

MUJER Y POLÍTICA

MARCELA RÍOS TOBAR

(EDITORA)

MUJER Y POLÍTICA

El impacto de las cuotas de género en América Latina



Catalonia

305.42098 Marcela Ríos Tobar (Ed.)
C973 Mujer y política. El impacto de las cuotas de género
en América Latina / Marcela Ríos Tobar (Editora)
Santiago, Chile: Catalonia, 2008.
250 p.; 15 x 23 cm
ISBN 978-956-324-009-2

PARTICIPACIÓN POLÍTICA; PARTICIPACIÓN DE LA MUJER;
AMÉRICA LATINA

Diseño de portada: Guarulo & Aloms
Coordinación editorial FLACSO: Carolina Contreras
Composición: Salgó Ltda.
Impresión: Andros Impresores
Dirección editorial: Arturo Infante Reñasco
Edición de textos: Jorgelina Martín

Todos los derechos reservados.

Esta es una publicación conjunta de FLACSO-Chile e IDEA Internacional.
Esta publicación no puede ser reproducida, en todo o en parte, ni registrada
o transmitida por sistema alguno de recuperación de información, en
ninguna forma o medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético,
electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, sin permiso previo, por
escrito, de FLACSO-Chile e IDEA Internacional.

Las opiniones reflejadas en esta publicación no representan necesariamente
los puntos de vista de FLACSO-CHILE ni de IDEA Internacional, de sus
juntas directivas o de los miembros de sus consejos.

Primera edición: octubre, 2008
ISBN: 978-956-324-009-2

Registro de Propiedad Intelectual N° 175.509

© FLACSO-CHILE, 2008
© IDEA Internacional
Editorial Catalonia Ltda.
Santa Isabel 1235, Providencia
Santiago de Chile
www.catalonia.cl

Sobre IDEA Internacional

El Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) es una organización intergubernamental que apoya la democracia sostenible en el mundo entero. Su objetivo es fortalecer las instituciones y los procesos democráticos. IDEA Internacional actúa como catalizador de la construcción democrática brindando conocimientos, experiencia y una plataforma para el debate de temas democráticos. Trabaja con hacedores de políticas, gobiernos donantes, organizaciones de las Naciones Unidas, organizaciones regionales y otros comprometidos con la construcción de la democracia.

Sede principal: IDEA Internacional. SE 103 34 Estocolmo. Suecia
Teléfono +46 8 6983700. <http://www.idea.int>

Sede para la Región Andina: Andrés Reyes, 191. San Isidro. Lima. Perú.
Teléfono: + 51 1 440 40 92

Sobre FLACSO-Chile

Es un organismo internacional, autónomo, creado en 1957 a iniciativa de UNESCO con la misión de contribuir al desarrollo de América Latina a través de la producción de conocimiento y docencia de post-grado. Los dichos en este documento son de exclusiva responsabilidad del programa y no reflejan el pensamiento de la Fundación Patrocinante.

ÍNDICE

Prefacio <i>Claudio Fuentes y Vidar Helgessen</i>	11
Introducción <i>Marcela Ríos Tobar</i>	13
PRIMERA PARTE EL DEBATE CONCEPTUAL SOBRE LAS CUOTAS DE GÉNERO	
Capítulo 1 La adopción e impacto de las leyes de cuotas de género: una perspectiva global <i>Mona Lena Krook</i>	27
Capítulo 2 ¿Promueven las cuotas de género los intereses de las mujeres? El impacto de las cuotas en la representación sustantiva de las mujeres <i>Susan Franceschet</i>	61
SEGUNDA PARTE ESTUDIOS DE CASO: EXPERIENCIA CON LAS CUOTAS DE GÉNERO EN AMÉRICA LATINA	
Capítulo 3 ¿En pie de igualdad? Quince años de cupo femenino en Argentina <i>Jutta Marx, Mariana Caminotti y Jutta Borner</i>	99

Capítulo 4	
¿Por qué las cuotas no funcionan en Brasil?	
<i>Clara Araújo</i>	129
Capítulo 5	
Cuotas versus Primarias: la nominación de candidatas mujeres en México	
<i>Lisa Baldez</i>	157
Capítulo 6	
Las elecciones legislativas peruanas en 2006: un caso exitoso de cuotas con voto preferencial	
<i>Máximo Gallo, Kristen Sample, Gregory Schmidt</i>	179
TERCERA PARTE	
EL IMPACTO DE LAS CUOTAS DESDE LA VISIÓN COMPARADA	
Capítulo 7	
Leyes de cuota y listas de partido: evaluación del impacto de las listas cerradas vs. listas abiertas	
<i>Mark Jones</i>	203
Capítulo 8	
El efecto de las leyes de cuota en la representación de las mujeres en América Latina	
<i>Marcela Ríos, Daniela Hormazábal y Maggi Cook</i>	221
ANEXOS	243
Sobre los autores	247

PREFACIO

La representación política —la delegación de la toma de decisiones en las altas esferas políticas a través de un proceso de agregación de demandas— es un principio básico y universal de las democracias modernas. Sin embargo, desde la década de los noventa, una serie de debilidades institucionales ha impedido que dicha representación sea efectiva. Como resultado, el principio de la representación e igualdad es más vulnerable, erosionando así la calidad de las bases de la legitimidad democrática.

En los últimos años, el enfoque de género aplicado a las ciencias sociales ha analizado la existencia de distintos roles y estereotipos socioculturales que afectan tanto a hombres como a mujeres. Estas construcciones culturales, observadas en la sociedad, determinan que ambos géneros se sitúen en puntos de partida distintos. Por ello, la participación democrática —aunque no excluya de manera explícita a hombres y mujeres— no implica que ambos vayan a participar del mismo modo.

En este contexto es conveniente preguntarnos si una democracia puede ser considerada legítima cuando es excluida una importante proporción de la población; tal es el caso de muchas democracias del mundo. En Latinoamérica, las mujeres conforman aproximadamente el 50% de la población nacional y del padrón electoral, pero sólo representan el 18% de las autoridades electas en los órganos legislativos de la región.

Ante la evidencia de subrepresentación femenina, 97 Estados del mundo —11 de ellos latinoamericanos— han ido incorporando progresivamente a su ordenamiento jurídico una serie de medidas que

han permitido a las mujeres competir con los hombres en igualdad de condiciones. Estas son las llamadas *cuotas de género*, que representan una medida compensatoria y temporal, que tiene como objetivo asegurar un porcentaje mínimo de presencia femenina en el poder legislativo.

Sin embargo, a más de 15 años de aprobado el primer sistema de cuotas es pertinente analizar dicho proceso y evaluar el efecto real que dichas medidas institucionales ha tenido en el perfeccionamiento de los procesos electorales a favor de la calidad democrática. En otras palabras, si efectivamente los objetivos iniciales que buscaban promover (mayor y mejor representación de los intereses de género), han sido alcanzados.

Es por ello que la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Chile), y el Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional), unieron esfuerzos para presentar una visión general acerca de la situación, como un aporte al debate sobre la calidad de la democracia. Aunque este libro cuenta con dos antecedentes importantes —*La aplicación de las cuotas: experiencias latinoamericanas*, publicado por IDEA Internacional y *Cuotas de género: democracia y representación*, publicación conjunta de FLACSO-Chile e IDEA Internacional—, el presente volumen constituye una actualización oportuna. Esta pone énfasis en la perspectiva regional comparada, incluyendo estudios de caso en profundidad sobre algunas de las experiencias nacionales más paradigmáticas en lo que respecta a la aplicación de medidas compensatorias en términos de género.

Finalmente, quisiéramos agradecer a la Fundación Ford el generoso aporte a la parte del proyecto correspondiente a FLACSO-Chile, sin el cual hubiera sido imposible coordinar o financiar las iniciativas que sirvieron de base para el texto final.

Claudio Fuentes
Director
FLACSO-Chile

Vidar Helgessen
Secretario General
IDEA Internacional

INTRODUCCIÓN

Marcela Ríos Tobar

La relación entre representantes y representados es constitutiva de la democracia como régimen de gobierno y, por tanto, de su legitimidad y eficacia. El sistema democrático en su conjunto está en entredicho cuando existe una franca disonancia entre la ciudadanía y sus representantes; es decir, cuando estos últimos no son el fiel reflejo de la diversidad existente en esa comunidad, y cuando sectores importantes carecen de acceso directo a la representación.

De este modo, la debilidad democrática está íntimamente asociada a los vacíos de representación producidos cuando: las autoridades públicas electas no expresan la diversidad existente en una comunidad; los ciudadanos y ciudadanas no gozan de un derecho *efectivo* para presentarse y competir para ocupar cargos públicos; y, existe escasa efectividad de los representantes para mediar entre los intereses de sus representados y el sistema político, a fin de traducir dichos intereses en políticas que logren dar respuesta a sus demandas.

Es aquí, en el ámbito de la representación, donde se produce uno de los déficits más evidentes de la democracia en América Latina. Parte importante de ellos se sustenta en la desigualdad de género que caracteriza al ámbito político en la mayoría de los países de la región. La persistente marginación de la mitad de la población de los órganos de representación, la falta de igualdad en el acceso a cargos públicos y la dificultad para que los intereses de las mujeres estén representados, constituyen problemas evidentes de estos regímenes políticos.

Problemas que subsisten en la región a pesar de que en las últimas décadas se ha experimentado un aumento importante de la presencia de mujeres en cargos de elección popular y en otros órganos político-institucionales. Las mujeres constituyen más de la mitad de la población en todos los países de la región y, sin embargo, continúa siendo una minoría la que accede a los altos cargos en el poder ejecutivo de los respectivos gobiernos y en aquellos sujetos a elección popular.

La teoría política y los estudios de género han buscado explicar, durante décadas, las razones de la persistente marginación de las mujeres de las esferas políticas y los efectos de ello en la posibilidad de avanzar hacia una mayor equidad de género y hacia el empoderamiento de las mujeres como sujetos sociales.

Las investigaciones realizadas han mostrado la existencia de múltiples factores que impiden una competencia equilibrada de género en el plano político, afectando negativamente la representación política de las mujeres. Las explicaciones más habituales exploradas por la literatura pueden ser agrupadas en tres dimensiones: (1) las estructurales (relativas a las desigualdades de género producidas en el orden socioeconómico que redundan luego en la esfera política, como la participación en el mercado laboral, niveles educacionales o brechas de ingreso); (2) las culturales o ideológicas (relativas a las creencias sobre el rol de las mujeres en la sociedad y la distribución de roles y sus efectos en la capacidad, interés y oportunidades de las mismas para acceder al poder político); (3) las político institucionales (vinculadas a las instituciones que rigen el comportamiento político, como los sistemas electorales y de partidos políticos).

Si bien investigaciones recientes concuerdan en mostrar la baja incidencia de las variables estructurales en la representación política de las mujeres, no existe consenso respecto de las variables culturales. Mientras algunos estudios han identificado una fuerte relación entre la ideología de género imperante en un país y la representación política, (Paxton y Kunovich 2003; Norris & Inglehart 2003) otras sostienen lo contrario.

Mientras continúa el debate sobre el efecto de las variables socioeconómicas y culturales, se ha producido un creciente consenso respecto del rol directo de los factores político institucionales en la generación de sistemas de incentivo y obstáculos que inhiben la representación política de las mujeres.

La evidencia mundial ha mostrado que mientras los factores socioeconómicos y culturales producen condiciones generales de mayor igualdad de género y facilitan el acceso al poder de las mujeres en una determinada sociedad, estos actúan en forma gradual y con una fuerte intermediación de factores político-institucionales como los sistemas y regímenes electorales, la estructura y comportamiento de los partidos políticos y, más recientemente, la existencia o no de mecanismos de acción positiva orientados directamente a incrementar el acceso de mujeres a cargos políticos. (Ríos y Villar 2006; Pastón y Kunovich, 2003; Htun 2002; Jones y Htun 2002; Norris 2000)

Uno de los mecanismos institucionales más utilizados para incentivar la presencia más equitativa de mujeres en esferas de poder político ha sido las cuotas de género. En la actualidad más de un centenar de países cuenta con algún mecanismo de acción positiva o cuotas de género con dicho objetivo.

Las cuotas son un mecanismo por el cual se busca alcanzar una igualdad efectiva entre diferentes grupos sociales en el acceso a cargos de decisión o elección popular. (Hola, Veloso y Ruiz, 2002) Representan medidas de acción positiva sustentadas en el supuesto de que existe un desequilibrio que impide una igualdad de oportunidades efectiva entre grupos e individuos. (Ríos y Villar 2006)

El mecanismo de cuotas de género implica que hombres y mujeres deben conformar un número o porcentaje determinado de miembros, ya sea de una lista de candidatos, una asamblea parlamentaria, una comisión o directiva partidaria, o entidad a la que se aplique la medida. Las cuotas permiten que el esfuerzo de acceder a cargos de representación política no resida exclusivamente en las mujeres (en forma individual), sino en quienes controlan el proceso de selección. De esta manera se permite equilibrar, en cierto grado, las condiciones de competencia reduciendo las ventajas desmedidas con las que cuentan individuos que pertenecen a aquellos grupos que han ocupado históricamente posiciones de poder; en este caso, los varones.

De esta forma, «las cuotas de género se enfocan y entienden como una responsabilidad colectiva a un derecho individual». (Ríos y Villar 2006) Es por ello que la adopción de tales medidas ha ocurrido ahí donde los actores políticos (y a menudo los sociales) reconocen que las condiciones sociales, por sí solas, no logran modificar

las desigualdades existentes en una sociedad e impiden que mujeres y hombres accedan en forma equitativa a los cargos de representación política. De ahí que el Estado u otras instituciones (como los partidos políticos, organismos intergubernamentales o supra nacionales) mediante su legislación o normativas intervienen promueve condiciones de mayor igualdad en la competencia política para el acceso al poder.

En términos generales las cuotas de género no se refieren sólo a un mecanismo sino a un espectro de medidas que incluyen tres tipos fundamentales: escaños reservados, leyes electorales de cuota y cuotas de partidos políticos. (*Quota Project*, IDEA Internacional, Ríos y Villar 2006, Krook en este volumen)¹ En el primer caso se trata de apartar escaños en instituciones de representación para que sean ocupados exclusivamente por mujeres (esta medida se ha implementado fundamentalmente en países de Asia, África y del Medio Oriente. *Quota Project*, IDEA). Las leyes electorales de cuota han sido adoptadas en América Latina, África y Europa y aplicadas como mecanismo que modifica los sistemas electorales normando la composición de género de las listas de candidatos presentadas para competir en procesos electorales. Por último, las cuotas partidarias han sido adoptadas en más de 70 países del mundo, en forma voluntaria por los propios partidos políticos auto imponiéndose obligaciones sobre la composición de género de sus órganos directivos internos y/o para las listas de candidatos que presentan en competencias electorales para cargos de elección popular. (Ríos y Villar 2006)

En América Latina, desde 1991, cuando Argentina se convirtiera en el primer país del mundo en adoptar una ley de cuotas, 11 países latinoamericanos han adoptado mecanismos de cuotas de género en sus legislaciones internas: Argentina, México, Costa Rica y Paraguay en 1996, Bolivia, Brasil, Ecuador, Panamá, República Dominicana, Brasil y Perú en 1997, Venezuela en 1998 y Honduras en el 2000.

1 No existe consenso sobre si los escaños reservados constituyen un tipo de cuota o representan una medida de acción positiva distinta. Mientras Mona Lena Krook (en este volumen) y otras autoras las clasifican como una forma de cuota, otros autores plantean que se trata de un mecanismo de acción positiva específico. (Htun 2002).

(Ríos y Villar 2006)² En el caso de Paraguay y Panamá las cuotas se aplican sólo a nivel de las elecciones primarias (Jones en este volumen). Al mismo tiempo diversos partidos políticos han establecido cuotas internas para mujeres en forma voluntaria en Chile, Nicaragua, El Salvador, Brasil, Costa Rica, Paraguay, Venezuela y Uruguay.

Las leyes de cuotas incorporadas entre 1991 y 2000 en la región, establecen porcentajes mínimos de candidaturas femeninas con los que deben contar las listas electorales presentadas por los partidos políticos en los procesos electorarios; porcentajes que oscilan entre un 20% y 40%, respectivamente; siendo Costa Rica el país donde la ley estipula el porcentaje de cuota más elevado de la región.

OBJETIVOS Y ESTRUCTURA DE ESTA COMPILACIÓN

La adopción de las cuotas de género, ya sea por un partido político o por un Estado, ha generado fuertes y profundos debates políticos y normativos. Los supuestos y principios sustentados en defensa de estas medidas, interpelan conceptos fundamentales para la convivencia de una comunidad política, tales como el sentido de la democracia, de la representación, el principio de igualdad y el rol del Estado para modificar condiciones de desigualdad que impregnan cada una de nuestras sociedades.

