Closed%20List%20Elections.pdf
- Verge, Tània (2009). *Dones a les institucions polítiques catalanes: El llarg camí cap a la igualtat (1977-2008)*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- _____ (2010). Gendering Representation in Spain: Opportunities and Limits of Gender Quotas. *Journal of Women Politics and Policy* 31(2): 166–190.
- _____ (2012). Institutionalising Gender Equality in Spain: Incremental Steps from Party to Electoral Gender Quotas. *West European Politics* 35(2): 395–414.
- _____ (2013). “Regulating Gender Equality in Political Office in Southern Europe: The Cases of Greece, Portugal and Spain”. *Representation – Journal of Representative Democracy*. (En imprenta).
- _____ y Troupel, Aurélia (2011). Unequals among Equals: Party Strategic Discrimination and Quota Laws. *French Politics* 9(3): 260–281.
- _____ y De la Fuente, Maria (2014). Playing with Different Cards: Party Politics, Gender Quotas and Women’s Empowerment. *International Political Science Review*. (En imprenta).

Artículo 4

Cuotas en materia electoral: frecuencia y eficacia

Richard E. Matland

El presente artículo se aparta del nivel relativamente detallado de países y regiones individuales para generalizar acerca de las cuotas de género a nivel global. Quise usar lecciones de trabajos anteriores y presentar información estadística que cubre a las aproximadamente 200 naciones independientes del mundo. Asimismo, el artículo considera qué factores condujeron a la adopción de las cuotas de género, para lo cual llevo a cabo pruebas para ver si los procesos que hicieron posible tal adopción varían sistemáticamente entre los tipos de cuotas. En el análisis estadístico presentado observo dos clases diferentes de cuotas: primero, las cuotas establecidas a nivel nacional, ya sea a través de la legislación o de cambios constitucionales. En estos casos, existe una disposición legal que deben cumplir todos los partidos en el país. En segundo lugar, considero las cuotas a nivel de partido mediante la observación de los países donde al menos uno de los partidos con representación parlamentaria las ha establecido.

Variables independientes que afectan la adopción de cuotas

Aunque las cuotas difieren en términos generales de la representación parlamentaria de las mujeres, un primer paso para identificar las varia-

bles que probablemente se asocian a las cuotas es observar los factores que influyen en la representación de las mujeres alrededor del mundo. Comienzo por considerar dos factores esenciales, el nivel de desarrollo y el nivel de libertad democrática; después, incluyo factores adicionales que probablemente afecten la adopción de las cuotas.

Las mujeres tienen una mejor representación en países con niveles más altos de desarrollo (Matland 1998, Kenworthy y Lane 2000). Las ganancias políticas se dan principalmente porque se expande la base de recursos de las mujeres para las actividades políticas, debido al acceso a la educación, el trabajo remunerado y una caída en las tasas de fertilidad, lo que permite que se disponga de más tiempo para las actividades políticas. También se presentan ganancias porque, con el desarrollo, existe un cambio en la cultura política que flexibiliza la solidez de la cultura patriarcal tradicional (Inglehart y Norris 2003). En pocas palabras, a medida que avanza el desarrollo, las ganancias políticas son claras para las mujeres, lo cual hace posible en mayor medida que puedan cabildear las cuotas y que estos esfuerzos de cabildeo encuentren una acogida solidaria.

Si bien espero que el desarrollo se correlacione positivamente con la probabilidad de adoptar cuotas, también es cierto que en cualquier nivel de desarrollo existen variaciones en la cultura societaria y el grado en el que la sociedad está abierta a las mujeres. Para llegar a la cuestión del desarrollo, pero también tomar en cuenta la posición de las mujeres en un país, utilizo el índice de desarrollo relativo al género del PNUD como medida del nivel de desarrollo. El índice de desarrollo humano mide el desarrollo en términos del periodo de vida promedio al momento del nacimiento, la tasa de alfabetización y la inscripción en educación básica, media superior y superior, así como los ingresos obtenidos. El índice de desarrollo relativo al género considera los mismos factores, pero toma en cuenta el grado en el que hombres y mujeres son iguales en términos de expectativa de vida, acceso a educación y niveles de ingresos.

Una segunda característica estructural que probablemente afecta la frecuencia de las cuotas es el nivel de democracia de un país. Se espera que la probabilidad de establecer cuotas esté correlacionada con los regímenes democráticos por diversos motivos. En primer lugar, las mujeres rara vez tienen una fuerte representación entre las elites que dominan la política en países no democráticos. Así, se espera que haya poca demanda de cuotas de la estructura de liderazgo en los países no democráticos. Como lo han mostrado trabajos previos, las cuotas tienden a lograrse mediante esfuerzos de cabildeo, ya sea de grupos de interés organizados externamente o de facciones internas de partidos políticos (Dahlerup 2006; Krook 2009). Es mucho más probable que las mujeres estén organizadas y puedan realizar actividades de cabildeo por las cuotas en estados democráticos, donde la ciudadanía tiene libertad para organizarse independientemente del Estado y ejercer presión para que haya cambios. Además, en los estados democráticos los partidos pueden adoptar las cuotas, no sólo por un respaldo filosófico, sino porque es un mecanismo para atraer votos. El uso de las cuotas de partidos para atraer votos nos ofrece una explicación del propio interés de los hombres, que generalmente controlan las riendas del poder en los partidos, por apoyar las cuotas, pues al menos al inicio parecería significar que están cediendo el poder (Matland y Studlar 1996).

Para identificar el nivel de democracia en los países utilizo los datos de Freedom House, quien tiene dos escalas separadas que estiman los niveles de libertad política y libertad civil en 191 países. Las dos escalas se combinan para formar una sola medición del nivel de democracia.¹

¹ Freedom House califica las libertades políticas y civiles en una escala de 1 (totalmente libre) a 7 (ninguna libertad). Para dar a la escala un formato lógico, he agregado junto a las escalas multiplicadas por -1 y sumado 14, lo cual resulta en una escala que va de 0 a 12, donde 12 es totalmente libre y 0 es sin ninguna libertad política o civil. Aunque las partes de las escalas son distintas, en la práctica están altamente correlacionadas, esto es, prácticamente no hay países que tengan grandes libertades civiles y ninguna política (o viceversa). Las dos subescalas se correlacionan a nivel de .91.