Son justamente estos debates los que han impulsado a nivel internacional una vasta producción académica e intelectual sobre las cuotas de género.³ Pero si bien durante las últimas décadas, América Latina ha estado en la vanguardia de la promoción de las cuotas de género para enfrentar la persistente exclusión de las mujeres de las esferas de poder político, el fuerte debate público que esto ha producido no ha estado acompañado —en todos los países— de una producción de conocimiento equivalente como para entender los facto-

2 Desde entonces, Venezuela prescindió de este mecanismo y un decimosegundo país, Colombia, promulgó una ley que establece que las mujeres ocupen el 30 % de los cargos de funcionarios encargados de la toma de decisiones en el poder ejecutivo.

3 Ver, por ejemplo, la amplia revisión bibliográfica que realiza Mona Lena Krook en este volumen.

res causales, los procesos y efectos que dichos mecanismos producen en nuestras sociedades.

Mientras a nivel internacional crece una vasta producción académica sobre las cuotas, el tema ha sido escasamente estudiado por politólogos/as en la región. La mayoría de los estudios realizados, se ha concentrado en analizar en profundidad la experiencia a nivel nacional en determinados países,⁴ escaseando la mirada comparativa de los procesos regionales y la investigación empírica que permita detectar tendencias comunes y diferencias.⁵ De la misma forma, los debates normativos a nivel político han contado con escasos aportes teóricos, desde la Ciencia Política y/o Filosofía, que puedan contribuir a repensar la relación entre democracia, representación y equidad de género.

En América Latina existe, por tanto, una brecha significativa entre teoría y práctica, en lo que respecta a la representación política de las mujeres y las medidas de acción positiva que muchos Estados e instituciones políticas han adoptado para enfrentarlas. La relevancia de encarar estos debates y entregar insumos desde las ciencias sociales para los procesos políticos desarrollados en nuestra región, constituye el principal objetivo detrás de esta compilación.

El presente volumen surge así con el objetivo de sistematizar la investigación producida hasta la fecha sobre las cuotas de género tanto en el norte como en el sur de las Américas. Busca analizar la experiencia específica a la luz de los conocimientos teóricos y empíricos acumulados sobre los factores que han incidido en la aprobación, implementación y resultados de las cuotas de género en los países de la región.

La compilación presentada aquí constituye un aporte a la producción de conocimiento a nivel internacional, en la medida que representa uno de los primeros intentos por establecer un diálogo entre investigadores/as del norte y del sur que trabajan sobre estas materias.

4 Entre estos destacan los trabajos de Clara Araújo sobre Brasil; Jutta Marx, Mariana Caminotti y Jutta Borner y Nélica Archenti sobre Argentina; Mark Jones sobre Argentina y Costa Rica; Lisa Baldez y Linda Stevenson sobre México, entre otros.

5 Dos compilaciones anteriores escapan a esta tendencia. El libro editado por Magdalena León (...) sobre la implementación de las cuotas en la Región Andina, y el volumen recientemente editado por Nélica Archenti y María Inés Tula con una mirada hacia toda la región. En ambos casos se trata de compilaciones con un énfasis en los estudios de caso nacionales.

Es un esfuerzo inédito en la medida que va más allá de los estudios de caso para abordar discusiones teóricas y empíricas desde una perspectiva supranacional. En términos temáticos, el volumen contiene una revisión actualizada de la investigación especializada sobre las cuotas; un análisis de las tendencias globales en la adopción de las mismas y cómo América Latina se hace parte de ellas; reflexiones teóricas sobre los sustentos y posibles implicancias para la representación política de las mujeres; análisis comparado de los principales factores institucionales que afectan el resultado; así como un estudio en profundidad de la experiencia de cuotas en cuatro países de la región y los efectos globales de estos mecanismos en la presencia de mujeres en cargos legislativos.

La metodología mediante la cual fue elaborada esta compilación, escapa también a los mecanismos habituales para la realización de este tipo de esfuerzos editoriales colectivos. Los artículos presentados en este volumen son producto de un proceso de diálogo y debate directo entre las/os autores participantes. Todos los artículos fueron leídos y discutidos por los autores en un Seminario organizado por FLACSO-Chile («Cuotas en América Latina: el impacto en la representación política de las mujeres») en el mes de noviembre de 2006. A partir de dicha discusión los autores recibieron comentarios que fueron posteriormente incorporados a la producción de las versiones finales de sus trabajos, incluidos aquí.

El objetivo inicial de esta iniciativa era justamente identificar los factores que habían contribuido al éxito de las cuotas en la región y las características particulares que explicaban las diferencias en los resultados entre diversos países. El Seminario permitió avanzar en la sistematización de la experiencia comparada en los temas de género y representación, profundizando la reflexión académica sobre factores institucionales, políticos y culturales que afectan las oportunidades y las barreras que enfrentan las mujeres latinoamericanas para acceder a instancias de representación.

En este volumen se presentan ocho investigaciones agrupadas en tres grandes secciones. La primera incluye los trabajos de Mona Lena Krook y Susan Franceschet, donde se analiza la adopción y el impacto de las cuotas de género a nivel mundial y el efecto de ellas en la representación de los intereses de género de las mujeres. Se trata de un marco actualizado de los debates teóricos, los principales hallazgos

empíricos en la literatura especializada y de los procesos globales que se han desarrollado en lo que respecta a la adopción de cuotas, que, en su conjunto, sirven de marco para la compilación.

El trabajo de la profesora Franceschet nos invita a reflexionar más allá de la representación descriptiva (la presencia) de las mujeres en los cargos políticos y analizar el posible efecto que estas medidas de acción positiva pueden tener en el empoderamiento de las mujeres (a nivel individual y colectivo) y en la representación de sus intereses de género.

En la segunda parte se incluyen trabajos sobre cuatro países de la región y su experiencia con la aplicación de las cuotas de género. En primer lugar se incluyen dos de los casos nacionales paradigmáticos, elaborados por Clara Araújo y Jutta Marx, Mariana Caminotti y Jutta Borner. Se trata de los casos de Brasil, país donde las cuotas no han logrado incrementar la representación y Argentina, el país con la experiencia más larga en la aplicación de las mismas y uno de los dos donde estas han tenido el efecto más significativo en la llegada de mujeres al poder legislativo (el otro es Costa Rica). Ambos trabajos concluyen reafirmando la necesidad de analizar los contextos y factores políticos más allá de aquellos de carácter puramente electoral para entender los efectos de medidas como las cuotas.

En esta sección se incluyen también dos estudios adicionales que, si bien se enfocan en un país en particular, buscan dialogar con la literatura y aportar evidencia empírica sobre la forma en que las cuotas operan cuando interactúan con algunos factores específicos de los sistemas electorales. Se trata de un estudio de Lisa Baldez sobre la interacción entre cuotas de género y primarias en México y, el estudio de Máximo Gallo, Kristen Sample y Gregory Schmidt, sobre la aplicación de las cuotas en un sistema electoral con lista abierta (o voto preferencial) como es el caso del Perú. Ambos estudios reafirman la necesidad de analizar los posibles efectos, dificultades y aprendizajes de las cuotas a la luz de los contextos institucionales específicos en cada país. Llamam la atención, además, sobre la importancia de revisar la interacción de las cuotas con el régimen electoral en su conjunto más allá de las distinciones generales entre tipos de sistemas electorales.

Cada uno de estos artículos entrega conclusiones significativas que permiten analizar y entender los procesos de adopción de cuotas más allá de los países estudiados, tanto a nivel latinoamericano como mundial.

Por último, la tercera parte de la compilación concluye con dos trabajos elaborados desde una perspectiva comparada. El primero, de Mark Jones, plantea como pregunta de inicio el efecto que tiene el tipo de listas en los resultados inmediatos de las cuotas en la mayor o menor elección de candidatas mujeres en América Latina. Jones responde así al debate en la literatura sobre la incidencia efectiva que tiene este arreglo electoral en la aplicación de las cuotas, demostrando que para América Latina el tipo de lista constituye una variable electoral de alta significación.

A modo de conclusión, el último capítulo, elaborado por Marcela Ríos, Daniela Hormazábal y Maggi Cook, se propone revisar la trayectoria de aplicación de las cuotas en las últimas dos décadas en el continente, evaluando el efecto que estas han tenido en aumentar la presencia de mujeres en los poderes legislativos. Sobre la base de información de 18 países entre 1990 y 2008, las autoras demuestran que las cuotas de género han tenido un efecto significativo en mejorar la representación descriptiva de las mujeres latinoamericanas. En los países que cuentan con leyes electorales de cuotas, esta representación ha aumentado a un ritmo y magnitud muy por encima de aquellos donde no se han aprobado estas medidas.

AGRADECIMIENTOS

Esta publicación no hubiera sido posible sin el aporte de diversas entidades e individuos que participaron en un largo proceso de investigación, debate intelectual y producción del presente libro.

Quisiera agradecer en primer lugar el aporte de la Fundación Ford que hizo posible el desarrollo del proyecto de investigación impulsado por el Programa de Gobernabilidad de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) —Chile que buscó generar conocimientos y aportar insumos— desde la experiencia comparada —al debate en Chile sobre la representación política de las mujeres, que culminara en la realización del Seminario Internacional, origen de este libro, entre otras actividades.

De la misma forma, el Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA) ha contribuido generosamente para hacer posible la presente publicación, a la vez que acompañó activamente

el proceso que la antecedió, aportando apoyo técnico y recursos institucionales que han permitido vincular el trabajo realizado por investigadoras latinoamericanas con el de aquellos a nivel internacional.

El trabajo de los investigadores del Programa de Gobernabilidad y el personal de apoyo de FLACSO-Chile fue determinante para que esta iniciativa concluyera exitosamente. Mis agradecimientos especiales a Carolina Contreras y Andrés Villar por su aporte a este proceso.

A cada uno/a de las/os autoras/es que participaron de esta iniciativa y contribuyeron con sus investigaciones, comentarios y aportes para que este volumen se convirtiera en un trabajo genuinamente transnacional y comparado: Mona Lena Krook (EEUU), Susan Franceschet (Canadá), Jutta Marx Schutz (Argentina), Mariana Caminotti (Argentina), Jutta Borner (Argentina), Clara Araujo (Brasil), Lisa Baldez (EEUU), Máximo Gallo (Perú), Kristen Sample (Perú-EEUU), Gregory Schmidt (Perú), Mark Jones (EEUU), Daniela Hormazábal (Chile) y Maggi Cook (Chile).

Por último agradezco el apoyo incondicional y permanente de mi familia.

Este volumen está dedicado a todas las mujeres políticas latinoamericanas que han logrado superar obstáculos, romper barreras y demostrar que su presencia constituye un aporte decidido y significativo para el desarrollo de nuestros países y la calidad de nuestras democracias.

REFERENCIAS

- Archenti, Néida y María Inés Tula. (2008) *Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*. Buenos Aires: Heliasta.
- Htun, Mala. (2002) «Mujeres y poder político en Latinoamérica». En *Mujeres en el Parlamento: Más allá de los números*, editado por Julie Ballington y Myriam Méndez-Montalvo. Estocolmo: Internacional IDEA.
- y Jones, Mark. (2002) «Engendering the right to participate in decision making: Electoral quotas and women's leadership in Latin America». En: *Gender and the politics of rights and democracy in Latin America*, editado por Nikki Craske y Maxine Molyneux. Londres: Palgrave.
- León, Magdalena. (2005). *Nadando contra la corriente. Mujeres y cuotas en los países andinos*. Bogotá: UNIFEM.

- Norris, Pippa y R. INGLEHART (2003) 'Gender Equality and Cultural change around the world', Cambridge University Press.
- . (2000) «Women's Representation and Electoral Systems». En *The Encyclopedia of Electoral Systems*, editado por Richards Rose. Washington, D.C.: CQ Press.
- Paxton, Pamela & Sheri Kunovich. (2003) «Women's Political Representation: The Importance of Ideology», en *Social Forces*, September 2003, 82 (1), pp. 87-114.
- Ríos Tobar, Marcela y Villar, Andrés. (2006) *Cuotas de género. Democracia y representación*. FLACSO-Chile e IDEA. Santiago, Chile.
- Hola, Eugenia, Paulina Veloso y Carolina Ruiz. (2004) *Percepciones de los líderes políticos y sociales sobre la ley de cuotas: contenidos y factibilidad*. Departamento de estudio y estadística del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM). Documento de trabajo N° 79. Octubre, Santiago de Chile.

Primera Parte

EL DEBATE CONCEPTUAL SOBRE LAS CUOTAS DE GÉNERO

Una mayor participación de la mujer no sólo pasa por las cuotas, sino que a mayor participación habría mejor definición de políticas afirmativas, igualdad de condiciones, y permitiría cambiar la visión excluyente.

Piedad Zuccardi, senadora,
Partido Social de Unidad Nacional, Colombia

Capítulo 1

LA ADOPCIÓN E IMPACTO DE LAS LEYES DE CUOTAS DE GÉNERO: UNA PERSPECTIVA GLOBAL¹

Mona Lena Krook

Las mujeres constituyen más de la mitad de la población en la mayoría de los países del mundo, pero sólo hasta hace muy poco constituían una pequeña minoría de todos los sectores políticos. Aunque el grado de subrepresentación varía enormemente en el mundo,² la mayoría de los Estados se han comprometido a través de declaraciones nacionales e internacionales a promover el acceso de ellas a los cargos políticos.³ Como resultado, la mayoría de los países han registrado aumentos en el número de mujeres elegidas para los Parlamentos nacionales. En muchos casos, un ímpetu crucial para este cambio ha sido la adopción de políticas de cuotas para facilitar la selección de mujeres candidatas. Sin embargo, no todas las cuotas tienen el mismo grado de éxito en lo que respecta al incremento de la representación política de las

1 Quisiera agradecer a Diana O'Brien por su ayuda en la investigación de este proyecto y, especialmente, por su ayuda en la preparación de las tablas de este trabajo.

2 Para datos acerca de la representación de las mujeres en el mundo, ver Unión Inter-Parlamentaria 2006. Los artículos que discuten las razones para estas variaciones incluyen a Caul, 1999; Matland, 1998; Paxton, Hughes y Green, 2006; y Yoon, 2004.

3 En septiembre de 1995, los 189 Estados miembros de las Naciones Unidas unánimemente firmaron la Declaración y Plataforma para la Acción de Beijing, adoptada en la Cuarta Conferencia Mundial de Mujeres de las Naciones Unidas. La sección G destaca dos objetivos centrales: tomar medidas para asegurar el acceso igualitario de las mujeres y su participación completa en las estructuras de poder y de toma de decisiones, y aumentar la capacidad de las mujeres para participar en la toma de decisiones y en el liderazgo (Naciones Unidas, 1995).

mujeres: algunos países han experimentado aumentos drásticos luego de haber adoptado nuevas regulaciones de cuotas, mientras que otros han vivido cambios más modestos, o inclusive retrocesos en la proporción de mujeres elegidas. Más aún, algunas cuotas parecieran tener un efecto positivo en las mujeres como grupo, mientras que otras parecieran socavarlas como actores políticos.

Estos acontecimientos hacen surgir preguntas acerca de los rasgos distintivos de las políticas de cuotas, las razones para su adopción en los diversos contextos a lo largo del mundo y explicaciones por su variado impacto en la elección y empoderamiento de las mujeres en el mundo. Este trabajo aborda estas temáticas en cuatro partes. En la primera sección, se analizan las cuotas de género como fenómeno global. Se esbozan tres categorías de las políticas de cuotas —escaños reservados, cuotas de partidos y cuotas legislativas— y se describen sus características básicas, los países en los que se han aplicado y el momento en el que se adoptaron en relación con la difusión de cuotas a lo largo del mundo. En la segunda sección, se ofrecen cuatro explicaciones para la adopción de cuotas relacionadas con la movilización femenina, las estrategias de las elites políticas, las normas de igualdad y representación y el rol de los actores internacionales y transnacionales. En la tercera y cuarta partes, el trabajo se focaliza, específicamente, en el impacto de las leyes de cuotas de género. A partir de las evidencias que ha entregado América Latina y otras regiones, se examina el impacto en la selección de mujeres candidatas y su rol en el empoderamiento de estas como grupo. Se concluye que las cuotas de género no siempre tienen el efecto deseado, sino que frecuentemente producen una cantidad de implicancias positivas —esperadas y no esperadas— en la persecución de mayor igualdad entre hombres y mujeres en la vida política.

LAS CUOTAS DE GÉNERO COMO FENÓMENO GLOBAL

Los académicos utilizan el término *cuotas de género* de variadas formas. Yo las defino incluyendo tres categorías de medición —escaños reservados, cuotas de partidos y cuotas legislativas—, las cuales, en ocasiones, otros autores conciben como diferentes y distintivas. Veo estas políticas como equivalentes, porque todas buscan promover la

representación de las mujeres a través de políticas concretas para el incremento de la selección de candidatas a cargos políticos. Más aún, comparten similitudes sorprendentes en términos del momento de su introducción, a pesar del hecho de que los escaños reservados aparecen principalmente en África, Asia y el Medio Oriente; las cuotas de partidos son más bien comunes en la Europa occidental; y las legislativas se encuentran principalmente en América Latina. (Krook, 2004) En los cincuenta años transcurridos entre 1930 y 1980, sólo 10 países han establecido cuotas, seguidos por 12 más en los ochenta. En los noventa, sin embargo, las cuotas aparecieron en más de 50 Estados, a los cuales se les han adicionado casi 40 más desde 2000. (Krook, 2006b: 312-313) Como resultado, más de 100 países tienen actualmente alguna política de cuotas, habiendo sido más de un 75% de estas medidas instauradas durante los últimos 15 años. Las cuotas, por ende, parecen reflejar una norma internacional creciente con respecto a la necesidad de promover la representación política de las mujeres. (Krook, 2006a; Towns, 2004)

Los tres tipos de cuotas de género varían dependiendo de sus características básicas, los países en los cuales aparecen y el momento de su adopción. Los escaños reservados son políticas que literalmente reservan escaños para las mujeres de las asambleas políticas. Como tal, garantizan la presencia de estas al revisar los mecanismos de elección para exigir un número mínimo de actores femeninos. Esta proporción, sin embargo, generalmente es muy baja: algunas políticas para escaños reservados exigen cantidades tan bajas como un 1 o 2 % de todos los escaños, a pesar de que hay excepciones importantes, como la política de un 30%, adoptada recientemente en Tanzania. Estas medidas aparecieron primero en la década del 30, pero han sido adoptadas sólo recientemente en 2005. En efecto, se han convertido en una solución cada vez más importante en países con niveles muy bajos de representación femenina en el Parlamento. Se concentra geográficamente en África, Asia y el Medio Oriente. En algunos Estados, no existen cuotas a nivel nacional, pero se utilizan muy eficientemente a nivel local, como son los casos de India y Namibia.

Los escaños reservados son usualmente decretados a través de reformas constitucionales que establecen listas electorales separadas para las mujeres, designan distritos separados para las candidatas femeninas o asignan escaños femeninos a los partidos de acuerdo a su

proporción en el voto popular. Las estipulaciones iniciales para los escaños reservados en Pakistán en la década del 50, por ejemplo, indicaban un voto separado, en donde sólo las mujeres podían votar por las mujeres que ocuparían aquellos escaños reservados. (Afzal, 1999) Los escaños reservados en Uganda, en contraste, exigen que las mujeres compitan en distritos electorales designados específicamente, traslapados con un número de distritos electorales de un escaño, en un proceso que ocurre hasta dos semanas después de las elecciones generales. (Goetz and Hassim, 2003; Tripp, 2000) El esquema más común, sin embargo, es aquel en el que los escaños femeninos se distribuyen entre los partidos políticos en base a su proporción en el voto. En algunos países como Pakistán, hoy en día, varios partidos tienen el derecho a ocupar los escaños reservados. (Krook, 2005) En otros, como Bangladesh, el partido que obtiene más votos, tiene derecho a designar todos los escaños, de manera tal que pueden llenarlos todos con sus actores o, alternativamente, ocuparlos para obtener socios de coaliciones. (Chowdhury, 2002)

Las *cuotas de partidos* son medidas adoptadas voluntariamente por los partidos políticos para requerir una proporción determinada de mujeres entre sus candidatos. Dado que tienen su origen en los conglomerados políticos, estas cuotas difieren de los escaños reservados, toda vez que conciernen listas de candidatos, en vez de la proporción final de mujeres elegidas. Más aún, generalmente exigen una proporción más alta de mujeres, generalmente entre un 25 y 50% de todos sus candidatos. Fueron adoptadas por primera vez a comienzos de la década de los 70 por varios partidos de izquierda de Europa Occidental. Hoy en día, son el tipo de cuotas de género más comunes, ya que aparecen en los partidos de todo el espectro político y en todas las regiones del mundo. Continúan siendo las medidas prevalentes más adoptadas en Europa Occidental. Sin embargo, frecuentemente también coexisten junto a cuotas legislativas en África y América Latina, donde las cuotas de los partidos preceden o acompañan la adopción de leyes de cuotas con un mayor alcance.

Generalmente, las cuotas se introducen a través de cambios en los estatutos de los partidos. Al buscar alterar las prácticas de los conglomerados, estas políticas establecen nuevos criterios para la selección de candidatos de manera de estimular —o forzar— a las elites

partidarias a reconocer los sesgos existentes y considerar esferas alternativas de reclutamiento político. En muchos casos, esto quiere decir que las elites han tenido que encontrar nuevas formas de hallar posibles candidatas femeninas y persuadirlas a postular para algún cargo político, por ende superando sesgos importantes que tienen como resultado una cantidad menor de mujeres que se presentan y que son elegidas como candidatas de un partido. (cf. Lawless y Fox, 2005) Esta dinámica funciona de manera similar en muchos partidos políticos. Por ejemplo, el Partido Social Demócrata de Alemania introdujo una cuota de un 25% en 1988, la cual fue elevada a un 33% en 1994 y a un 44% en 1998. Para poder implementar esta cuota, las elites de los partidos tuvieron que aflojar las expectativas tradicionales con respecto a la nominación de candidatos, lo cual había requerido anteriormente que los posibles candidatos pasasen años trabajando dentro del partido como aprendices políticos. Al adoptar la cuota, las elites se vieron obligadas a reconocer que este 'requisito' tendía a excluir a las mujeres, quienes tenían menos tiempo que los hombres para dedicarse al trabajo de partido, a pesar de que eran competentes en muchos niveles para poder acceder a un cargo político. Por lo tanto, la cuota forzaba al partido a descubrir otras maneras de encontrar candidatos, como aprovechar a los activistas en la organización juvenil del partido, la organización de sesiones de capacitación para posibles candidatas femeninas y la motivación de mujeres talentosas para considerar competir. (Kolinsky, 1991; McKay, 2005)

Finalmente, las *cuotas legislativas* son medidas decretadas por los Parlamentos nacionales que obligan a todos los partidos a nominar una cierta proporción de candidatas femeninas. Similar a las cuotas de los partidos, atienden a los procesos de selección más que al número de mujeres realmente elegidas. A diferencia de las cuotas de los partidos, son provisiones obligatorias que se aplican a todos los grupos políticos, en vez de a aquellos que eligen adoptar las cuotas. Las cuotas legislativas, generalmente, disponen que las mujeres formen entre un 25 y 50% de todos los candidatos. Se conocen como el tipo más reciente de cuota de género, aparecido por primera vez a principios de la década de los 90, pero se han hecho cada vez más comunes en la medida en que más y más países las adoptan como política. Con algunas excepciones notables, estas medidas tienden a ser encontradas en países en vías de desarrollo, particularmente en América Latina y/o

en sociedades post conflicto, principalmente África, el Medio Oriente y Sureste de Europa. En muchos países, coexisten con —o sustituyen a— las estipulaciones para las cuotas de partidos.

Las cuotas legislativas generalmente involucran reformas a la Constitución o a la ley electoral para poder alterar el significado de la igualdad y representación que informan los procesos de selección de candidatos. En particular, estas nuevas leyes buscan legitimar la acción afirmativa y reconocer el «género» como una entidad política. En Francia, por ejemplo, una cuota de un 50% se introdujo luego de la reforma constitucional de 1999, y luego de cambios en la ley electoral en 2000. Los partidos deben ahora nominar a un 50% de hombres y a un 50% de mujeres candidatos para casi todos los cargos políticos, experimentando diversas sanciones financieras y políticas si no cumplen. (Krook, 2005; Murray, 2004) En comparación, la ley de cuotas aprobada en Argentina en 1991 implicaba reformas al código electoral y establecía que los partidos debían presentar un 30% de candidatas mujeres en posiciones en donde tuvieran probabilidad de ser elegidas. En combinación con otras decisiones y legislación, esta ley requería que los partidos no sólo debían presentar, sino también elegir, un 30% de mujeres. (Chama, 2001; Jones, 1996) Un último ejemplo es Bosnia, en donde una ley aprobada en 2000 estableció una cuota de un 30% para las mujeres en elecciones locales y nacionales. Esta cuota se mejoró en 2001 para especificar un mínimo de posiciones en las listas de los partidos en donde las mujeres candidatas debían ser colocadas: debía haber, por lo menos, una mujer entre los dos primeros candidatos, dos entre los primeros cinco y tres entre los primeros ocho. (Lokar, 2003; Rukavina *et al*, 2002)

LAS LEYES DE CUOTAS DE GÉNERO EN AMÉRICA LATINA Y OTROS PAÍSES

La difusión de las políticas de cuotas de género genera preguntas acerca de cómo y porqué estas medidas han sido adoptadas en diversos países en todo el mundo. Empíricamente, esto es importante para la comprensión de los acontecimientos en países donde las políticas de cuotas ya existen. No obstante, y más crucial, sugieren formas de

avanzar en países donde se han propuesto las cuotas, pero aún no se han aplicado a nivel nacional —o a nivel de partidos políticos (ver Tabla 1). La difusión global de cualquier política es inusual, pero la rápida propagación de las cuotas es especialmente sorprendente, ya que muchas personas —incluyendo las feministas— abogan objeciones fuertes y convincentes contra las cuotas en sí como una estrategia para aumentar la representación política de las mujeres. (Bacchi, 2006; Krook, 2006a)

Tabla 1
Leyes de cuotas de género propuestas

Región y país	Año en que se propuso	Porcentaje de cuota
América Latina		
Chile	1992, 1997, 2003	Variado
El Salvador	2000	30%
Guatemala	1998	44%
Trinidad y Tobago	1995, 2000	30%, 50%
Uruguay	1988, 1992, 2002	25%, 33%
África		
Kenya	2002	33%
Malawi	2004	30%
Namibia	2002	50%
Zambia	2004	30%
Asia		
Timor Oriental	2001, 2005	30%
India	1996, 1998, 2000, 2002, 2004	30%
Sri Lanka	1998, 2000	25%
Europa Oriental		
Albania	2001, 2003	Desconocido
Moldavia	1997	30%
Polonia	Desconocido	30%
Eslovaquia	2004	30%
Eslovenia	1996, 2000, 2004	30%
Ucrania	2004	30%

Región y país	Año en que se propuso	Porcentaje de cuota
Europa Occidental		
Italia	1997, 2006	50%
Suiza	1992, 1996, 2000	Desconocido
Pacífico		
Australia	1993	50%

Fuente: Krook, 2006b.

Algunos argumentan en contra de las cuotas, por ejemplo, sobre la base de que no son democráticas —e inclusive las catalogan de antidemocráticas— porque violan la noción de que debiese haber una ‘libre elección’ de quien es nominado o elegido para un cargo político. (Squires, 1996) Otros sostienen que las cuotas son injustas porque discriminan a los hombres, ya que no permiten que hombres y mujeres compitan abiertamente por los escaños. En algunos países, esta objeción ha tomado tanta fuerza que ha llevado a dar un vuelco en las políticas de cuotas basándose en que contravienen los principios de igualdad y no-discriminación señalados en la Constitución y la ley de igualdad. (Mossuz-Lavau, 1998; Russell, 2005) Un tercer argumento en contra de las cuotas —señalado por algunas feministas, pero mayoritariamente por miembros de partidos conservadores— es que son ofensivas para las mujeres, ya que sugieren que estas no son capaces de ganar un cargo *por su propia cuenta*. (Amar, 1999; Kishwar, 1998) Las tres argumentaciones son contrarrestadas por un rango amplio de evidencias, pero de todas formas continúan teniendo fuerza para bloquear la adopción de las cuotas y deslegitimar las políticas de cuotas ya existentes.

Además de esta hostilidad normativa, la difusión de cuotas es desconcertante porque contradice las expectativas acerca del rol de los intereses propios en la política. Más específicamente, las cuotas para las mujeres parecieran desafiar el estatus de los mismos políticos hombres y de los líderes de los partidos, que instauran estas políticas. En el nivel más notorio, estas medidas requieren que los hombres como grupo cedan algunos escaños a las mujeres como grupo. De manera más sutil, las cuotas reflejan el reconocimiento de que los procesos de selección de candidatos están infundidos con un sesgo favorable a

los hombres, lo cual necesita ser corregido. A pesar de estas barreras, las cuotas, sin embargo, han sido aceptadas en países alrededor del mundo (ver Tabla 2). Un estudio de estos casos sugiere, por lo menos, cuatro posibles explicaciones relacionadas con el apoyo a las políticas de cuotas y porqué estas son finalmente adoptadas.⁴

Tabla 2

Políticas de cuotas de género por fecha de adopción, región y tipo

Década	Región	Esaños reservados	Cuotas de partido	Cuotas legislativas
1930s	Asia	India		
1940s	Asia	Taiwán		
1950s	Asia	Pakistán	China	
1960s	África	Ghana		
1970s	Asia	Bangladesh		
	África	Tanzania***		
	Oriente Medio	Egipto* Sudan***	Israel	
	Europa Occidental		Países Bajos Noruega	
1980s	África	Uganda	Senegal	
	América Latina		Brasil Chile Uruguay	
	América del Norte		Canadá	
	Europa Occidental		Austria Bélgica Dinamarca* Alemania Islandia Suecia Reino Unido	
1990s	África	Kenya Sudan*** Tanzania***	Cabo Verde Camerún Mozambique Namibia** Senegal África del Sur	Namibia**

4 Para una discusión más extensa sobre estas explicaciones, ver Krook, 2006b y Krook, próximamente.

Década	Región	Escaños reservados	Cuotas de partido	Cuotas legislativas
1990s	Asia	Nepal Filipinas **	India*** Corea del Norte Filipinas** Corea del Sur*** Taiwán*** Fiji	
	Europa Oriental		Armenia** República Checa Estonia Hungría Kyrgyzstan Lituania Polonia Eslovaquia Eslovenia	Armenia**
	América Latina		Bolivia** República Dominicana** El Salvador Haití México*** Nicaragua Venezuela**	Argentina Bolivia** Brasil Colombia* Costa Rica República Dominicana ** Ecuador Guyana México*** Panamá Perú Venezuela* **
			Turquía	
	Pacífico		Australia	
	Europa Occidental		Chipre Francia** Grecia Irlanda Italia** Luxemburgo Portugal	Bélgica Francia** Italia*, **

Década	Región	Escaños reservados	Cuotas de partido	Cuotas legislativas
2000s	África	Burkina Faso Djibouti Eritrea Rwanda** Somalia Tanzania***	Angola Botswana Camerún Guinea Ecuatorial Etiopía Costa de Marfil Kenya Malawi Mali Sierra Leone Zimbabwe	Burundi Djibouti Liberia Mauritania Nigeria Rwanda**
	Asia		Tailandia	Indonesia Corea de Sur***
	Europa Oriental		Bosnia-Herzegovina** Croacia Macedonia** Moldavia	Bosnia-Herzegovina** Macedonia** Rumania Serbia y Montenegro Uzbekistán
	América Latina			Honduras México***
	Oriente Medio	Bahrein Jordania Marruecos**	Argelia Marruecos** Túnez Yemen Malta	Afganistán Irak Territorio Palestino, Ocupado
	Europa Occidental		Portugal	

* Medida después revocada.

** Dos medidas de cuotas adoptadas en la misma década.

*** Dos medidas de cuotas adoptadas en décadas diferentes.

Fuente: Krook, 2006b: 312-313, actualizado.

La primera dice relación con que las mujeres se movilizan en pos de las cuotas para incrementar la propia representación; generalmente ocurre cuando los grupos femeninos se dan cuenta de que las cuotas son una manera efectiva —y tal vez la única— de aumentar la representación política femenina. Igualmente, las mujeres involucradas en las campañas a favor de las cuotas varían enormemente en los diferentes casos. Ellas pueden incluir organizaciones femeninas dentro de los partidos políticos, movimientos femeninos en la sociedad civil, grupos de mujeres en otros países o, inclusive, mujeres cercanas a hombres poderosos. A pesar de esta diversidad, en todas estas instancias, los grupos femeninos persiguen las cuotas tanto por razones normativas como pragmáticas. Ellas creen que debería haber más mujeres en la política de manera de promover la justicia, los intereses y los recursos. (Phillips, 1995) Sin embargo, reconocen que en ausencia de una tendencia 'natural' hacia el cambio, es probable que esto se pueda alcanzar mediante acciones específicas que apunten a promover a las candidatas femeninas.

La segunda explicación es que las elites políticas adoptan las cuotas por razones estratégicas, generalmente en relación a la competencia con otros partidos. Varios estudios de casos sugieren, por ejemplo, que las elites de los partidos con frecuencia adoptan las cuotas cuando uno de sus rivales hace lo mismo. (Caul, 2001; Meier, 2004) Esta preocupación se puede intensificar si el partido busca sobrepasar un periodo largo de oposición o bien, bajas drásticas en su popularidad. En otros contextos, las elites ven las cuotas como una manera de demostrar un cierto compromiso con las mujeres sin tener realmente la intención de alterar los patrones existentes de desigualdad, o alternativamente, como una manera de promover otros fines políticos, como mantener el control sobre rivales políticos dentro o fuera del partido. Si estos son los motivos, la adopción de las cuotas no trae aparejado un significado acerca del empoderamiento de las mujeres en política, sino más bien se trata de cómo las cuotas encajan —tal vez de manera oportunista— con varias otras luchas entre elites políticas.