Más allá del nivel de desarrollo y democracia, existen varias características institucionales que pueden tener un impacto importante en la probabilidad de adoptar cuotas; por ejemplo, existe una diferencia importante en la representación de las mujeres al comparar países que tienen sistemas de representación proporcional con países con sistemas electorales mayoritarios (Matland 1998; Siaroff 2000; Lane y Kenworthy 2000). En trabajos previos (Matland 1998, 2005; Matland y Studlar 1996; Matland y Taylor 1997), he argumentado que el motivo esencial por el que los sistemas de representación proporcional ofrecen ventajas para las mujeres no es el uso de la proporcionalidad, sino porque los partidos nominan una lista de personas candidatas.² Cuando un partido nombra una lista de candidatos(as), piensa conscientemente en términos de presentar una propuesta equilibrada, y lo hace así para asegurar la paz interna dentro del partido, atraer votantes de distintos grupos, y como prueba simbólica de apoyo a grupos o políticas específicas (la igualdad, por ejemplo).

Esto incrementa los incentivos para que los partidos se preocupen por presentar una lista equilibrada; sin embargo, no garantiza la representación de las mujeres. Si el género es una cuestión irrelevante, pocas mujeres conseguirán aparecer en las listas de los partidos en cargos viables.³

² Prueba de que el elemento esencial no es la proporcionalidad, pero se puede encontrar el sistema de escaños individuales en la mayor parte de los sistemas mayoritarios al observar el efecto relativamente raro, pero no inaudito, de distritos encontrados en algunos sistemas mayoritarios. En ambos casos, el caso de las legislaturas estatales estadounidenses (Matland y Brown 1992) y las legislaturas provinciales canadienses (Studlar y Matland 1996), las mujeres han ganado niveles significativamente más altos de representación en distritos mayoritarios de varios miembros que en distritos de un solo miembro, que son más comunes.

³ Al estudiar los procesos de nominación en Noruega, Valen (1957) encontró que los partidos tuvieron un gran cuidado en equilibrar las propuestas, pero el equilibrio en la década de 1950 no representó el de género, sino el equilibrio geográfico, para asegurar que todas las áreas del condado tuvieran representación. También representó el equilibrio en términos de ciudades comparado con representación rural, y equilibrio en términos de ocupaciones.

Postular múltiples candidatos(as) puede dar a los partidos incentivos para nominar a más mujeres, y una parte esencial del proceso son las mujeres que están presentes y presionan al partido tanto interna como externamente para incrementar su representación. Al enfrentar esta presión, es más fácil que un partido acceda a las demandas de elegir a una o a más de una mujer, cuando nombra a varias personas candidatas en lugar de a una sola. La norma en las democracias mayoritarias con un sistema de partidos institucionalizados es que el partido local en cada circunscripción electoral nombra exactamente a un solo candidato(a). Cuando esto sucede, llega a ser bastante difícil que una mujer gane esa nominación, ya que su victoria requeriría que todos los hombres, y sus intereses dentro del partido, se hagan a un lado o sean vencidos.

Espero que la misma lógica concerniente a procesos de nominación de un solo miembro comparados con varios miembros afecte la disposición de un partido a establecer las cuotas. Además, la probabilidad de que las cuotas realmente tengan éxito en generar incrementos notables en la representación es mucho mayor cuando el sistema electoral garantiza que el partido tenga un número grande de cargos viables para dividirse entre los diversos intereses internos del partido; esto es, entre más grande es el partido (el número de escaños que un partido tiene para cubrir un distrito), mayor será la representación de las mujeres. Para probar esta hipótesis, los sistemas electorales se distinguen en la magnitud de sus distritos (M), entre aquellos donde $M=1$ y aquellos donde es $M>1$.⁴

⁴ Los datos del Proyecto de ACE recopilados por IDEA Internacional e IFES ofrecen descripciones de los sistemas electorales de 207 países separados y principados independientes. Utilizando la descripción de sistemas electorales de IDEA Internacional, la muestra se divide en sistemas electorales uninominales y plurinominales; esta división sigue de cerca la distinción entre sistemas de pluralidad/mayoría, por una parte, y sistemas proporcionales y mixtos, por la otra. Identificados como sistemas electorales uninominales se encuentran los sistemas de votación mayoritaria relativa, de dos rondas, y los sistemas de votos alternos. Los sistemas plurinominales incluyen RP de listas, voto único transferible (STV) y sistemas proporcionales de miembros mixtos

Además de los efectos institucionales, puede haber efectos regionales, donde diferentes soluciones ganan aceptación general dentro de un área. El ejemplo de América del Sur es un caso obvio que vale la pena analizar, para ver si existe un efecto de contagio en términos de cuotas legales. Argentina fue el primer país en el mundo que estableció una disposición constitucional para exigir la representación de las mujeres (Jones 1996). Esta dramática puntuación de la política fue proclamada por organizaciones independientes y miembros de partidos que cabildaban para obtener un mayor acceso de las mujeres en todo el mundo. No obstante, se espera que el efecto máximo se dé en América del Sur, ya que muchas mujeres en países sudamericanos exigieron a sus gobiernos imitar el ejemplo argentino y establecer cuotas similares a las de Argentina. Formalmente realizo pruebas para ver si habitar en América del Sur tiene un efecto independiente en la probabilidad de adoptar cuotas legales, lo cual es viable incluyendo una variable ficticia igual a uno para todos los países en América del Sur (excepto Argentina).