La tercera es que las cuotas se adoptan cuando se fusionan con nociones existentes o emergentes de igualdad y representación. La evidencia indica que las cuotas de género son compatibles, de diferentes maneras, con un número de marcos normativos. Algunos académicos ven en la adopción de cuotas una consistencia con ideas acerca de

igualdad y acceso igualitario. Ellos señalan que los partidos de izquierda, por lo general, están más abiertos a tomar medidas tales como las cuotas porque se ajustan a sus objetivos principales de igualdad social. Otros interpretan las cuotas como un método para reconocer las diferencias y la necesidad de tener una representación proporcional. Por lo tanto, las cuotas para las mujeres son una extensión lógica de las garantías dadas a otros grupos en base a la lingüística, la religión, la raza y otras divisiones. Una observación final es que las cuotas tienden a aparecer durante periodos de innovación democrática. En estos países, las cuotas pueden ser vistas como una manera de establecer la legitimidad del nuevo sistema político durante una transición democrática o, la creación de nuevas instituciones democráticas. En su conjunto, estos argumentos analizan las cuotas en relación a cómo estas ‘calzan’ con las características del contexto político: no reflejan el asunto de principios respecto de empoderar a las mujeres, o estrategias pragmáticas para alcanzar o mantener el poder.

La cuarta explicación es que las normas internacionales apoyan las cuotas y que son difundidas a través de intercambios transnacionales. A lo largo de los últimos 10 años, una variedad de organizaciones internacionales —que incluyen a las Naciones Unidas, Socialist International, el Concejo Europeo, la Unión Europea, la Commonwealth, la Unión Africana, la Comunidad para el Desarrollo de África del Sur y la Organización para los Estados Americanos— han emitido declaraciones en las que recomiendan a todos los Estados miembros intentar obtener un 30% de mujeres en todas las entidades políticas. Estas normas dan cuerpo a los debates nacionales sobre cuotas en por lo menos cuatro formas.⁵ La imposición internacional ocurre en casos en donde los actores internacionales están directamente involucrados en la adopción de las cuotas, ya sea en la decisión de aplicarlas ellos mismos, o bien al apremiar a los líderes nacionales a hacerlo. La emulación transnacional acontece cuando los movimientos femeninos locales y las organizaciones no gubernamentales transnacionales comparten información acerca de las estrategias de las cuotas en las fronteras nacionales. Los consejos internacionales aparecen en casos donde los eventos internacionales entregan nuevas

5 Para ejemplos y una discusión más detallada de estas cuatro dinámicas, ver Krook, 2006b.

fuentes de apalancamiento en los debates nacionales, cambiando el balance a favor, o en la presión de actores locales y transnacionales para que se adopten las cuotas. Los bloqueos internacionales ocurren finalmente, cuando los actores internacionales buscan prevenir la adopción de las cuotas de género, a pesar de las movilizaciones de los grupos femeninos locales y de las ONG transnacionales a favor de estas políticas.

Estas consideraciones revelan que un rango amplio de actores está comprometido con las campañas de cuotas y realizan contribuciones claras en los debates. Aunque la difusión de las cuotas de género indica que la representación de las mujeres ya ha llegado a la agenda política en varios países del mundo, estos patrones de compromiso de los actores sugieren que la acción política juega un rol crucial para crear el acceso de las mujeres a los cargos políticos. Explicado de manera un tanto diferente, la difusión de las cuotas desafía la idea de que el aumento en el número de mujeres en la política sigue 'naturalmente' luego de los cambios en el estatus social y económico de ellas. En el pasado, los países con niveles más altos de representación femenina tendían a tener niveles más altos de desarrollo económico, educación femenina y participación de la fuerza laboral femenina. Hoy en día, esta relación es más mezclada: muchos países en vías de desarrollo tienen altos porcentajes de mujeres en la política, así como también muchos países desarrollados tienen relativamente pocas mujeres que participan. (UNIFEM, 2002) La adopción de las cuotas parece ser una razón de peso en este reciente cambio en los patrones de representación alrededor del mundo. Sin embargo, no todas las cuotas logran el efecto deseado: algunas producen aumentos, otras resultan en estancamientos e inclusive algunas causan bajas en el número de mujeres elegidas al Parlamento.

LAS LEYES DE CUOTAS DE GÉNERO Y LA ELECCIÓN DE MUJERES

Las medidas de cuotas son diversas y, por ende, las diferencias en sus impactos son esperadas. En particular, los escaños reservados y las cuotas de partidos ofrecen un rango amplio de estipulaciones relacionadas con la representación de las mujeres. Las variaciones en el impacto de las leyes de cuotas, sin embargo, son algo más sorprendentes:

la mayoría de las políticas exige niveles similares de candidatas mujeres y se aplican a todos los partidos políticos dentro de un país determinado (ver Tabla 3). Descubrir porqué algunas cuotas son más efectivas que otras es una tarea complicada: además de las características de las políticas específicas, las cuales afectan la probabilidad de ser implementadas, las cuotas se introducen cuando las variaciones ya existen en el porcentaje de mujeres en los Parlamentos. Las variaciones en las diferentes naciones provienen de los resultados combinados de las cuotas —en donde estas están presentes— y de otros factores políticos, sociales y económicos que usualmente ya estaban operando antes de que se establecieran las cuotas. Como resultado, las mismas no simplemente conllevan la obtención de ganancias proporcionales a la política de cuotas, sino que también interactúan —tanto positiva como negativamente— con varias características del contexto político más amplio.

Tabla 3
El impacto de las leyes de cuotas de género

Región y país	Ley de cuota, Cámara baja	Año de adopción	% de mujeres antes de cuotas	% de mujeres después de cuotas	Impacto de las cuotas, puntajes
América Latina					
Argentina	30%	1991	8.7% (1989)	35.0%(2005)	+26.3
Bolivia	30%	1997	6.9% (1993)	16.9%(2005)	+10.0
Brasil	25%	1997	6.6% (1994)	8.6% (2002)*	+2.0
Colombia**	30%	1999	11.8% (1998)	12.0%(2002)*	+0.2
Costa Rica	40%	1996	15.8% (1994)	38.6%(2006)	+22.8
República Dominicana	25%, 33%	1997, 2000	11.7% (1994)	19.7%(2006)	+8.0
Ecuador	20%, 30%	1997, 2000	Desconocido(96)	25.0%(2006)	--
Guyana	33%	Desconocido	Desconocido	29.0%(2006)	--
Honduras	30%	2000	9.4% (1997)	23.4%(2005)	+14.0
México	30%, 30%	1996, 2002	14.2% (1994)	22.6%(2006)	+8.4
Panamá	30%	1997	9.7% (1994)	16.7% (2004)	+7.0
Paraguay	20%	1996	2.5% (1993)	10.0% (2003)	+7.5
Perú	25%, 30%	1997, 2001	10.8% (1995)	29.2% (2006)	+18.4
Venezuela***	30%	1998, 2003	5.9% (1993)	18.0% (2005)	+12.1

Región y país	Ley de cuota, Cámara baja	Año de adopción	% de mujeres antes de cuotas	% de mujeres después de cuotas	Impacto de las cuotas, puntajes
Europa Oriental					
Armenia	5%	1999	6.3% (1995)	5.3% (2003)	-1.0
Bosnia-Herzegovina	33%	2001	7.1% (2000)	14.3% (2006)	+7.2
Macedonia	30%	2002	6.7% (1998)	28.3% (2006)	+21.6
Serbia y Montenegro	30%	2002	N/A	12.0% (2003)	--
Asia					
China	Aumentando	1955	12.0% (1954)	20.3% (2003)	+8.3
Indonesia	30%	2003	8.0% (1999)	11.3% (2004)	+3.3
Nepal	3%	1990	6.1% (1988)	5.9% (1999)	-0.2
Corea del Norte	20%	1998	20.1% (1990)	20.1% (2003)	0
Filipinas	M. incl.	1986	10.7% (1992)	15.7% (2004)	+5.0
Corea del Sur	30%	2000	3.7% (1996)	13.4% (2004)	+9.7
Europa Occidental					
Bélgica	33%	1994	9.4% (1991)	34.7% (2003)	+25.3
Francia	50%	1999-2000	10.9% (1997)	12.2% (2002)	+1.1
Portugal	33.3%	2006	21.3% (2005)	Desconocido	--
Oriente Medio					
Afganistán	25%	2004	N/D	27.3% (2005)	+27.3
Irak	25%	2004	7.6% (2000)	25.5% (2005)	+17.9
Territorio Palestino, ocup.	20%	2005	N/D	Desconocido	--
África					
Burundi	30%	2005	18.4% (1993)	30.5% (2005)	+12.1
Djibouti	10%	2002	0.0% (2003)	10.8% (2003)	+10.8
Liberia	30%	2005	5.3% (2003)	12.5% (2005)	+7.2
Mauritania	20%	2006	Desconocido	Desconocido	--
Nigeria	10%, 25%	2001, 2004	1.2%	12.4% (2004)	+11.2
Ruanda	30%	2003	25.7% (1994)	48.8% (2003)	+23.1

* Resultados recientes de las elecciones (2006) desconocido.

** Cuotas revocadas.

*** Cuotas revocadas y luego reinstauradas.

Fuentes: Datos propios; Unión Inter-Parlamentaria, 1995; Unión Inter-Parlamentaria, 2006.

En un intento de develar estos efectos, los académicos esbozan tres explicaciones generales relacionadas con el impacto de las cuotas en la elección de más mujeres en cargos políticos. La primera se centra en los detalles de las medidas de cuotas en sí mismas. Algunos estudios afirman que el impacto de las cuotas está conectado muy de cerca con el tipo de medida involucrada. Aunque la mayoría está de acuerdo en que los escaños reservados generalmente producen cambios pequeños en la representación de las mujeres, (Chowdhury, 2002) algunos señalan que las cuotas de los partidos son más efectivas porque son voluntarias, adoptadas a partir de inquietudes internas acerca de las ventajas electorales; (Leijenaar, 1997) mientras que otros insisten en que las cuotas legislativas son más efectivas porque obligan a todos los partidos políticos, y no sólo a aquellos que eligen adoptarlas, y son reforzadas por las burocracias del Estado y las Cortes, en vez de serlo sólo por los líderes de los partidos. (Jones, 1998)

Estos académicos argumentan que el impacto de las cuotas de género proviene de la redacción de la cuota, sea porque el lenguaje utilizado en la política refuerza los requerimientos de las cuotas, o reduce la ambigüedad o vaguedad con respecto al proceso de implementación; de los requerimientos de la cuota, sea que la política específica dónde debiesen ser nominadas las candidatas femeninas y a qué elecciones se aplicaría la política; de las sanciones de la cuota, sea que la política establece los organismos encargados de revisar y reforzar los requerimientos y procedimientos de las cuotas para la sanción o rectificación de los incumplimientos; y de la legitimidad percibida de la cuota, sea que la política sea percibida como legal o constitucional desde el punto de vista de la ley nacional e internacional.

Aunque los detalles de las estipulaciones individuales de las cuotas claramente definen la implementación de la cuota, esta línea de investigación pasa por alto algunas consecuencias no intencionadas, conducentes a que políticas que, siendo similares, producen efectos diferentes en la representación de las mujeres, y a políticas que, siendo diferentes, experimenten resultados comparables. De manera más obvia, los tres tipos de medidas de cuotas están, hoy en día, presentes en los Parlamentos del mundo con las proporciones más altas de mujeres, al mismo tiempo que todos tienen rangos similares en términos de su impacto: los escaños reservados producen entre un 5,5% y un 48,8% de mujeres en el Parlamento; las cuotas de partidos, entre un

5% y un 47,3%; y las cuotas legislativas, entre un 4,6% y un 38,6%. (Base de Datos Mundial de Cuotas para las Mujeres, 2006; Unión Inter Parlamentaria, 2006) Al explorar estas variaciones, estudios de caso individuales revelan numerosos efectos no anticipados relacionados con la redacción, requerimientos, sanciones y legitimidad de las medidas de cuotas.

Una redacción enérgica, por ejemplo, a veces establece de manera inadvertida un techo para la representación de las mujeres, si las elites interpretan las posiciones que no han sido designadas para las mujeres como escaños o distritos reservados para los hombres, (Nanivadekar, 2003) mientras que los requerimientos estrictos son, con frecuencia, menos importantes para la implementación de las cuotas que la legislación relacionada aprobada más adelante. (Chama, 2001; Jones, 2004) De esta misma manera, la presencia de sanciones no siempre es suficiente para obtener el cumplimiento de las elites si las mismas no son aplicadas de manera consistente por las entidades supervisoras, (Baldez, 2004b; Jones, 1996) mientras que la ausencia de sanciones no imposibilita el cumplimiento si los partidos responden a otra normativa o incentivos estratégicos para la implementación de las estipulaciones de las cuotas. (Leijenaar, 1997; Opello, 2006) Finalmente, un sentido de legitimidad no siempre es acorde con los patrones de implementación: las medidas vistas como ilegítimas por la población pueden resultar en un aumento drástico en la representación de las mujeres, (Nechemias, 1994; Yoon, 2001) mientras que aquellas percibidas como legítimas pueden perder su efecto a través del tiempo, conllevando el estancamiento del número de mujeres electas al Parlamento. (Dahlerup, 2001; Kjær, 1999)

Una segunda explicación relaciona el impacto de las cuotas con el 'calce' entre las medidas de cuotas y la estructura institucional existente. La mayoría de los estudios de esta índole, se centra en las características del sistema electoral, examinando cómo las reglas electorales facilitan o entorpecen los efectos potencialmente positivos de las cuotas en la representación de las mujeres. Ellos señalan que las cuotas tienen mayor impacto en la representación proporcional de los sistemas electorales con listas cerradas y con distritos de magnitudes altas, (Caul, 1999; Htun y Jones, 2002) a pesar de que también identifican las características idiosincráticas de ciertos sistemas electorales que afectan de manera negativa la implementación de las cuotas,

incluyendo la posibilidad de los partidos de competir con más de una lista en cada distrito, (Costa Benavides, 2003) la existencia de sistemas electorales diferentes para distintos tipos de elecciones, (Jones, 1998) y la oportunidad para los partidos de nominar más candidatos que el número de escaños disponibles. (Htun, 2002)

Otros académicos consideran las características del sistema político de los partidos, así como las propias de los partidos para descifrar la dinámica partidista que ayuda o trastorna la implementación de la cuota. Ellos argumentan que las cuotas tienen más probabilidad de tener un impacto en los sistemas de partidos cuando varios partidos coexisten y los más grandes responden a las innovaciones en políticas iniciadas por los más pequeños, (Kolinsky, 1991) así como en los partidos con ideologías de izquierda cuando el liderazgo del partido es capaz de reforzar las regulaciones partidistas nacionales. (Caul, 1999; Davidson-Schmich, 2006) Aún así, otros han observado tasas más altas de implementación en todos los partidos en países donde la cultura política enfatiza las diferencias de género y la representación grupal, (Meier, 2004) y tasas más bajas de cumplimiento en otros donde la cultura política enfatiza la igualdad de género y la representación individual. (Inheteven, 1999)

Aunque estos académicos persuasivamente conectan la eficacia de las cuotas a la presencia de ciertas características electorales, partidistas y normativas, estudios dispares sugieren que las cuotas, de hecho, triunfan en una variedad de diferentes contextos institucionales. En términos del sistema electoral, a veces tienen un fuerte impacto en la proporción de mujeres elegidas en el Parlamento en países con sistemas electorales de mayoría relativa y mixto. (Breitenbach y Mackay, 2001; MacIvor, 2003) De manera similar, las listas abiertas y los distritos de bajas magnitudes, en algunos casos, magnifican los efectos de las cuotas a través de la dinámica del voto preferencial, la distancia entre 'cuotas eficaces' y legislativas, y la magnitud relativa del partido político más grande. (Schmidt and Saunders, 2004)⁶ De acuerdo al