Un factor final es el efecto de perturbaciones internas importantes debidas a guerras en la adopción de las cuotas legales. Existen pruebas anecdóticas que como secuela de la guerra civil, especialmente si la comunidad internacional participa en el proceso de conciliación, se han implementado este tipo de cuotas. Ruanda es el ejemplo más obvio, pero para ir más allá de los datos meramente anecdóticos a pruebas empíricas rigurosas necesitamos una medida general. Existen diversos motivos teóricos válidos para esperar que la reconstruc-

(ambos, sistemas representación proporcional múltiple (MMP) y paralelos). El único lugar donde existe una divergencia entre las dicotomías uninominal/plurinominal y pluralidad-mayoría y proporcional o mixto tiene que ver con sistemas de votos de bloques, es decir, aquellos donde los distritos son de varios miembros, pero en el que el partido con la pluralidad de votos en el distrito gana todos los escaños. Por lo tanto, el sistema es mayoritario y simultáneamente es plurinominal. Así, encontramos algo de anomalía. También es un sistema bastante raro, ya que la votación por bloque se utiliza muy rara vez, como es el caso de Djibouti.

ción después de una guerra civil conduzca a la adopción de cuotas legales para las mujeres. En primer lugar, en los esfuerzos de reconstrucción, con frecuencia el cabildeo de las mujeres por cuotas tiene una posición considerablemente más fuerte de la que han tenido por tradición. En segundo lugar, cuando la comunidad internacional participa en el establecimiento de un nuevo orden político, las ONG internacionales juegan a menudo un papel importante al proponer posibles cambios en la estructura política formal. Las ONG de mujeres son un factor en particular importante en el cabildeo para obtener una mayor representación para las mujeres y la certeza de que se les incluirá en las estructuras de gobiernos futuros. En tercer lugar, las organizaciones de mujeres dentro del país desgarrado por la guerra pueden reclamar con todo derecho que han estado subrepresentadas entre las facciones previamente en guerra, y por lo tanto pedir que se les abra el espacio para desempeñar una función neutral como representantes del país. En cuarto lugar, muchas de las mujeres que participan en esos foros han estado por lo general fuera del país de origen y poseen una amplia experiencia con sociedades donde las mujeres tienen un papel importante en la política; así, regresan a casa rechazando opiniones tradicionales sobre la función de la mujer en la política y adoptando nuevas. Además, grupos importantes dentro de la comunidad internacional tienen un fuerte compromiso con las cuotas como una forma eficaz para abrir el proceso político.⁵ Estos grupos tendrán influencia en el proceso de reconstruir a los gobiernos y trabajarán para convertir la representación eficaz para las mujeres en un asunto preponderante. Por todos estos motivos, es viable esperar que las cuotas

⁵ Se deberá observar que el apoyo no es unánime. En el caso de Timor Oriental, hubo argumentos abiertos dentro de la comunidad de las Naciones Unidas entre diferentes partes de la organización promoviendo activamente cuotas o bien tratando activamente de eliminarlas de la ley electoral (Ballington 2002).

legales sean más probables en los países que han emergido recientemente de un periodo de guerra civil.

Para probar los efectos de la guerra civil, se utiliza un conjunto de datos del Peace Research Institute of Oslo (PRIO). El conjunto de datos de conflictos armados del PRIO es global e incluye todos los conflictos con más de 25 muertes en batalla en un año específico, desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Las guerras se definen como conflictos con más de 1000 bajas. El conjunto de datos del PRIO distingue entre guerras territoriales y guerras por el control del gobierno. Se crea una variable ficticia igualando uno para los países que experimentan una guerra por el control del gobierno, o considerando que una guerra territorial incluye una parte importante de la masa continental de la nación, y por lo tanto es probable que el resultado afecte dramáticamente la estructura del gobierno después de 1990.⁶ El periodo se elige muy conscientemente, pues las ONG internacionales femeninas antes de 1990 eran menos comunes y tenían menos influencia en la comunidad internacional.

Como prueba inicial de la validez de estas sugerencias, he corrido varios modelos de unidad de probabilidad (probit) para ver el efecto de las variables independientes en la posibilidad de que un país adopte cuotas legales que cubran a todos los partidos, o que un partido dentro de un país adopte cuotas. Las variables dependientes se crean utilizando los datos del proyecto de cuotas de IDEA Internacional (www.idea.int/quota), que identifica a todos los países donde se han establecido cuotas, ya sea vía una reforma constitucional, un asunto de leyes electorales, o la adop-

⁶ Por ejemplo, el conflicto en Sri Lanka se define como una guerra civil por el territorio, porque los tamiles manifestaron el deseo de establecer un Estado separado. En el caso de Sri Lanka he considerado el territorio lo suficientemente importante para incluirlo en el conjunto de datos como un caso de guerra civil.

ción por parte de los partidos políticos individuales.⁷

Un país queda codificado con cuotas legislativas/constitucionales si las mismas requieren acciones de todos los partidos políticos. Los países quedan identificados con cuotas de partidos sólo cuando al menos un único partido con representación en el parlamento adopta las cuotas. Los países donde los partidos individuales han adoptado por sí mismos cuotas, incluso si existe la disposición legal de que los partidos cumplan con un cierto nivel de cuotas, siguen incluyéndose como partidos con cuotas de partidos.⁸ Se presentan cuatro modelos estadísticos para cada variable dependiente. Primero, un modelo bivariado simple prueba el efecto del desarrollo; el segundo es un modelo bivariado simple que prueba el efecto de la democracia.⁹ El tercer modelo incluye el nivel de desarrollo, el nivel de democracia, y agrega la variable institucional esencial: el sistema electoral (basado en magnitudes de distritos). Finalmente, el modelo completo incluye las tres variables mencionadas, y la variable ficticia para América del Sur y para conflictos civiles dentro de un país.

⁷ He supuesto que los países que no tienen datos en proyectos de cuotas son países donde éstas no se han establecido. Sin duda esto es correcto para la mayoría de dichos países, pero para algunos de los estados más pequeños existe el peligro de que los cambios en las leyes de los países y los estatutos de los partidos políticos hayan pasado inadvertidos. Por otra parte, los datos de IDEA Internacional son indudablemente los más completos y exactos que existen acerca de las cuotas en el mundo, y como tales representan los mejores datos disponibles.

⁸ Para la mayoría de estos casos, los partidos han adoptado cuotas más estrictas que aquellas que requieren las leyes nacionales, y así las normas de estos partidos son todavía importantes.

⁹ Existe una correlación razonablemente alta entre el índice de desarrollo relativo al género y el índice de libertad política (.52). En ese caso, cuando las variables se incluyen simultáneamente, los errores estándar se pueden inflar y pueden parecer poco importantes. Por lo tanto, para la prueba inicial, ambas variables se incluyen en regresiones bivariadas simples.

Cuotas legales

Los probits que se presentan en la tabla 1 muestran el efecto de estas variables en la probabilidad de que un país haya adoptado una reforma constitucional o leyes electorales que exijan cierto nivel de representación de las mujeres. Los resultados muestran que el nivel de desarrollo, el nivel de democracia y la distinción en los sistemas electorales basados en la magnitud de los distritos no tuvieron un efecto observable en la probabilidad de que un país adopte cuotas legales. Al observar el modelo institucional, las escalas de desarrollo y de democracia de Freedom House tienen señales en la dirección opuesta de aquellos previstos. El modelo 3 también falla incluso en una prueba de chi-cuadrado básica de capacidad explicativa. En síntesis, los factores tradicionales que la investigación previa ha identificado como importantes para estimar el nivel general de representación de las mujeres no tienen absolutamente ningún impacto en la probabilidad de que se establezcan cuotas legislativas.

Tabla 1. Estimaciones de probit de la probabilidad de tener cuotas legales

	Modelo de desarrollo	Modelo de democracia	Modelo institucional	Modelo completo
Constante	-.507 (.430)	-.754*** (.223)	-.612 (.434)	-.0913* (.482)
Índice de desarrollo relativo al género	-.526 (.613)		-.487 (.776)	-.315 (.829)
Nivel de democracia		-.021 (.028)	-.017 (.039)	-.009 (.042)
Sistema electoral (SMD vs. MMD)			.366 (.248)	.194 (.264)

	Modelo de desarrollo	Modelo de democracia	Modelo institucional	Modelo completo
Región de América del Sur				1.39*** (.42)
Guerra civil reciente				1.02** (.373)
Número de observaciones	176	191	168	168
Probabilidad de registro	-85.80	-90.69	-83.24	-74.42
Pseudo R2	.004	.003	.0162	.121
LR chi2 (3)	.73	.56	2.75	20.41
Prob. > chi2	.392	.455	.433	.001

*** Coeficiente significativo en $p < .001$, prueba de dos colas.

** Coeficiente significativo en $p < .01$, prueba de dos colas.

* Coeficiente significativo en $p < .05$, prueba de dos colas.

El modelo 4, por otra parte, muestra una mejora importante en cuanto a capacidades explicativas. El efecto de contagio con países en América del Sur, que se espera reciban un fuerte impacto por el ejemplo de Argentina, aparece como un incremento en la probabilidad de adoptar las cuotas legales en casi 50 por ciento. Por ser el argentino el primer caso de país en adoptar cuotas legales, los movimientos de mujeres en toda América del Sur lo han erigido como un estándar que sus países deberían imitar. Especialmente después de la Conferencia de Beijing en 1995 y la adopción del Plan de Acción de Beijing, muchos grupos de mujeres en América del Sur regresaron a casa y realizaron actividades de cabildeo ante sus gobiernos para adoptar las cuotas. Así, la cuestión de las cuotas legales ha estado en las agendas legislativas de todos los estados sudamericanos y muchos las han adoptado (Htun y Jones 2002). Los datos confirman la discusión antes presentada acerca de la importancia de los lazos entre los países sudamericanos en la cuestión

de las cuotas constitucionales.¹⁰ En muchas formas, este efecto confirma simplemente la sabiduría común.

Al volver a los efectos de los conflictos internos, los probits muestran que uno de los resultados de las principales guerras civiles es el aumento en la probabilidad de que un país adopte cuotas de género en las constituciones o leyes electorales. Como se sugirió antes, existen varios factores que pueden darle sentido a esto, aunque sospechamos que el efecto es especialmente importante cuando la comunidad internacional ha presionado a los países para adoptar medidas que aseguren el acceso de las mujeres al proceso político.

Usando la ecuación en el modelo 4 y manteniendo constantes las variables de desarrollo, nivel de democracia y sistemas electorales en sus medias, podemos estimar la probabilidad de adoptar las cuotas. Para los países que no están en América del Sur ni han tenido guerras civiles recientes, la probabilidad de haber adoptado cuotas es bastante modesta en sólo 14 por ciento. Si el país se ha visto involucrado en una guerra civil reciente, la probabilidad de adoptar cuotas se dispara a 48 por ciento. Si el país está en América del Sur, la probabilidad de que haya adoptado cuotas salta a más de 62 por ciento. En síntesis, para la mayoría de los países, las probabilidades de adoptar cuotas constitucionales son bastante bajas. No obstante, los datos indican que las oportunidades de adoptar cuotas legales son mucho mayores si han estado en guerras civiles recientes o si el país se encuentra en América

¹⁰ Para probar si el efecto del contagio de cuotas constitucionales se difundió más allá de América del Sur, agregué una segunda variable ficticia separada para América Central (no se muestra la regresión). El efecto es bastante débil, pues la ficticia de América Central no comienza a aproximarse a significancia estadística. Puede haber países individuales en América Central donde ha habido una importante inspiración e influencia del caso argentino y otros, pero como un todo, las regiones de América Central no muestran un efecto de contagio significativo. Las cuotas legales no son más dominantes en América Central que en otras áreas del mundo cuando tomamos en consideración los factores subyacentes.

del Sur. Cómo la condición de la guerra civil ha llevado a la adopción de cuotas para las mujeres es, claramente, un tema que merece un mayor estudio.