6 Los distritos de magnitudes bajas elevan las 'cuotas eficaces' cuando las leyes de la aritmética necesitan redondear el número de escaños de manera de cumplir con los requerimientos de las cuotas, transformando una cuota de un 25% en una de 50% cuando están disponibles dos escaños, una cuota de 30%, cuando están disponibles tres escaños, y un 25% cuando están disponibles cuatro escaños. (Schmidt y Saunders, 2004)

sistema partidario, no siempre es necesaria la presencia de varios partidos para que las cuotas tengan impacto, debido a que algunas de las más eficaces son aquellas aplicadas por regímenes de partidos unitarios como una manera de patrocinio político o de establecimiento de legitimidad social. (Goetz y Hassim, 2003) A partir del mismo indicio, los partidos de derecha ocasionalmente implementan cuotas con una mayor proporción que los partidos de izquierda, (Green, 2003) mientras que los partidos más descentralizados en ocasiones tienen mejores registros de implementación que los más centralizados. (Kolinsky, 1989) Finalmente, los argumentos centrados en la igualdad sexual y la representación individual, comúnmente son extremadamente eficaces en lo que respecta a aumentar la representación de las mujeres. (Dahlerup, 2001) Al mismo tiempo, las campañas a favor de las cuotas frecuentemente transforman las creencias existentes en el transcurso de la discusión, lo cual sugiere que las variaciones en la implementación de las cuotas se relacionan tanto con normativas nuevas y emergentes, como con ideas más tradicionales acerca del género y la política. (Agacinski, 2001; Squires, 1996)

Por último, una tercera explicación, esboza a los actores que apoyan o se oponen a las cuotas y a sus respectivos roles para garantizar o socavar la implementación de ellas. Mucha de esta literatura se focaliza en las elites de los partidos políticos como el grupo más directamente responsable por las variaciones en el impacto de las cuotas, ya que la aplicación eficaz de las mismas mayoritariamente depende de la voluntad de las elites de reclutar candidatas mujeres. Muchos de los hechos exponen las maneras como las elites buscan mitigar el impacto de las cuotas a través de oposiciones pasivas a reforzarlas hasta medidas más activas para subvertir el efecto deseado, (Araújo, 2003; Costa Benavides, 2003) al punto de, inclusive, cometer fraudes electorales a gran escala y de intimidar a las candidatas femeninas. (Delgadillo, 2000; Human Rights Watch, 2004)

Muchos también mencionan otros actores que juegan un rol directo o indirecto en el refuerzo de las estipulaciones de las cuotas, incluyendo las organizaciones femeninas, tanto dentro como fuera de los partidos políticos, las que presionan a las elites para cumplir con las estipulaciones de las cuotas, distribuyen información acerca de las regulaciones de las mismas, tanto a las elites como al público general, capacitan a las candidatas mujeres para negociar posiciones mejores

en sus respectivas listas de partido; (Camacho Granados *et al*, 1997; Durrieu, 1999) Cortes nacionales e internacionales que proveen de un terreno para desafiar el no cumplimiento y exigen que los partidos reformulen las listas que no cumplen con la ley; (Jones, 2004; Villanueva Flores, 2003)⁷ y ciudadanos comunes que se involucran en el escrutinio público de las prácticas de selección de los partidos a través de informes y reprimendas que conllevan a las elites a cumplir e inclusive a exceder los compromisos con respecto a las cuotas. (Baldez, 2004a; Kolinsky, 1991)

Aunque muchas elites de los partidos se oponen a las cuotas y toman acciones para reducir su impacto, y variados actores estatales y de la sociedad civil las apoyan y presionan a las elites para garantizar su implementación, diversos estudios concluyen que estos grupos juegan una variedad de roles para promover y cambiar las regulaciones de las cuotas. Las elites políticas, por ejemplo, a veces las adoptan e implementan a pesar de la oposición del público: algunos las introducen gradualmente sobre el curso de varias elecciones para así reducir la resistencia entre los beneficiarios, votantes y organizaciones políticas locales, (Dahlerup, 1988; Steininger, 2000) mientras que otros acogen estas medidas como un pretexto conveniente para eliminar rivales masculinos experimentados a favor de candidatas mujeres con menos experiencia. (Bird, 2003) Al mismo tiempo, algunos grupos de mujeres buscan activamente socavar las estipulaciones existentes de las cuotas, a pesar de que en muchos de estos casos, apuntan a ganar una vía hacia medidas más radicales para incrementar la representación de las mujeres. (Chowdhury, 2002; Huang, 2002) De manera similar, algunos jueces rechazan las acusaciones de no cumplimiento, emiten decisiones erróneas con respecto a la aplicabilidad de las leyes de

7 En casos inusuales, los ciudadanos agotan las instancias locales y apelan a las autoridades internacionales para que se cumplan las medidas de cuotas. Los ciudadanos de Argentina y Perú, por ejemplo, han presentado quejas en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). En Argentina, la decisión de la CIDH de admitir el caso movilizó al Presidente Fernando de la Rúa para apoyar un nuevo decreto que especifica cómo debiesen ser implementadas las cuotas. (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1999; Comisión inter-Americana de Derechos Humanos, 2001) En Perú, la solicitud a la CIDH llevó a los Tribunales Nacionales Electorales a calcular correctamente la cuota mínima para las elecciones locales del 2002. (Comisión inter-Americana de Derechos Humanos, 2002)

cuotas y reducen su activismo judicial en el tiempo, llevando a disminuir la eficacia de las cuotas. (Chama, 2001; Schmidt, 2003) Muchos ciudadanos, finalmente, ni siquiera están enterados de la existencia de estipulaciones de cuotas, y mucho menos de las variaciones en su impacto, reduciendo la posibilidad de la vigilancia pública de sus procesos de implementación. (Htun and Jones, 2002)

LEYES DE CUOTAS DE GÉNERO Y EL EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES

Los patrones existentes en la adopción e implementación de las cuotas causan mucho escepticismo acerca de si estas políticas son o no benéficas para las mujeres. Ciertamente, la evidencia de muchos casos sugiere que las cuotas no son una demanda feminista, articulada por un nuevo movimiento global de mujeres, sino más bien un intento cínico, entre las elites, de enmascarar otras luchas bajo la apariencia de una preocupación por el estatus político de las mujeres. Adicionalmente, las cuotas parecieran contradecir —o al menos socavar— un número de otras tendencias recientes en las políticas internacionales y feministas, a saber, el creciente neoliberalismo, la supuesta disminución en las actividades de los movimientos femeninos, la creciente duda acerca de la unidad de las mujeres como categoría, y desafíos constantes a los vínculos entre la representación descriptiva y substantiva.

Estas tensiones han llevado a académicos y activistas a delinear cuatro posibilidades en términos de qué pueden significar las cuotas en procesos políticos más amplios y por ende, a las mujeres como grupo. La primera intuición es que las cuotas contribuyen —dentro de un contexto global de un neoliberalismo creciente— a una separación cada vez mayor entre el empoderamiento político, por una parte, y el empoderamiento social y económico, por otra. (cf. Phillips, 1999) En este escenario, las cuotas parecieran ser una concesión importante a las demandas de los movimientos de las mujeres, pero, de hecho, sirven a dos fines decididamente no feministas: frenar los movimientos de las feministas bajo la apariencia de promesas vacías y enmascarar las desigualdades duraderas —y algunos podrían argumentar, más urgentes— entre las mujeres, particularmente respecto de clase y raza.

La evidencia de estas afirmaciones es mixta. Aunque el neoliberalismo es comúnmente asociado con el término de medidas especiales que ayudan a los grupos no representados, la preocupación por mejorar la eficacia económica, de hecho, ha reforzado la necesidad de cuotas. Actores internacionales como las Naciones Unidas y el Banco Mundial, frecuentemente explican su apoyo respecto a estas medidas, sobre la base de que el aumento en la representación de las mujeres contribuye a obtener ganancias mayores en el desarrollo social y económico. (Towns, 2004; cf. Hafner-Burton y Pollack, 2002) Por lo tanto, en la práctica, las cuotas y el neoliberalismo no son mutuamente excluyentes, sino que más bien son socios en la búsqueda de un nuevo orden mundial. De similar manera, la discusión de las cuotas de género tiene variados efectos en los movimientos femeninos: mientras en algunos países las reformas de cuotas ha resultado en la baja de las actividades de los movimientos de las mujeres, (Gaspard, 2001) en otros ha incentivado movilizaciones continuas para asegurar que las cuotas se implementen de acuerdo al espíritu de la reforma. (Durrieu, 1999; García Quesada, 2005; Jones, 2004) Consecuentemente, las cuotas de género pueden socavar la causa feminista, pero también proporcionar una energía renovada a las organizaciones feministas.

Una segunda posibilidad —frecuentemente planteada por las feministas críticas de las cuotas— es que estas políticas resultan en la elección de más mujeres, pero sólo de aquellas que reforzaran el status quo y no de las que lo desafían. Este argumento apunta a exponer porqué las políticas de cuotas —que parecieran ser una desviación radical de las políticas más habituales— son frecuentemente adoptadas de manera relativamente rápida por los líderes de los partidos y casi unánimemente por los Parlamentos nacionales. (Krook 2005) Para apoyar esta afirmación, la mayoría apunta a las reglas de implementación de estas disposiciones, las que frecuentemente entregan una autonomía considerable a los líderes de los partidos y/o confieren discreciones extensivas a las autoridades electorales. (Htun, 2002; Meier, 2000) Mientras que algunos partidos ignoran los requerimientos al afirmar que no han podido encontrar un número suficiente de candidatas mujeres que califiquen, (Holli, Luhtakallio, and Raevaara, 2006; Murray, 2004) otros utilizan esta oportunidad para elegir un grupo de candidatas mujeres que decididamente no son feministas. (Abou-Zeid, 2006; Nanivadekar, 2006) Aún así, existen apelaciones

en contra de estas políticas en varios tipos de Cortes, las que ocasionalmente logran derribar las cuotas bajo el argumento de que violan los principios básicos de igualdad y representación, (Guadagnini, 1998; Mossuz-Lavau, 1998; Russell, 2000) o simplemente se rehúsan a intervenir para asegurar su adecuada implementación. (Schmidt and Saunders, 2004)

Si bien, algunas investigaciones sugieren que las mujeres elegidas mediante las cuotas son más leales a los líderes de los partidos que las que ganan los escaños abiertos, (Cowley y Childs 2003) la presencia de las cuotas no siempre imposibilita la habilidad de las mujeres para representar los asuntos femeninos. En efecto, en algunos casos, estas políticas le confieren un mandato especial a las que han sido elegidas de esta manera, precisamente porque su elección está específicamente diseñada para mejorar la representación de las mujeres como grupo. (Schwartz, 2004; Skjeie, 1992) Adicionalmente, si bien muchas elites —y algunos aspirantes masculinos— efectivamente buscan revertir el impacto de las estipulaciones de las cuotas, inclusive a través de desafíos legales o constitucionales, algunos de estos eventos, de hecho, re-vigorizan las campañas por las cuotas. En un número creciente de casos, estos esfuerzos renovados llevan a nuevas especificaciones en las disposiciones de las cuotas, (Childs, 2003; Krook, 2005) lo cual puede resultar en cambios drásticos en el número y tipo de mujeres electas. (Chama, 2001; Jones, 2004) Estas dinámicas sugieren que las cuotas pueden socavar el progreso femenino al enmascarar los retrocesos como avances. Sin embargo, la decepción frente a la falta de progreso luego de la introducción de las cuotas puede alentar a las feministas a tomar acción de manera de alcanzar cambios más sustanciales, tanto en la elección de mujeres como en la representación de los temas de las mujeres.

Una tercera expectativa es que las cuotas sirven para cosificar a las ‘mujeres’ como categoría política. Si bien esto crea una impresión falsa de un grupo unificado que en realidad no existe, (cf. Mansbridge, 1999) también restringe la envergadura de las mujeres como actores políticos, así como el reconocimiento de las diversas necesidades de ellas como grupo, al anticipar que sólo pueden representar los ‘asuntos femeninos’. (Childs y Krook, 2006) En algunos casos, estas sospechas parecieran estar confirmadas: tanto la evidencia anecdótica como la evidencia dura sugieren que las candidatas mujeres frecuentemente

son vistas —o por lo menos ellas así lo perciben— como representantes de las mujeres, antes que de de otros grupos. (Carroll, 2001; Childs, 2004) En contraste, los candidatos hombres rara vez son vistos abogando sólo por los hombres —en efecto, raramente se les considera así— sino que al contrario se les ve como representativos de otras identidades sociales y económicas.

De todas formas, las cuotas varían considerablemente respecto al grado en el que le son esenciales a las mujeres: algunas medidas son específicas para cada sexo, lo cual indica que las mujeres son el grupo que requiere un trato especial, mientras que otras son neutrales en cuanto al género, lo cual entrega una representación mínima tanto para mujeres como para hombres. Adicionalmente, la proporción entregada tiene amplísimos rangos en las políticas de cuotas, desde porcentajes tan bajos como un 1% hasta porcentajes tan altos como 50%, (Krook, 2005) estableciendo diferentes oportunidades para la elección de grupos diversos de legisladores. Como resultado, algunas políticas de cuotas pueden crear una definición más amplia o más estrecha de las ‘mujeres’, abriendo o restringiendo la capacidad de aquellas elegidas por medio de las cuotas a buscar un rango más amplio de políticas que podrían beneficiar a las mujeres como grupo.

Una cuarta preocupación, relacionada con las cuotas de género, es que reducen la efectividad de las mujeres como actores políticos. De acuerdo a esta descripción, estos efectos son percibidos tanto individualmente como colectivamente. Por un lado, las mujeres elegidas, con o sin el efecto cuotas, se enfrentan a la posibilidad de ser consideradas como ‘mujeres cuotas’, como personas que no ganaron un cargo público por sí mismas y, por lo tanto, reduciendo el valor de su logro a los ojos de los votantes y de sus colegas. (Goetz y Hassim, 2003; Rincker, 2006) Por otro lado, estas percepciones llevan —implícita o explícitamente— a reducir el rango de acción, haciendo que muchas mujeres elegidas, con o sin el efecto cuotas, desconozcan sus asociaciones con lo que se considera como un conjunto «estrecho» de preocupaciones femeninas. (Childs, 2004)

Existen algunas evidencias que, en efecto, apoyan esta afirmación: algunas mujeres informan una percepción de eficacia un tanto disminuida como consecuencia de las cuotas de género. (Childs, 2004; Nechemias, 1994) Sin embargo, muchas otras ganan una mayor confianza durante el ejercicio del cargo y ponen sobre la mesa política un

abanico de temas centrados en la mujer. (Nanivadekar, 2006) En numerosos casos, esto influye en el compromiso político de los votantes femeninos, quienes no sólo contactan a sus representantes con mayor frecuencia, (Childs, 2004; Kudva, 2003) sino que también consideran cada vez más postular ellas mismas a algún cargo público. (Goetz y Hassim, 2003) Estos patrones sugieren que las cuotas, en ocasiones, tienen efectos negativos sobre las habilidades de las mujeres como actores políticos, pero también, con frecuencia, generan una cantidad de externalidades positivas tanto para las mujeres individualmente como para ellas como grupo. (Krook, 2006a)

CONCLUSIONES ACERCA DE LAS LEYES DE CUOTAS DE GÉNERO

Las cuotas de género constituyen un fenómeno global en aumento: más de 100 países han sido testigos de la adopción de cuotas, mientras que alrededor de veinte más están, hoy en día, considerando la reforma de cuotas. Si bien todas las cuotas comparten el mismo objetivo básico de aumentar la representación política de las mujeres, estas medidas son diversas y aparecen como escaños reservados, cuotas de partidos y cuotas legislativas; además, disponen que las mujeres conformen entre un 1 y un 50% de todos los candidatos. Inclusive, mientras que la abrumadora mayoría de las políticas de cuotas ha sido adoptada durante los últimos 15 años, los actores específicos involucrados en los debates de las cuotas varían enormemente, abarcando grupos en la sociedad civil, el Estado y en los niveles internacionales y transnacionales. A pesar del desafío aparentemente radical hacia las políticas comunes, los patrones de adopción indican que las cuotas puedan alcanzar una agenda política por razones feministas y no feministas y, por ende, pueden servir tanto fines feministas como no feministas.

Dadas estas posibilidades, una mirada más cercana a los efectos de las cuotas en las elecciones y el empoderamiento de las mujeres es crucial para la comprensión de lo que las cuotas pueden lograr dentro de un esquema de trabajo feminista más amplio. La evidencia disponible sugiere que las medidas particulares pueden, en realidad, 'significar' diferentes cosas dentro de los diferentes contextos políticos. A pesar de su entusiasmo por el aumento de la representación

política femenina, muchas feministas expresan sus dudas acerca de las intenciones de las reformas de cuotas. Ellas argumentan que las cuotas hacen avanzar los proyectos neoliberales, desmovilizan los movimientos de las mujeres, resultan en la elección de mujeres no feministas, promueven una visión estática de las «mujeres» como grupo y disminuyen la eficacia de ellas como actores políticos.

Si bien un número de estudios de caso corrobora estas expectativas, evidencias sustanciales señalan que existe un rango de implicaciones positivas en las reformas de cuotas. Aunque estos resultados pueden ser intencionados o no, ellos sugieren que a pesar de algunos motivos insidiosos en la adopción de cuotas, estas medidas también contribuyen a alcanzar ganancias concretas para las mujeres en la esfera política. Además, frecuentemente, revitalizan a los grupos femeninos —sea que estos apoyen o no a las reformas de cuotas— durante los debates acerca de las cuotas o una vez que las mismas estén introducidas. Estos patrones sugieren que las cuotas de género tienen una relación un tanto complicada con los proyectos feministas de empoderamiento: aunque pueden llegar a la agenda política por razones feministas y no feministas y pueden servir a fines tanto feministas como no feministas, frecuentemente renuevan el compromiso feminista con la esfera política formal, con consecuencias positivas y cruciales para las mujeres como grupo.