Cuotas de partidos políticos

Existe una historia marcadamente diferente que debemos encontrar cuando alejamos nuestra atención de las cuotas legales y nos enfocamos en las cuotas de partidos políticos. Los probits presentados en la tabla 2 muestran el efecto de estas mismas variables independientes en la probabilidad de que un país tenga partidos políticos parlamentarios que hayan adoptado cuotas. El modelo 1 y 2 muestra las regresiones bivariantes para el índice de desarrollo y para el nivel de democracia. Al correr regresiones bivariantes, tanto el desarrollo como la democracia tienen grandes efectos, pues a medida que se incrementa el desarrollo o la democracia, se eleva la probabilidad de encontrar cuotas de partidos voluntarios. El modelo 3 muestra que, cuando estas dos variables se incluyen con la variable del sistema electoral, el efecto del desarrollo cae en la insignificancia, en tanto que la democracia y el contar con sistemas electorales plurinominales tienen fuertes efectos.¹¹ El modelo 4 indica que las dos variables que aparecen con efectos importantes en las estimaciones de las cuotas legales (América del Sur y guerra civil reciente) no tienen un impacto observable en la probabilidad de que un país tenga partidos políticos con cuotas.

¹¹ Como se observó antes, al menos parte de la caída en la importancia en desarrollo se puede deber a la fuerte correlación entre las dos variables. Además, es razonable afirmar que el desarrollo es, casualmente y en general, previo a la democracia, y por ello tiene un efecto indirecto en las cuotas de los partidos porque influye en la probabilidad de que un país haya desarrollado una forma democrática de gobierno.

Tabla 2. Estimaciones de probabilidad de que un país tenga partidos políticos con cuotas voluntarias

	Modelo de desarrollo	Modelo de democracia	Modelo institucional	Modelo completo
Constante	-2.10*** (.43)	-1.69*** (.26)	-2.42*** (.47)	-2.40*** (.48)
Índice de desarrollo relativo al género	2.43*** (.59)		.62 (.77)	.60. (.77)
Nivel de democracia		.15*** (.03)	.14*** (.04)	.14*** (.04)
Sistema electoral (uni vs. pluri)			.78*** (.25)	.78** (.25)
Región de América del Sur				.013 (.402)
Guerra civil reciente				-.13 (.45)
Número de observaciones	176	191	168	168
Probabilidad de Registro	-104.60	-103.68	-86.93	-86.89
Pseudo R2	.08	.13	.21	.21
LR chi2	17.96	31.91	46.28	46.36
Prob > chi2	.000	.000	.000	.000

*** Coeficiente significativo en $p < .001$, prueba de dos colas.

** Coeficiente significativo en $p < .01$, prueba de dos colas.

* Coeficiente significativo en $p < .05$, prueba de dos colas.

Para entender mejor los efectos de estas variables en la probabilidad de que un país tenga partidos que hayan adoptado cuotas, he utilizado la ecuación de probit con el objetivo de estimar las probabilidades individuales para países con base en el nivel de desarrollo, el nivel de demo-

cracia y los sistemas electorales. Estos resultados se muestran en la tabla 3. Utilizando la ecuación del modelo 3, he estimado las probabilidades modificando cada una de las tres variables. Los sistemas electorales se distinguen por ser de uno o varios miembros (véase la nota 4). Se utilizan tres puntos discretos separados en la escala de democracia política que representan estados no democráticos, estados semidemocráticos y estados democráticos, para estimar los efectos de la democracia.¹² También se identifican tres puntos discretos separados en el Índice de Desarrollo relativo al Género del PNUD que distinguen entre países con calificaciones de bajo desarrollo humano, desarrollo humano medio y alto desarrollo humano.¹³

¹² La escala de la democracia va de 0 a 12. La ecuación evalúa a los países en 0 (sin democracia, como Cuba, Arabia Saudita o Corea del Norte), 6 (semidemocráticos, como Ucrania, Nigeria o Guatemala), o 12 (democracia total, por ejemplo todos los estados de la Unión Europea).

¹³ Existen 175 países para los cuales el PNUD ha estimado el Índice de Desarrollo relativo al Género, que va de .279 (Sierra Leona y Nigeria) a .941 (Noruega). Lejos de tomar los puntos externos de la escala, he elegido tres puntos en la mitad de cada subsección. Se utiliza una calificación de .850 para alto desarrollo humano (esto sería alrededor del número 33 en términos de clasificación ordinal, y aproximadamente correspondería a la calificación de la República Checa y Malta). La calificación de desarrollo humano medio es de .70 (esto sería alrededor del número 107 en términos de clasificación ordinal y es cercana a la calificación de Moldavia, Irán, Algeria y El Salvador). La calificación de bajo desarrollo humano es de .35 (esto sería alrededor del número 169 en términos de clasificación ordinal y equivaldría a la calificación de Etiopía y República Central Africana).

Tabla 3. Probabilidad de que un país tenga al menos un partido parlamentario que ha adoptado cuotas electorales

Nivel de Desarrollo \ Nivel de Democracia	Sistema electoral: Distritos de un solo miembro			Sistema electoral: Distritos de varios miembros		
	No democrático	Parcialmente democrático	Democrático	No democrático	Parcialmente democrático	Democrático
BAJO	1.4%	8.6%	30.0%	7.6%	27.7%	59.8%
MEDIO	2.3%	12.5%	37.8%	11.2%	35.4%	67.9%
ALTO	2.9%	14.5%	41.3%	13.1%	38.9%	71.1%

La tabla 3 muestra que cuando todas las variables independientes están contra las cuotas de partidos, es bastante improbable que cualquiera de los partidos existentes tenga cuotas. El modelo predice que menos de 3 por ciento de los estados no democráticos con sistemas distritales de un solo miembro tendrán partidos con cuotas, independientemente del nivel de su índice de desarrollo relativo al género. Por otro lado, cuando todos los factores están a favor de las cuotas de partidos, es altamente probable que un país tenga al menos un partido con cuotas. El modelo predice una probabilidad de 71 por ciento de que un país tendrá al menos un partido parlamentario con cuotas si el sistema electoral tiene distritos de varios miembros, es democrático y tiene una alta calificación en el Índice de Desarrollo Humano.

Para ver el efecto del desarrollo, desplazémonos hacia abajo en las columnas; ello nos muestra que el desarrollo tiene un efecto independiente, pero el impacto del efecto depende de las otras variables. Si un Estado es democrático, independientemente del sistema electoral, avanzar de un nivel bajo de desarrollo humano a uno alto incrementa la probabilidad de que un país tenga partidos con cuotas en aproximadamente 11 por ciento. Por otro lado, si el sistema electoral

tiene un solo miembro y no es democrático, elevar el nivel de desarrollo lleva a apenas un incremento de 1.5 por ciento en la probabilidad de que existan cuotas.

La variable de la democracia tiene considerablemente más fuerza que el desarrollo. Para estimar el efecto de la democracia, leemos la fila que se encuentra entre los dos bloques de sistemas electorales. Debido a que el sistema electoral tiene distritos de varios miembros, avanzar de un Estado no democrático a uno totalmente democrático incrementa la probabilidad de tener cuotas en más de 50 por ciento, independientemente del nivel de desarrollo. El impacto de la democracia disminuye si el sistema tiene distritos de un solo miembro, pero sigue habiendo un incremento de 34 por ciento en la probabilidad de que haya cuotas cuando nos movemos de estados no democráticos a democráticos.

Para estimar el efecto de los sistemas electorales, comparemos los dos lados de la tabla 3. Al moverse de un sistema electoral de distritos de un solo miembro a un sistema de distritos de varios miembros, cuando existe un sistema totalmente democrático, se presenta un salto de 30 por ciento en la probabilidad de que un único partido en la política haya adoptado cuotas. Para los países que son semidemocráticos, el efecto es de alrededor 20 por ciento, en tanto que para los países no democráticos, el efecto positivo es del 6 al 10 por ciento. Una vez más, la tabla muestra un claro efecto interactivo donde importa tanto el sistema electoral como el nivel de democracia.

Los dos conjuntos de probits presentados en las tablas 1 y 2 muestran que los factores que afectan la adopción de cuotas varían significativamente entre los tipos de cuotas. Para las cuotas legales, el nivel de democracia, el desarrollo y el sistema electoral tienen poco efecto en la probabilidad de que un país haya adoptado cuotas. En cambio, sí resulta significativo ser un Estado sudamericano o haber emergido recientemente de una guerra civil importante. Al considerar si un país tiene partidos polí-

ticos parlamentarios que han adoptado cuotas voluntarias, ser un Estado democrático mejora considerablemente esta probabilidad; además, hubo un efecto bastante fuerte para el sistema electoral. Es bastante más probable que los países tengan partidos que han adoptado cuotas cuando el sistema electoral establece normas para la nominación de varios candidatos(as) en cada distrito. Es importante observar que el efecto del desarrollo es relativamente modesto. Entre estados con bajos niveles de desarrollo pero democráticos, con un sistema electoral de distritos de varios miembros, el modelo estima una probabilidad de 60 por ciento de que el país tenga partidos con cuotas. Los altos niveles de desarrollo incrementan esto en un 10 por ciento relativamente modesto. Por lo tanto, el desarrollo es útil pero está muy lejos de ser decisivo; así, los factores políticos –la democracia y el sistema electoral– son los realmente esenciales.

Una segunda mirada a los efectos de los sistemas electorales

Vale la pena hacer una pausa para considerar el efecto de los sistemas electorales más detalladamente. Los sistemas electorales resultan importantes porque –al ser una institución política establecida por los líderes políticos del país– son maleables. Las y los activistas preocupados por asegurar una mayor participación de las mujeres no pueden hacer nada acerca de tres de los cinco factores encontrados como importantes en los dos conjuntos de probits (ser un país sudamericano, el nivel de desarrollo del país y haber emergido de una guerra civil). El nivel de democracia es tal vez susceptible a cierta influencia de las y los activistas, y los análisis multivariantes muestran que la presión activa por una mayor democracia puede tener recompensas positivas en términos de la probabilidad de obtener cuotas. Sin embargo, mejorar dramáticamente la situación de un país en

términos de libertad democrática es en extremo una agenda ambigua. Tal vez una meta más alcanzable consiste en que las y los activistas se concentren en influir en la estructura electoral, por lo que deben conocer el tipo de sistema electoral que afecta directamente la probabilidad de que se adopten cuotas y realizar sus planes con base en ello.

Para echar un vistazo a la forma en que los sistemas electorales afectan la frecuencia de las cuotas, a continuación se presentan tabulaciones cruzadas simples de cuotas con sistemas electorales, lo que nos permite ver el efecto del sistema electoral en la probabilidad de que exista una disposición legal obligatoria para todos los partidos. Con el fin de analizar aún más esta cuestión, distingo a los países en función de su nivel de democracia.

Tabla 4. Frecuencia de las cuotas legales

	Países democráticos		Países semidemocráticos		Países no democráticos	
	Legal	Cuota	Legal	Cuota	Legal	Cuota
	Sí	No	Sí	No	Sí	No
Distrito de un solo miembro SMD	1 (3.7%)	26 (96.3%)	4 (20.0%)	16 (80.0%)	5 (18.5%)	22 (81.5%)
Distrito de varios miembros MMD	11 (18.0%)	50 (82.0%)	12 (36.4%)	21 (63.6%)	1 (6.7%)	14 (93.3%)

SMD vs MMD para países democráticos: probabilidad exacta de Fisher: $p=.096$, $\phi = 0.19$

SMD vs MMD para países semidemocráticos: probabilidad exacta de Fisher: $p=.24$, $\phi=.17$, $\chi^2: 1.58$ ($p=.21$)

SMD vs MMD para países no democráticos: probabilidad exacta de Fisher: $p=.40$, $\phi=-.16$

La tabla 4 muestra que entre países totalmente democráticos, sólo 1 de 27 (3.7 por ciento) con sistemas electorales de distritos de un solo miembro

tiene cuotas legales.¹⁴ El porcentaje sigue siendo bajo, pero notablemente mayor para los sistemas electorales de distritos de varios miembros, donde 18 por ciento de los estados democráticos han adoptado cuotas constitucionales. Para los países semidemocráticos, existe un nivel más alto significativamente de la adopción de cuotas legales, pero una vez más, vemos el patrón de que las cuotas son más comunes entre los países con distritos de varios miembros (36.4 por ciento vs. 20.0 por ciento). Finalmente, en aquellos países definidos como no libres, el patrón se invierte con una mayor frecuencia de adopciones de cuotas entre aquellos países con distritos de un solo miembro (18.5 por ciento vs. 6.7 por ciento).