REFERENCIAS

- Abou-Zeid, Gihan. (2006) «The Arab Region: Women's Access to the Decision-Making Process Across the Arab Nation». En *Women, Quotas, and Politics*, editor Drude Dahlerup. New York, Routledge, pp. 168-193.
- Afzal, Nabeela. (1999) *Women and Parliament in Pakistan, 1947-1977*. Lahore: Pakistan Study Centre.
- Agacinski, Sylviane. (2001) *Parity of the Sexes*. Trans. Lisa Walsh. New York: Columbia University Press.
- Amar, Micheline, ed. (1999) *Le Piège de la parité: arguments pour un débat*. Paris: Hachette Littératures.
- Araújo, Clara. (2003) «Quotas for Women in the Brazilian Legislative System». Documento presentado en el Taller Internacional IDEA «The Implementation of Quotas: Latin American Experiences», Lima, Perú, Febrero 23-24.

- Bacchi, Carol. (2006) «Arguing For and Against Quotas: Theoretical Issues». En *Women, Quotas, and Politics*, editor Drude Dahlerup. New York, Routledge, pp. 32-51.
- Baldez, Lisa. (2004a) «Elected Bodies: The Gender Quota Law for Legislative Candidates in Mexico». *Legislative Studies Quarterly* 24 (2), pp. 231-258.
- . (2004b) «*Obedecieron y Cumplieron?* The Impact of the Gender Quota Law in Mexico». Documento presentado en la Reunión Anual de la American Political Science Association, Chicago, IL, 2 al 5 de Septiembre.
- Bird, Karen. (2003) «Who are the Women? Where are the Women? And What Difference Can They Make? The Effects of Gender Parity in French Municipal Elections». *French Politics* 1 (1), pp. 5-38.
- Breitenbach, Esther y Fiona Mackay. (2001) *Women and Contemporary Scottish Politics*. Edinburgh, Polygon.
- Camacho Granados, Rosalia *et al.* (1997) *Las cuotas mínimas de participación de las mujeres: un mecanismo de acción afirmativa. Aportes para la discusión*. 2ª edición, San José: Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia.
- Carroll, Susan J., ed. (2001) *The Impact of Women in Public Office*. Bloomington and Indiana: Indiana University Press.
- Caul, Miki. (1999) «Women's Representation in Parliament: The Role of Political Parties». *Party Politics* 5 (1), pp. 79-98.
- . (2001) «Political Parties and the Adoption of Candidate Gender Quotas: A Cross National Analysis». *The Journal of Politics* 63 (4), pp. 1214-1229.
- Chama, Mónica. (2001) *Las mujeres y el poder*. Buenos Aires: Ciudad Argentina.
- Childs, Sarah y Mona Lena Krook. (2006) «Gender and Politics: The State of the Art». *Politics* 26 (1), pp. 19-28.
- . (2003) «The Sex Discrimination (Election Candidates) Act 2002 and Its Implications». *Representation* 39 (2), pp. 83-93.
- . (2004) *New Labour's Women MP's: Women Representing Women*. New York, Routledge.
- Chowdhury, Najma. (2002) «The Implementation of Quotas: Bangladesh Experience – Dependence and Marginality in Politics». Documento presentado en el Taller Internacional IDEA «The Implementation of Quotas: Asian Experiences», Jakarta, Indonesia, Septiembre 25.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (1999) *Informe N° 102/99, Caso 11.307, María Merciadri de Morini*, Argentina, Septiembre 27.
- . (2001) *Informe N° 103/01, Caso 11.307, María Merciadri de Morini*, Argentina, Octubre 11.

- . (2002) *Informe No. 51/02, Caso 12.404, Janet Espinoza Feria et al*, Perú, Octubre 10.
- Costa Benavides, Jimena. (2003) «Women's Political Participation in Bolivia: Progress and Obstacles». Documento presentado en el Taller Internacional IDEA «The Implementation of Quotas: Latin American Experiences», Lima, Perú, Febrero 23-24.
- Cowley, Philip y Sarah Childs. (2003) «Too Spineless to Rebel? New Labour's Women MPs». *British Journal of Political Science* 33 (3), pp. 345-365.
- Dahlerup, Drude. (1988) «From a Small to a Large Minority: Women in Scandinavian Politics.» *Scandinavian Political Studies* 11 (4), pp. 275-297.
- . (2001) *'Men kvinderne vil jo ikke selve': Diskursen omkring betydningen af køn ved danske kommunevalg*. Aalborg, GEP.
- Davidson-Schmich, Louise K. (2006) «Implementation of Political Party Gender Quotas: Evidence from the German Lander 1990-2000». *Party Politics* 12 (2), pp. 211-232.
- Delgadillo, Tania. (2000) «Ley de Cuotas burlada por partidos políticos». En línea en: http://www.fempress.cl/222/revista/222_cuotas.html.
- Durrieu, Marcela. (1999) *Se dice de nosotras*. Buenos Aires: Catálogos Editora.
- García Quesada. (2005) «Conditions Determining the Level of Representation of Women: The Experience of Quota Systems in Latin America». EGM/EPWD/EP 2, Diciembre 12.
- Gaspard, Françoise. (2001) «The French Parity Movement». En *Has Liberalism Failed Women? Assuring Equal Representation in Europe and the United States*, editores Jytte Klausen y Charles S. Maier. New York, Palgrave, pp. 55-66.
- Global Database of Quotas for Women. (2006) En línea en: <http://www.quotaproject.org>.
- Goetz, Anne Marie and Shireen Hassim, eds. (2003) *No Shortcuts to Power: African Women in Politics and Policy Making*. New York, Zed Books.
- Green, Manda. (2003) «La parité – *To Be or Not to Be?*» Documento presentado en the European Consortium for Political Research, Joint Sessions of Workshops, Edinburgh, Scotland, Marzo 28-Abril 2.
- Guadagnini, Marila. (1998) «The Debate on Women's Quotas in Italian Electoral Legislation». *Swiss Political Science Review* 4 (3), pp. 97-102.
- Hafner-Burton, Emilie y Mark A. Pollack. (2002) «Mainstreaming Gender in Global Governance». *European Journal of International Relations* 8 (3), pp. 339-373.
- Holli, Anne Maria, Eeva Luhtakallio, y Eeva Raevaara. (2006) «Quota Trouble: Talking About Gender Quotas in Finnish Local Politics». *International Feminist Journal of Politics* 8 (2), pp. 169-193.

- Htun, Mala N. y Mark P. Jones. (2002) «Engendering the Right to Participate in Decision-Making: Electoral Quotas and Women's Leadership in Latin America». En *Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America*, editores Nikki Craske y Maxine Molyneux. New York: Palgrave, 32-56.
- . (2002) «Puzzles of Women's Rights in Brazil.» *Social Research* 69 (3), pp. 733-751.
- Huang, Chang-Ling. (2002) «Democracy and the Politics of Difference: Gender Quota in Taiwan». Documento presentado en la reunión anual de la American Political Science Association, Boston, MA, Agosto 29-Septiembre 1.
- Human Rights Watch. (2004) «Stop Violence Against Women in Pakistan: Violence Against Women Leaders». En línea en: <http://www.hrw.org/campaigns/pakistan/defenders.htm>.
- Inheteven, Katharina. (1999) «Can Gender Equality Be Institutionalized? The Role of Launching Values in Institutional Innovation». *International Sociology* 14 (4), pp. 403-422.
- Jones, Mark P. (1996) «Increasing Women's Representation Via Gender Quotas: The Argentine Ley de Cupos». *Women and Politics* 16 (4), pp. 75-98.
- . (1998) «Gender Quotas, Electoral Laws, and the Election of Women: Lessons from the Argentine Provinces». *Comparative Political Studies* 31 (1), pp. 3-21.
- . (2004) «Quota Legislation and the Election of Women: Learning from the Costa Rican Experience». *Journal of Politics* 66 (4), pp. 1203-1223.
- Kishwar, Madhu. (1998) «Women's Reservation Bill is a Setback to Feminists». *India Abroad*, July 31.
- Kjær, Ulrik. (1999) «Saturation Without Parity: The Stagnating Number of Female Councillors in Denmark». En *Elites, Parties, and Democracy: Festschrift for Professor Mogens N. Pedersen*, editores Erik Beukel, Kurt Klaudi Klausen, y Poul Erik Mouritzen. Odense: Odense University Press, 149-167.
- Kolinsky, Eva. (1989) «Women in the Green Party». En *The Greens in West Germany: Organisation and Policy Making*, editora Eva Kolinsky. New York: St. Martin's Press.
- . (1991) «Political Participation and Parliamentary Careers: Women's Quotas in West Germany». *West European Politics* 14 (1), pp. 56-72.
- Krook, Mona Lena. (2005) *Politicizing Representation: Campaigns for Candidate Gender Quotas Worldwide*. Disertación de doctorado. Columbia University.
- . (2006^a) «Gender Quotas, Norms, and Politics». *Politics & Gender* 2 (1), pp. 110-118.
- . (2006^b) «Reforming Representation: The Diffusion of Candidate Gender Quotas Worldwide». *Politics & Gender* 2 (3), pp. 303-327.

- Forthcoming. «Candidate Gender Quotas: A Framework for Analysis». *European Journal of Political Research*.
- Kudva, Neema. (2003) «Engineering Elections: The Experiences of Women in *Panchayati Raj* in Karnataka, India». *International Journal of Politics, Culture and Society* 16 (3), pp. 445-463.
- Lawless, Jennifer L. y Richard L. Fox. (2005) *It Takes a Candidate: Why Women Don't Run for Office*. New York, Cambridge University Press.
- Leijenaar, Monique. (1997) *How to create a gender balance in political decision-making: A guide to implementing policies for increasing the participation of women in political decision-making*. Luxemburgo: Oficina para las Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- Lokar, Sonia. (2003) *Women Can Do It II: Integration of Gender Equality Issues in Parliamentary Parties' Work in South East Europe – 2002 Project Report*. Novi Sad, yuTOPag.
- MacIvor, Heather. (2003) «Women and the Canadian Electoral System». En *Women and Electoral Politics in Canada*, editores Manon Tremblay y Linda Trimble. New York, Oxford University Press, pp. 22-36.
- Mansbridge, Jane. (1999) «Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent Yes». *Journal of Politics* 61 (3), pp. 628-57.
- Matland, Richard E. (1998) «Women's Representation in National Legislatures: Developed and Developing Countries». *Legislative Studies Quarterly* 23 (1), pp. 109-125.
- McKay, Joanna. (2005) «Women in German Politics: Still Jobs for the Boys?» *German Politics* 13 (1), pp. 56-80.
- Meier, Petra. (2000) «The Evidence of Being Present: Guarantees of Representation and the Belgian Example». *Acta Politica: International Journal of Political Science* 35 (1), pp. 64-85.
- . (2004) «The Mutual Contagion Effect of Legal and Party Quotas: A Belgian Perspective». *Party Politics* 10 (5), pp. 583-600.
- Mossuz-Lavau, Janine. (1998) *Femmes/hommes pour la parité*. Paris, Presses de Sciences Po.
- Murray, Rainbow. (2004) «Why Didn't Parity Work? A Closer Examination of the 2002 Election Results». *French Politics* 2 (4), pp. 347-362.
- Nanivadekar, Medha. (2003) «Reservation for Women in Local Bodies: Lessons from Maharashtra». Manuscrito no publicado.
- . (2006) «Are Quotas a Good Idea? The Indian Experience with Reserved Seats for Women». *Politics & Gender* 2 (1), pp. 119-128.

- Nechemias, Carol. (1994) «Democratization and Women's Access to Legislative Seats: The Soviet Case, 1989-1991». *Women & Politics* 14 (3), pp. 1-18.
- Opello, Katherine A. R. (2006) *Gender Quotas, Parity Reform, and Political Parties in France*. Lanham, Lexington.
- Paxton, Pamela, Melanie M. Hughes, y Jennifer Green. (2006) «The International Women's Movement and Women's Political Representation, 1893-2003». Documento presentado en la reunión anual de la American Political Science Association, Philadelphia, PA, Agosto 30-Septiembre 3.
- Phillips, Anne. (1995) *The Politics of Presence: The Political Representation of Gender, Ethnicity, and Race*. New York: Oxford University Press.
- . (1999) *Which Equalities Matter?* Malden: Polity Press.
- Rincker, Margaret Eileen. 2006. *Women's Access to the Decentralized State*. Disertación de Doctorado. Washington University in St. Louis.
- Rukavina, Mary Ann *et al.*, ed. (2002) *Building National Gender Equality Mechanisms in South East Europe: Women's Use of the State*. Zagreb: Fuerza de Tareas sobre Género del Pacto B de Estabilidad, Centro Regional para la Igualdad de Género.
- Russell, Meg. (2000) *Women's Representation in UK Politics: What can be done with the Law?* London, The Constitution Unit.
- . (2005) *Building New Labour: The Politics of Party Organisation*. New York, Palgrave.
- Schmidt, Gregory D. (2003) «The Implementation of Gender Quotas in Peru: Legal Reform, Discourses and Impacts». Documento presentado en el Taller Internacional IDEA «The Implementation of Quotas: Latin American Experiences», Lima, Peru, Febrero 23-24.
- y Kyle L. Saunders. (2004) «Effective Quotas, Relative Party Magnitude, and the Success of Female Candidates». *Comparative Political Studies* 37 (6), pp. 704-734.
- Schwartz, Helle. (2004) *Women's Representation in the Rwandan Parliament*. Tesis de Maestría. University of Gothenburg.
- Skjeie, Hege. (1992) *Den politiske betydningen av kjønn: En studie av norsk top-politikk*. Oslo: Institute for Social Research.
- Squires, Judith. (1996) «Quotas for Women: Fair Representation?» En *Women in Politics*, editores Joni Lovenduski y Pippa Norris. *Women in Politics*. New York, Oxford University Press, pp. 73-90.
- Steininger, Barbara. (2000) A Representation of Women in the Austrian Political System 1945-1998: From a Token Female Politician Towards an Equal Ratio?@ *Women and Politics* 21 (2), pp. 81-106.

- Towns, Ann E. (2004) «Norms and Inequality in International Society: Global Politics of Women and the State». Disertación de doctorado. University of Minnesota.
- Tripp, Aili Mari. (2000) *Women and Politics in Uganda*. Madison: University of Wisconsin Press.
- UNIFEM (2002) *Progress of the World=s Women 2002*. New York. Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de las Mujeres.
- Unión Inter-Parlamentaria (2006) «Women in National Parliaments: Situation as of 30 November 2006». En línea en: <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>.
- United Nations. 1995. *Platform for Action and the Beijing Declaration*. New York: Naciones Unidas.
- Villaneuva Flores, Rocío. (2003) «Taking Stock of the Implementation of Quotas in Peru». Documento presentado en el Taller Internacional IDEA «The Implementation of Quotas: Latin American Experiences», Lima, Perú, Febrero 23-24.
- Yoon, Mi Yung. (2001) «Democratization and Women's Legislative Representation in Sub-Saharan Africa». *Democratization* 8 (2), pp. 169-190.
- . (2004) «Explaining Women's Legislative Representation in Sub-Saharan Africa». *Legislative Studies Quarterly* 29 (3), pp. 447-466.

Capítulo 2

¿PROMUEVEN LAS CUOTAS DE GÉNERO LOS INTERESES DE LAS MUJERES? EL IMPACTO DE LAS CUOTAS EN LA REPRESENTACIÓN SUSTANTIVA DE LAS MUJERES

Susan Franceschet

Los defensores de las cuotas de género tanto en América Latina como en otros países frecuentemente argumentan que estas son el mecanismo más efectivo para mejorar la baja representación de las mujeres en política. La baja representación política de las mujeres es un problema inherentemente ambiguo y complejo, por lo que determinar si las cuotas realmente mejoran la representatividad de las mujeres y cómo es que lo logran no resulta ser tan directo como pareciera a primera vista. Los teóricos políticos distinguen al menos tres diferentes significados de representación política. La representación *descriptiva*; vale decir, presencia de miembros de un grupo social en un ente legislativo; que mejora cuando la proporción en los entes legislativos se acerca a la real de las mujeres en la población (es decir, cercana al 50%). La representación *sustantiva* se refiere a la promoción de los intereses de un grupo en el proceso legislativo. Esta mejoraría cuando una mayor cantidad de temas importantes para las mujeres ingresan a la agenda parlamentaria y son eventualmente incorporados en la legislación. Finalmente, la representación *simbólica* alude a cómo los representantes “son *percibidos* y *evaluados* por aquellos que representan” (Schwindt-Bayer y Mishler 2005, 409, énfasis del texto original). Esta representación progresa cuando la población como un todo comienza a tener actitudes más igualitarias respecto de las capacidades de las mujeres como funcionarias electos.