¿Qué causa esta completa inversión en la relación encontrada entre sistemas electorales y la adopción de cuotas legales? Para obtener una explicación a estas diferencias entre niveles de democracia en la frecuencia de las cuotas, es útil considerar el poder de los partidos políticos. En las democracias más estables, los partidos políticos están institucionalizados y han establecido una importante autonomía y poder. El efecto de las cuotas legales, en especial en los países con distritos de un solo miembro, consiste en limitar de manera considerable la capacidad de las filiales locales de los partidos para elegir a los candidatos que desean. Ésta es una de las decisiones internas más importantes de los partidos, y los partidos locales tienden a oponerse a esta pérdida de poder. En las democracias establecidas, es probable que los partidos locales tengan poder suficiente para limitar la capacidad del gobierno para proponer cuotas legales significativas. En los estados semidemocráticos, por otro lado, los partidos políticos tienden a concentrarse en la capital, y con frecuencia no se distinguen del partido parlamentario o gubernamental. Es poco probable que la mayoría de los partidos tenga una infraestructura importante y fuerte a

¹⁴ Es muy revelador el caso de Francia, en el que se han ignorado las cuotas incorporadas a la constitución.

nivel local en todo el país. Además, con frecuencia, las normas internas de democracia intrapartidista difieren marcadamente entre estados democráticos y semidemocráticos. Aunque los procesos para elegir liderazgos y candidaturas pueden ser sumamente democráticos en los países más libres, a menudo no tienen nada de democráticos en muchos de los países definidos como semidemocráticos. Por lo tanto, es muy común que el poder para seleccionar candidatos(as) esté centralizado todavía en estos países parcialmente democráticos. Bajo estas circunstancias, es probable que haya menos protesta de la periferia, ya que quienes serán postulados(as) no están perdiendo el poder que tenían antes. Asimismo, si la selección de las candidaturas es centralizada –lo cual es mucho más probable en estados semidemocráticos y no democráticos–, los líderes de los partidos, en especial en sistemas electorales de distritos de un solo miembro, pueden ver las cuotas como algo menos que una carga. Si existe un sistema de distritos de un solo miembro, pero los procesos de nominación se realizan en forma centralizada para todos los distritos de un solo miembro, los dirigentes de los partidos pueden pensar que por sí mismos están creando una lista nacional para postular a sus candidatos(as).

Tabla 5. Frecuencia de las cuotas de partidos políticos

	Países democráticos		Países semidemocráticos		Países no democráticos	
	Partido político	Cuota	Partido político	Cuota	Partido político	Cuota
	Sí	No	Sí	No	Sí	No
SMD	8 (29.6%)	19 (70.4%)	1 (5.0%)	19 (95.0%)	1 (3.7%)	26 (96.3%)
MMD	36 (59.0%)	25 (41.0%)	12 (36.4%)	21 (63.6%)	3 (20.0%)	12 (80.0%)

SMD vs MMD para países democráticos: Phi: .27, Chi2 = 6.47 (p=.011)

SMD vs MMD para países semidemocráticos: Phi: .35, probabilidad exacta de Fisher: 0.019

SMD vs MMD para países no democráticos: Phi: .27, probabilidad exacta de Fisher: .122

Al observar la existencia de cuotas voluntarias de partidos políticos, la tabla 5 muestra un conjunto de efectos consistentes a medida que estudiamos los casos. Las cuotas de partidos políticos son mucho más comunes en *todos* los niveles de democracia cuando existen distritos de varios miembros. Además, a medida que aumenta la libertad política, las cuotas se vuelven más comunes independientemente del sistema electoral. Una proporción impresionantemente grande de los países que se definen como libres y que tienen sistemas electorales de representación proporcional (o de múltiples miembros) tienen por lo menos un partido político que ha adoptado cuotas de manera plena, 59 por ciento de estos países cuentan con al menos un partido que las ha aplicado.

Cuando comparamos las dos tablas, existe una divergencia considerable respecto a qué clase de cuota es probable encontrar dependiendo del nivel de democracia. Entre los 88 países democráticos, sólo hay 12 con cuotas legales (13.7 por ciento), en tanto que 44 (50 por ciento) tienen partidos políticos con cuotas. Entre los 53 países semidemocráticos, por otro lado, es más probable que se establezcan cuotas a nivel de la política como un todo mediante cuotas legales (30.2 por ciento) que a nivel de partidos individuales (24.5 por ciento). Entre los 42 estados no democráticos, las cuotas legales aparecen en 14.3 por ciento de los países, mientras que las cuotas de partidos aparecen en 9.5 por ciento. El nivel de democracia afecta tanto la frecuencia de las cuotas como la forma que asumen. Considero que la mayor popularidad de las cuotas legales entre los estados semidemocráticos se presenta porque éstos encuentran que las cuotas legales son atractivas, ya que perciben que confieren legitimidad al país, y así consideran que se verán “más democráticos” si adoptan cuotas. Al no enfrentar la importante resistencia de los partidos políticos que probablemente haya en estados democráticos, es relativamente fácil para el gobierno imponer una solución legalmente obligatoria. Las cuotas legales, por otra parte, enfrentan una era mucho

más dura en los estados democráticos. Es probable que haya resistencia de los partidos políticos y al menos algún argumento de que imponer tal disposición es antidemocrático.