Las cuotas de género están más directamente dirigidas a mejorar la representación descriptiva de las mujeres. Pero, como observa Sarah

Childs, «las afirmaciones de que las mujeres *debieran* estar presentes en nuestros foros políticos, en sí mismas no explican el *por qué* las mujeres debieran estar presentes» (2004, 16). La mayoría de las feministas creen que aumentar el número de mujeres electas es más bien un objetivo instrumental que un fin en sí mismo. (Carroll 2001, 3; Childs 2004, 21) De la misma forma, muchos defensores de las cuotas de género apelan a argumentos consecuencialistas cuando proponen el sistema de cuotas, afirmando que la mayor presencia de mujeres conducirá a una mayor atención respecto de las prioridades de las políticas sobre las mismas, o a un estilo de política que sea más abierto a la participación de estas. Por lo tanto, aún cuando las cuotas de género están más llanamente dirigidas a mejorar la representación descriptiva de las mujeres, la mayoría de los argumentos respecto de porqué es necesario aumentar la representación descriptiva finalmente terminan apelando a razones sobre la representación sustantiva o simbólica. También es significativo que las cuotas de género tiendan a ser recomendadas como medidas temporales o transitorias. Por consiguiente, los proponentes deben estar suponiendo implícitamente que la adopción de cuotas de género redundará en cambios sustantivos. Si las cuotas de género no hicieran nada más que aumentar el número de mujeres electas, sin empoderarlas dentro de la arena política, entonces tendrían que ser mecanismos permanentes para ayudar al ingreso de las mujeres a la política electoral. Las cuotas de género se insertan dentro del proceso de selección de candidatos, exigiendo que la cúpula partidista garantice que las mujeres representen un cierto porcentaje de candidatos. Se estiman necesarias debido a que, en su ausencia, la dinámica «machista» imperante y el liderazgo dominado por los hombres en los partidos políticos, hace difícil que las mujeres compitan por nominaciones en términos igualitarios. Entonces, para que las exigencias de cuotas tengan carácter temporal, se debe asumir que a medida que haya más mujeres ingresando a la política, su poder también aumentará dentro de los partidos políticos, de manera que cuando se eliminen las cuotas, pudieran competir en igualdad de condiciones por las candidaturas.

Si la mayoría de aquellos que defienden las cuotas de género creen (aún de manera implícita) que las mismas mejoran la participación sustantiva de las mujeres, ¿qué evidencia tenemos acerca de si estas creencias son fundadas? ¿Cuál es el vínculo entre la representación descriptiva y sustantiva? Este capítulo argumenta que la relación entre

la representación descriptiva y sustantiva de las mujeres en América Latina no es algo automático, sino que, más bien que la capacidad que tienen las cuotas de género en América Latina de promover los intereses de la mujer depende de una variedad de factores institucionales y sociales. Este capítulo consta de dos secciones. En la primera, se esbozan algunas de las razones por las cuales sí importa que más mujeres ingresen a la política electoral y también se discuten las conclusiones de las investigaciones comparativas existentes sobre el impacto de las mujeres en política y el vínculo entre la representación descriptiva y comparativa. Debido a que el sistema de cuotas en América Latina es un fenómeno relativamente reciente, y que la participación de las mujeres en entes sujetos a elección popular ha sido históricamente bastante baja, existen pocos estudios que exploren la manera como el género influye en el comportamiento de los legisladores.¹ Por consiguiente, este trabajo se basa en estudios realizados en las democracias anglo-americanas y europeas para esbozar los factores descubiertos que influyen en el comportamiento de los legisladores. En la segunda sección, se analizan las formas en las cuales los contextos legislativos, institucionales y sociales en América Latina determinan el probable impacto que el sistema de cuotas de género tendrá en la representación política sustantiva de las mujeres. Se argumenta que es más probable encontrar una relación positiva entre la representación descriptiva y sustantiva en los sistemas donde los legisladores tienen algún grado de autonomía (es decir, cuando el ejecutivo no es demasiado dominante y la disciplina partidaria no limita excesivamente a los legisladores) y los movimientos de mujeres relativamente activos ejercen *lobby* o presión sobre las legisladoras mujeres para proponer temas de género.

MUJERES Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA: ¿POR QUÉ IMPORTA EL GÉNERO?

Numerosos académicos han planteado la interrogante de por qué importa quiénes son nuestros representantes. (Mansbridge 1999; Phillips

1 Algunas excepciones son Mark Jones (1997), Victoria Rodríguez (2003), Michelle Taylor-Robinson y Rosanna Michelle Heath (2003), Nikki Johnson (2006), y Leslie Schwindt-Bayer (2006).

1995; Williams 1998; Young 1995) La mayoría de los que han trabajado en esta problemática buscan esclarecer la relación existente entre la representación descriptiva de un grupo social en particular y la representación sustantiva de los intereses de ese mismo grupo. En su trabajo clásico sobre representación política, Hannah Pitkin presenta a esta como una distinción entre representantes que «simbolizan a» grupos sociales de aquellos que «actúan para» estos grupos. Los representantes lo hacen por el grupo social del cual provienen cuando promueven los intereses de dicho grupo. Mientras que solamente las legisladoras pueden representar de manera descriptiva o «simbolizar» a las mujeres, cuando, supuestamente, cualquier funcionario público, hombre o mujer puede representar sustantivamente a, o «actuar por», las mujeres. ¿Por qué, entonces, están tan preocupadas las feministas respecto de aumentar la representación descriptiva de las mujeres? Esta pregunta se puede abordar tanto de manera teórica como empírica. Los académicos han entregado convincentes argumentos teóricos que vinculan la presencia de las mujeres en política con una mejor representación sustantiva y simbólica. Existe también considerable evidencia empírica que muestra que es más probable que las legisladoras promuevan los intereses de las mujeres que sus contrapartes masculinas.

Jane Mansbridge argumenta que «la representación descriptiva es sustantivamente y simbólicamente importante» (2005,622). La presencia de grupos históricamente marginados (como las mujeres) en cargos de elección popular desafía los estereotipos arraigados respecto de que ciertos grupos no son adecuados para ostentar cargos políticos, a la vez que «aumenta la legitimidad de facto del sistema de gobierno en contextos de discriminación en el pasado». (Mansbridge 1999, 628) Mientras que el vínculo entre representación *descriptiva* y *simbólica* no ha generado mucha controversia o desacuerdo (es decir, la mayoría de las personas está de acuerdo en que tener mayor cantidad de mujeres en la política puede derrumbar estereotipos negativos sobre la capacidad política de las mismas), el vínculo entre representación *descriptiva* y *sustantiva* ha generado un mayor grado de controversia. Una de las razones del escepticismo respecto de si las legisladoras pueden mejorar la representación de los intereses de las mujeres es que el concepto de «intereses de las mujeres» es bastante ambiguo. Los críticos han señalado que la heterogeneidad de las mujeres como grupo hace problemático asumir que tengan un conjunto compartido

de intereses. Más aún, el asumir que las mujeres como grupo tienen un conjunto de intereses políticos compartidos refuerza las ideas esencialistas sobre ellas. Debido a que las experiencias de género de las mujeres están matizadas por otros aspectos de su identidad, tales como raza, origen étnico, clase y orientación sexual, el concepto de intereses de las mujeres en cualquier contexto en particular siempre estará abierto a definiciones alternativas.

Las feministas como Mansbridge (1999, 2005) y Anne Phillips (1995) argumentan que la presencia de mujeres en entidades legislativas es importante precisamente debido a la ambigüedad de «los intereses de las mujeres».² Cuando estos son claros y obvios, entonces supuestamente cualquiera puede representarlos. Por otra parte, mientras «menos cristalizado» o menos claros sean los intereses de un grupo en particular, más importante es tener miembros de ese grupo representados en el cuerpo legislativo en una proporción más o menos aproximada a su presencia en la población. Las experiencias individuales de los representantes descriptivamente similares a los miembros de un grupo históricamente marginado informarán respecto de las perspectivas que llevan consigo a su cargo, aumentando la probabilidad de que tengan una lectura más precisa de los intereses de un grupo en particular, aún cuando estos no sean inmediatamente claros. Por consiguiente, la falta de claridad conceptual de lo que son los intereses de las mujeres justifica, más que debilita, el tema de la representación descriptiva de las mismas y, por extensión, el argumento para las cuotas de género.

Anne Phillips desarrolla aún más este argumento, haciendo una distinción entre la «política de las ideas» y la «política de la presencia». Quienes son los representantes no tienen mucha relevancia en una política de ideas, cuando la «diferencia» que se está representando es precisamente la de ideas, valores, y creencias, «todas las cuales pueden provenir de una variedad de experiencias, pero son consideradas en principio como posibles de aislar de ella» (1995,6). La política de la presencia se refiere a otro tipo de «diferencia», aquella que está conectada a los aspectos inalterables de la identidad de una persona y

2 Anne Phillips señala que «el argumento del interés no depende de establecer un interés unificado para todas las mujeres: más bien depende de establecer una diferencia entre los intereses de las mujeres y los hombres» (1995, 68).

a las expresiones de género o de raza que fluyen de esa identidad. A diferencia de una política de ideas, en donde los intereses no necesariamente emergen directamente de la identidad (excepto, quizás, en el caso de la identidad de clase), se asume que estos, en un modelo de política de presencia, están vinculados de alguna manera a la identidad, aunque nunca de manera directa o transparente dado que estas identidades están constituidas por múltiples fuentes de diferencia. No obstante, se presume que es más probable que ocurra una representación adecuada cuando los representantes son descriptivamente similares porque pueden basarse en un conjunto de experiencias bastante similares y, por lo tanto, estarán automáticamente «actuando para» el grupo social del cual provienen. Otros señalan que los representantes descriptivamente similares a su electorado demuestran compromisos más profundos en la promoción de los intereses de ese grupo. Michele Swears explica que «en una institución que se basa en la negociación y la acomodación para producir políticas, la intensidad del compromiso demostrado por el representante descriptivo puede evitar que él o ella ceda con alguna propuesta que tendrá un impacto directo en los intereses del grupo con el fin de lograr un acuerdo de políticas» (2002, 13).

Los argumentos expuestos anteriormente sirven como justificación teórica del concepto de cuotas de género como mecanismo para mejorar la representación de las mujeres. Aquellos que sostienen una visión crítica del sistema pueden replicar que sostener un argumento consecuencialista para las cuotas de género, es decir emplear argumentos que presumen la existencia de un vínculo entre la representación descriptiva y sustantiva de la mujer, puede conducir a expectativas poco realistas (y posiblemente sin asidero) respecto del comportamiento legislativo de las mujeres, al mismo tiempo que libera a los hombres de la carga de representar los intereses de la mujer. Sin embargo, aquellos que argumentan a favor del vínculo existente entre la representación descriptiva y sustantiva no deben esperar que cada una de las mujeres electas al Parlamento se transforme automáticamente en defensora de los derechos de la mujer. Es mejor visualizar las cuotas de género como una «condición habilitante», más que como una garantía. (Phillips 1995, 83) Entonces, la existencia de más mujeres en puestos sujetos a elección popular, hace más probable que una porción de ellas se enfoque en los derechos de la mujer,

defendiéndolos probablemente de manera más vigorosa de lo que lo harían sus colegas hombres.

De hecho, los argumentos teóricos de feministas como Jane Mansbridge y Anne Phillips son apoyados por el trabajo empírico de académicos que han estudiado el impacto de mujeres en instituciones legislativas en la construcción del caso de una relación positiva entre la representación descriptiva y sustantiva. Para algunos investigadores el objetivo no es necesariamente determinar si la mujer en política promueve los intereses de la mujer, en reconocimiento de que las mujeres no comparten los mismos intereses políticos, sino más bien evaluar si es que aquellas insertas en la política tienen un «impacto relativo al género» (Carroll 2001a) o si el género es un predictor del comportamiento legislativo. (Reingold 2000) Todas las instituciones políticas están imbricadas por el género y todas han sido históricamente entendidas más bien en términos masculinos. Cambiar la composición de género de las instituciones políticas puede, por lo tanto, redundar en algunos cambios en la forma, tal como sus dinámicas de género han funcionado históricamente para la exclusión de la mujer y de aquellos temas que son de su incumbencia. Las mujeres pueden ser «agentes de cambio», según Susan Carroll, debido a que su experiencia con la diferencia de género significa que probablemente incorporen a la política un conjunto distinto de preocupaciones que las que tienen sus colegas hombres. Sin embargo, existe la misma probabilidad de que estas preocupaciones se vean afectadas tanto por clase, raza, aspectos generacionales y de orientación sexual como por el género propiamente tal. (Carroll 2001a, xiv) Enfocarse en la mujer como un «agente de cambio» permite que los investigadores se planteen si es que es más probable que las legisladoras mujeres presenten o apoyen una legislación que aumente los derechos de las mujeres, pero también permita plantearse si las mismas ejercen la política de manera distinta y si se relacionan de manera distinta con su electorado. De modo importante, la atención estará puesta en los factores contextuales que le dan forma al impacto de tener mujeres en la política. Como lo explica Carroll, «es de esperar alguna variación en el impacto, y el desafío de los académicos empíricos es ver si existen patrones en la variación que puedan ayudarnos a entender de mejor forma lo que puede ocurrir en la medida que mayor cantidad de mujeres ingresan al servicio público» (2001a, xiv).

Existen varias formas a las que las legisladoras mujeres pueden apelar para promover los intereses de las mujeres. La manera más obvia es introduciendo legislación que favorezca los derechos de las mujeres. Adicionalmente a la presentación de propuestas legislativas, existen muchas otras mediante las cuales las mujeres en política pueden lograr un impacto relacionado con el género. Dado el alto grado de dominancia del poder ejecutivo en gran parte de América Latina, puede que las legisladoras mujeres decidan no concentrarse en presentar proyectos relacionados con temáticas de la mujer, sino más bien se decidan a perseguir otras estrategias, como por ejemplo, unirse a otras mujeres de su propio conglomerado para presionar a la cúpula partidista para que incorpore los temas de la mujer en las políticas del partido; desarrollar vínculos con agencias dentro del aparato estatal relacionadas con la temática de la mujer; y abrir el acceso a las organizaciones de la mujer en la sociedad civil. Las legisladoras pueden también cambiar el proceso político de otras formas, por ejemplo incorporando estilos de toma de decisión más consensuados o participativos y siendo más abiertas a las organizaciones de la sociedad y del electorado (ver Kathlene 2001; Thomas 1998). Finalmente, puede que las mujeres intenten cambiar la manera de hacer política, para que sea «más amigable hacia la mujer». Una barrera importante para lograr un mayor nivel de participación de las mujeres en la política es que la agenda política a menudo entra en conflicto con sus responsabilidades familiares. Por ejemplo, las legisladoras pueden promover los intereses de las mujeres tratando de que la agenda política sea más compatible con la vida en familia (por ejemplo, las horas de reunión).

La mayor parte de la investigación sobre el impacto femenino en los entes legislativos ha sido realizada, a la fecha, en las democracias del mundo anglo-americano y de Europa occidental, donde la presencia de la mujer en política se ha incrementado sustancialmente durante las últimas décadas. La amplia mayoría de los resultados apoya la aseveración de que tener una mayor cantidad de mujeres en cargos públicos hace una diferencia. Estudios realizados con legisladores norteamericanos, tanto a nivel estatal como nacional, revelan que es más probable que las legisladoras le den prioridad a los temas de la mujer y que «actúen para» la misma mediante el patrocinio de la legislación pro mujer que lo que harían sus colegas masculinos.

(Thomas 1994; Swers 2005; Reingold 1992; Carroll 2001) Estudios en Europa occidental y otros casos del mundo angloparlante entregan similares conclusiones. (Childs 2004; Sainsbury 2004; Towns 2003) Mientras que estudios de legisladores latinoamericanos son relativamente escasos, aquellos investigadores que han estudiado las diferencias de género han encontrado que es más probable que legisladoras presenten propuestas legislativas relacionadas con las preocupaciones de las mujeres (por ejemplo, los derechos de las mujeres, los niños y la familia). (Jones 1997, Taylor-Robinson y Heath 2003, Schwindt-Bayer 2006)

Mientras estudios existentes demuestran que en general es más probable que las legisladoras den prioridad a los temas de género que sus colegas hombres, su mayor preocupación por los temas relacionados con la mujer no se traduce directamente en mejores resultados legislativos para la misma. La relación que se da entre aumentar la presencia de la mujer en el Parlamento y los resultados de tal aumento está matizada por algunos factores institucionales y sociales. En consecuencia, la relación entre la representación descriptiva y sustantiva de la mujer es más bien concebida como «probabilística» que como «determinista». (Dodson 2006) Si la presencia de la mujer en política tendrá mayor efecto en la promoción de los intereses de la mujer, será el objetivo del investigador, así como determinar los factores que afectan este hecho. Estudios empíricos de legisladoras en una variedad de contextos se enfocan en, a lo menos, cuatro tipos de factores que intervienen en la relación entre el género del legislador y sus acciones: factores individuales (ideología, identidad partidaria, conciencia de género); número de legisladoras mujeres (masa crítica); contexto institucional (entorno legislativo, sistema electoral, naturaleza de los partidos políticos, existencia de comités parlamentarios de mujeres); y factores sociales (organizaciones del movimiento femenino, grupos de presión).