Asimismo, en estados semidemocráticos es probable que los alicientes para que los partidos adopten cuotas sean más pequeños que en estados democráticos. Las encuestas internacionales demuestran una fuerte correlación entre el estatus de democracia y los valores de género. Utilizando la Encuesta de Valores Mundiales y el índice desarrollado por Inglehart/Norris para medir las actitudes de igualdad de género, los datos confirman que los estados semidemocráticos tienden a ser considerablemente más conservadores en términos de valores de igualdad de género que los estados democráticos (Inglehart y Norris 2003: 37-44). Aunque los partidos en los estados que se clasifican relativamente altos en valores de igualdad de género podrían obtener ventajas políticas entre el electorado al promoverla, por ejemplo mediante la adopción de cuotas de partidos, es probable que las ventajas políticas, y por lo tanto los incentivos electorales, sean menores en las sociedades más tradicionales predominantes entre los países del grupo semidemocrático.

Referencias

- Dahlerup, Drude, (2006). *Women, Quotas, and Politics*. Nueva York: Routledge Publishing.
- Htun, Mala N. y Jones, Mark P. (2002). Engendering the Right to Participate in Decision-Making: Electoral Quotas and Women's Leadership in Latin America. En Craske, Nikki y Molyneux, Maxine (Eds.), *Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America*. Londres: Palgrave.
- Inglehart, Ronald y Norris, Pippa. (2003). *Rising Tide: Gender Equality and Cultural Change Around the World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jones, Mark P. (1996). Increasing Women's Representation Via Gender Quotas: The Argentinian Ley de Cupos. *Women and Politics*, 16(4): 75-98.
- _____ (2004). Quota Legislation and the Election of Women: Learning from the Costa Rican Experience. *Journal of Politics*, 66(4): 1203-24.
- Kenworthy, Lane y Malami, M. (1999). Gender inequality in political representation: A worldwide comparative analysis. *Social Forces* 78(1): 235-268.
- Krook, Mona Lena. (2009). *Quotas for Women in Politics: Gender and Candidate Selection Reform*. Oxford: Oxford University Press
- Matland, Richard E. (1993). Institutional Variables Affecting Female Representation in National Legislatures: The Case of Norway. *Journal of Politics*, 55: 737-755.
- _____ (1998). Women's Representation in National Legislatures: Developed and Developing Countries. *Legislative Studies Quarterly* 23(1): 109-125.
- _____ (2005). Enhancing Women's Political Participation: Legislative Recruitment and Electoral Systems. En Karam, Azza y Ballington, Julie (Eds.), *Women in Parliament: Beyond Numbers*, 2ª ed. Estocolmo: IDEA Publishing.
- _____ y Studlar, Donley T. (1996). The Contagion of Women Candidates in Single and Multimember District Systems: Canada and Norway. *Journal of Politics* 58(3): 707-733.

- _____ y Michelle Taylor. (1997). Electoral System Effects on Women's Representation: Theoretical Arguments and Evidence from Costa Rica. *Comparative Political Studies*, 30(2): 186-210.
- Siaroff, A. (2000). Women's Representation in Legislatures and Cabinets in Industrial Democracies. *International Political Science Review* 21: 197-215.

Síntesis biográficas

Lenita Freidenvall profesora titular de Ciencia Política en la Universidad de Estocolmo, Directora de Estudios Universitarios en Ciencias Políticas y Co-Directora del Centro de Investigación de la Mujer en la Política. Es autora de numerosas publicaciones en el campo de la representación política, la selección de candidatas y las cuotas de género como “Judging Gender Quotas: Predictions and Results” en *Policy & Politics* (2010 junto a Drude Dahlerup), y “Step by Step: Women’s inroads to parliamentary politics in Sweden” en *Breaking Male Dominance in Old Democracies*, Drude Dahlerup y Monique Leyenaar eds. (Nueva York: Oxford University Press, 2013). Es co-editora junto a Michelle Micheletti del libro *Comparisons, Quotas and Critical Change* (Estocolmo: Stockholm University, 2012).

Magda Hinojosa doctora en Ciencia Política por la Universidad de Harvard, 2005. Actualmente es profesora de Ciencia Política en Arizona State University. Es autora de la obra *Selecting Women, Electing Women: Political Representation and Candidate Selection in Latin America* (Philadelphia: Temple University Press, 2012). Su trabajo sobre la representación de la mujer latinoamericana en la política se ha publicado en revistas como *Politics & Gender* y *Latin American Politics & Society*.

Jennifer M. Piscopo doctora en Ciencia Política por la Universidad de California, San Diego; cursó la maestría en Estudios Latinoamericanos en la Universidad de Cambridge, Reino Unido. Actualmente es profesora de Ciencia Política en Occidental College en Los Angeles, California. Su trabajo sobre la representación de las mujeres, las cuotas de género y las instituciones legislativas en América Latina ha sido publicado en numerosas revistas académicas. Es editora, junto a Susan Franceschet y Mona Lena Krook del libro *The Impact of Gender Quotas* (Nueva York: Oxford University Press, 2012).

Tània Verge doctora en Ciencia Política. Actualmente es profesora en el Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la Universitat Pompeu Fabra, Barcelona. Su investigación se centra principalmente en el género y la política. Ha publicado extensamente sobre los sesgos de género en el reclutamiento político, la adopción e implementación de cuotas y las normas y prácticas informales que limitan la participación de las mujeres en los partidos políticos. Su trabajo se ha publicado en revistas académicas de prestigio como *International Political Science Review*, *Journal & Women, Policy & Politics*.

Richard E. Matland doctor en Ciencia Política por la Universidad de Michigan (1991). Tiene la cátedra Helen Houlahan Rigali de Ciencias Políticas en la Loyola University Chicago. Su trabajo transita diferentes disciplinas entre las que se incluyen políticas públicas, política comparada y política americana. Es autor de diversos artículos en los que investiga el efecto de los sistemas electorales en la representación de las mujeres. Ha publicado trabajos en las revistas *American Journal of Political Science*, *Journal of Politics*, *British Journal of Political Science*, *Comparative Political Studies*, *Social Science Quarterly* y *Canadian Journal of Political Science*, al igual que diferentes libros. Es co-editor de la obra *Women's Access to Political Power in Post-Communist Europe* (Nueva York: Oxford University Press, 2003).