De estos factores, posiblemente la mayor y a la vez más controvertida cantidad de investigación empírica realizada ha sido sobre el impacto de los números. Estudios de este tipo han planteado si acaso es necesario contar con una «masa crítica» de legisladoras femeninas para que ocurran cambios substantivos. (Bratton 2005; Dahlerup 1988; Thomas 1994; Towns 2003) Mientras algunos estudios concluyen que el tamaño sí importa, y que es más probable que las mujeres

hagan la diferencia al incrementar su número, estudios más recientes han puesto la teoría de masa crítica en duda. (Beckwith 2002; Grey 2006, Childs y Krook 2006; Dahlerup 2006) Según Karen Beckwith el concepto de «masa crítica» es no-específico, es decir, nunca ha estado claro qué porción exacta de mujeres es necesaria para que exista una masa crítica. (Beckwith 2002, 7; ver también Grey 2006) Sin embargo, si se le agrega lo vago que resulta ser la masa crítica como una variable *independiente*, los críticos también apuntan a la ambigüedad de la variable *dependiente* a investigar. Es decir, ¿qué tipo de impacto está siendo medido, o qué tipo de «diferencia» se espera que produzca la mujer? Drude Dahlerup menciona que hay dos tipos muy distintos de impacto, refundidos en la literatura: el de los números en el resultado de las políticas y el de los números en la habilidad de las legisladoras para «ejecutar sus tareas como políticos de la manera que ellas lo prefieran individualmente» (2006, 519). Finalmente, los críticos han mencionado que enfocarse en los números tiene el potencial de oscurecer otros factores relevantes al contexto político sobre los cuales actúan los legisladores. Dahlerup nota que debido a que «los números están interrelacionados con otros factores,» entonces «aislar el efecto de los números puros es casi imposible». (2006, 520; ver también Childs y Krook 2006)

Con respecto a factores institucionales, los investigadores han descubierto numerosas variables relacionadas con la tendencia de mujeres de «actuar para» las mujeres, siendo quizá el factor más importante las reglas y normas de comportamiento preponderantes en el Parlamento. Investigadores han encontrado que donde hay normas institucionales altamente arraigadas que fomentan ciertos tipos de comportamiento, que chocan con el estilo de interacción propio de las mujeres, entonces estas se ven sometidas a una fuerte presión para adaptarse. (Carroll 2001a, xvi; Kathlene 2001; Ross 2002) Otros académicos se han enfocado en los ambientes legislativos y partidistas descubriendo que las mujeres tienen mayores probabilidades de promover de manera exitosa los intereses de las mujeres cuando se organizan de manera transversal a los partidos en busca de metas en común (Thomas y Welch 2001, 178) y cuando se reúnen regularmente en comités legislativos de mujeres (o «bancadas femeninas») en donde pueden idear estrategias para presionarse entre sí y a sus homólogos masculinos para dar prioridad a proyectos de ley acerca de

los derechos de la mujer. (Carroll 2001b, 14) Ambas estrategias, sin embargo, dependen fuertemente de la naturaleza misma de los partidos políticos. En partidos altamente disciplinados, las legisladoras tienen mucho menos autonomía para actuar sobre temas que no son considerados prioridades del partido. También es menos probable que las legisladoras puedan colaborar transversalmente con otros partidos cuando exista una fuerte disciplina partidaria. Otros académicos han descubierto que los sistemas electorales también determinan la manera en que los representantes perciben su rol. Manon Tremblay compara las parlamentarias en Australia y Canadá, empleando la hipótesis de que los distintos sistemas electorales determinaban la manera en la cual las mujeres percibían sus roles y si es que le daban prioridad a la representación de las mujeres como electorado. Ella destaca que «mujeres electas bajo un sistema de escaño único según mayoría tienen que representar a todos en su cantón electoral...mientras que una mujer electa bajo un sistema de representación proporcional de escaño múltiple tiene mayor rango de acción y mayor capacidad de enfocarse en temas específicos durante su periodo» (2003, 224). Por lo tanto, puede que las legisladoras se inclinen más en enfocarse en las mujeres como electorado en sistemas de distritos de escaño múltiple, mejorando de esa manera la relación existente entre representación descriptiva y sustantiva.

Aunque la mayoría de los investigadores que estudian género y comportamiento legislativo se enfocan únicamente en los propios legisladores (y en el ambiente legislativo), hay otros académicos que analizan la manera como los factores sociales, tales como los medios, los grupos de intereses, y los movimientos sociales, pueden determinar el comportamiento legislativo. Un investigador descubrió que «las organizaciones de mujeres pueden cumplir un importante rol en reforzar la identidad femenina alentando y apoyando las acciones políticas de mujeres legisladoras, a favor de las mujeres». (Carroll 2003, 5) Por lo tanto, es más probable que las cuotas de género tengan impacto en la representación sustantiva de mujeres en donde existan movimientos de mujeres relativamente fuertes. Las organizaciones de mujeres cumplen tres funciones cruciales; primero, sus acciones, tales como campañas de concientización pública o movilizaciones callejeras, pueden realzar los temas a los cuales se enfrentan las mujeres y forjar la opinión pública. Una opinión pública favorable puede alentar a las

legisladoras a asumir los temas de género, y también aumentar sus posibilidades de éxito cuando lo hagan. Segundo, las organizaciones de mujeres pueden ejercer *lobby* a los legisladores para estimularlos a asumir temas de las mujeres y también pueden constituirse en una fuente de presión para la totalidad de los legisladores (por ejemplo, al participar en las sesiones de comité o apareciendo en grandes cantidades durante debates legislativos cuando se están votando proyectos de ley). Finalmente, los movimientos de mujeres son actores cruciales en la definición de lo que significan los «intereses de la mujer». Si el concepto de los intereses de la mujer debe ser defendido en contra de posibles acusaciones de homogenización y la esencialización de la mujer, entonces resulta imperativo que el significado del concepto sea específico en su contexto, es decir, el contenido de «los intereses de la mujer» debe ser factible de ser negociado por mujeres ubicadas en distintos puntos del espectro. Por lo tanto, las organizaciones de movimientos de mujeres juegan un importante rol en colaborar con las legisladoras en la identificación de los temas que son relevantes a las mujeres en un contexto en particular.

En resumen, las cuotas de género tendrán mayores posibilidades de promover los «intereses de la mujer» cuando existan ciertas condiciones contextuales, que estimulen y fomenten y les permitan a las legisladoras asumir los temas de género e impulsar la creación de legislaciones que promuevan los derechos de la mujer. La próxima sección analiza los contextos a los que se enfrentan las legisladoras en Latinoamérica, demostrando que el impacto de las leyes de cuotas en la representación substantiva de las mujeres probablemente varíe según el escenario institucional específico y los factores sociales de cada país.

CUOTAS DE GÉNERO Y LA REPRESENTACIÓN SUSTANTIVA DE MUJERES EN LATINOAMÉRICA

Dado que las cuotas de género y el correspondiente aumento en la representación femenina en Latinoamérica son bastante recientes, no existen aún muchos estudios comparativos acerca de su impacto. Esta sección identifica aquellos factores que son probablemente más relevantes para determinar el impacto de las mujeres en la política en la región. El capítulo se enfoca en los partidos políticos, el ambiente

legislativo (las relaciones ejecutivo-legislativo, en general), y el movimiento femenino. Se sostiene que el grado en que las cuotas de género promuevan los intereses de la mujer dependerá significativamente del ambiente político en el que se desenvuelvan las legisladoras.

PARTIDOS POLÍTICOS Y ENTIDADES LEGISLATIVAS EN LATINOAMÉRICA

Las legisladoras requieren de un cierto grado de autonomía para lograr crear una diferencia o para «actuar para» las mujeres. Donde sea que las reglas de comportamiento y las normas institucionales estén muy arraigadas, desafiarlas será muy costoso y las mujeres se verán presionadas a adaptarse. La autonomía del legislador también está relacionada con la responsabilidad. Si los legisladores se sienten más responsables hacia el partido que hacia sus votantes, entonces su autonomía (o disposición) para actuar fundamentalmente basados en los deseos de su electorado está bastante limitada.³ La autonomía y responsabilidad de los legisladores se ven afectadas por al menos cinco factores: las posibilidades de reelección y la futura trayectoria política; los procesos de nominación de candidatos; la disciplina partidaria; la relación ejecutivo-legislativa; y finalmente la existencia de organizaciones externas, tales como movimientos feministas y de mujeres capaces de presionar a los legisladores.⁴

3 Aunque la responsabilidad ante la ciudadanía está claramente debilitada por demasiada autonomía legislativa, especialmente donde los partidos carecen de cohesión y disciplina, algún grado de autonomía legislativa es necesaria para asegurar cierto nivel de democracia interna en el partido. Demasiado control ejercido por la cúpula partidista puede crear un clima en el cual los miembros de la asamblea legislativa de un partido se sientan inhibidos de expresar su opinión en un tema potencialmente controvertido, aún estando tras puertas cerradas en una reunión de partido.

4 Es importante recalcar la diferencia entre el movimiento de mujeres y el movimiento feminista. No todos los movimientos de mujeres son feministas, aunque todos los movimientos feministas pueden considerarse parte de un movimiento de mujeres más amplio. Esta distinción es bastante importante en América Latina, dada las tensiones históricas entre los segmentos feministas y no feministas de los movimientos de mujeres en muchos países. Además, puesto que la etiqueta «feminista» sigue teniendo connotaciones negativas en muchas partes de América Latina, organizaciones de mujeres pueden rechazar la etiqueta aún cuando en su esencia continúen promoviendo los derechos de la mujer y la igualdad.

El tema de la reelección es trascendente porque las probabilidades de reelección determinan las carreras políticas de los legisladores. En casos donde la reelección es común, los legisladores pueden desarrollar carreras parlamentarias. Esto puede también estimular la responsabilidad ante sus votantes, y posiblemente, algún grado de autonomía legislativa de la cúpula partidista. Cuando la reelección es menos común, los legisladores buscan desarrollar carreras políticas en otros ámbitos, ya sea en cargos ejecutivos o burocráticos, o en entidades legislativas a otros niveles. En estos casos, la trayectoria de la carrera política futura es determinada por la cúpula partidaria, la cual controla el acceso a los cargos designados o a la nominación a otros puestos sujetos a elección. Esto cambia los patrones de responsabilidad. En Norteamérica, el nivel de compromiso de los legisladores con su electorado es relativamente alto debido a que, en primer lugar, el sistema electoral enfocado en distrito, establece un vínculo directo entre votante y representante, y en segundo, porque las carreras parlamentarias son algo común (el índice de reelección es alto). En Latinoamérica, el índice de reelección es mucho más bajo. La excepción a este patrón es Chile, donde más del 60% de los legisladores es re-nominado, y la mayoría son reelectos. (Carey 2002, 234; Siavelis 2002a, 426) Quizás no sorprenda el hecho de que en relación a otros países latinoamericanos, la participación femenina en la política electoral es muy baja.⁵ Un estudio reciente muestra que niveles elevados de re-elección constituyen una barrera significativa para el acceso de mujeres a cargos de elección popular. (Schwindt-Bayer 2005)

Resulta interesante constatar que en los tres países en donde las leyes de cuotas han sido efectivas en términos de aumentar la presencia de mujeres en cargos de elección popular, Costa Rica, Argentina, y México, el índice de reelección sea muy bajo. De hecho, tanto en Costa Rica como en México se prohíbe la reelección consecutiva, un factor que incide fuertemente en el comportamiento de los legisladores y en la naturaleza de la responsabilidad hacia sus votantes.⁶ En México, en

5 Las mujeres tienen sólo un 12 % de escaños en el Congreso.

6 Aunque los legisladores en México sólo tienen que estar por un periodo, pocos legisladores regresan al mismo cargo luego de un periodo. Benito Nacife escribe que «en promedio, ocho de cada diez miembros de la cámara de diputados no tienen experiencia previa trabajando en la cámara» (2002, 259).

donde la reelección de legisladores está prohibida tanto a nivel estatal como federal, los legisladores *como individuos* no son responsabilizados ante los votantes porque no pueden presentarse a la reelección. Más bien, es el partido en su conjunto el responsable hacia el electorado. (Nacife 2002) Es probable que este factor influya considerablemente en cómo las legisladoras conciben su rol como representantes de las mujeres. Más aún, luego de cumplir con su periodo, resulta inevitable que los legisladores individuales busquen otros cargos políticos y, por lo tanto, deseen demostrar su lealtad a la cúpula partidista que controla el acceso a aquellos cargos. Esta dinámica debilita substancialmente cualquier relación entre representantes y votantes. Según Benito Nacife, «la incapacidad de ir a reelección inhibe el desarrollo de conexiones permanentes entre un legislador en el cargo y su electorado. Más aún, debido a que los candidatos a la Cámara cambian constantemente, los votantes son incapaces de reunir suficiente información acerca de sus características personales» (2002, 260). La prohibición de reelección también crea altos niveles de disciplina partidaria, por dos razones; primero, debido a que todos los candidatos son primerizos, es más probable que los votantes tomen decisiones basadas en la tendencia del partido, por lo tanto la unidad del partido es de suma importancia, y segundo, debido a que su futura trayectoria política está en manos de la cúpula partidista, los legisladores se mantienen alineados por una cúpula partidista que puede sancionar comportamientos de incumplimiento de los legisladores.

En el caso de Argentina, donde la reelección está permitida, los índices de reelección se mantienen bastante bajos, promediando cerca del 20% desde 1983. (Jones 2002, 164) Aunque los partidos en Argentina son relativamente heterogéneos y no organizados en torno a una ideología, la disciplina partidaria es, sin embargo, muy fuerte, dado el rol que los líderes de partido a nivel estatal tienen para determinar las candidaturas o movilizar apoyo local para los candidatos en donde se realizan primarias. (Mustapic 2002, 28) Como señala Mark Jones, «las lealtades partidarias influyen en los prospectos futuros de carrera de los diputados» (2002, 167). Una disciplina partidaria fuerte debilita la capacidad de las legisladoras para trabajar con todos los partidos para promover la legislación sobre derechos de la mujer. Según las legisladoras en Argentina, es mucho más probable que ocurra una movilización transversal entre mujeres de otros partidos en temas que

no son considerados altamente controvertidos o en aquellos que la cúpula partidista no defina como prioritarios.⁷

Mientras que algún grado de disciplina partidista es necesaria para asegurar que los partidos políticos ofrezcan alternativas electorales coherentes y claramente definidas, una férrea disciplina partidaria puede inhibir la colaboración transversal y restringir la capacidad de las legisladoras de «actuar para» las mujeres, debilitando el impacto de las cuotas de género en la representación sustantiva de las mujeres. Debido a que los temas de género a menudo cruzan divisiones ideológicas o partidistas y que estos temas a menudo no tienen una alta prioridad en el programa partidista, es de suma importancia que los legisladores que deseen promover los derechos de las mujeres puedan trabajar en todas las áreas doctrinarias para lograr su objetivo. De hecho, muchas de las más exitosas iniciativas en América Latina respecto de los derechos de las mujeres han sido promovidas por coaliciones transversales de mujeres legisladoras.⁸ Los comités de mujeres pueden funcionar como espacios para el intercambio de información, para reforzar la solidaridad de género y para elaborar estrategias respecto de las iniciativas legislativas. Aunque las legisladoras en algunos países han creado comités de mujeres estas iniciativas no son tan comunes en América Latina. Según Fiona Macaulay, las legisladoras en Brasil han creado «quizá la más cohesionada y efectiva bancada transversal de una asamblea de mujeres parlamentarias en América Latina» (2005, 4). De manera similar, las legisladoras en Uruguay han creado una «bancada femenina» como respuesta estratégica a la marginalización de la mujer en el Parlamento en ese país.⁹

En otros casos, la disciplina partidista y las divisiones entre los partidos inhiben la formación de un comité formal de mujeres. Al consultar sobre la posibilidad de crear una «bancada femenina» en el

7 Entrevistas de la autora con diputadas y senadora en Argentina: 15 de agosto, 2006; 18 de septiembre, 2006), 6 de septiembre, 2006, y 30 de agosto, 2006.

8 Estas incluyen las leyes de cuotas en países como Argentina, Brasil, y México, reformas constitucionales en Brasil, y leyes de salud reproductiva y educación sexual en Argentina, y la reforma del código penal en México. Evidencia proveniente de Estados Unidos también demuestra que es más probable que las mujeres tengan un impacto en aquellos lugares donde crean asambleas de mujeres en el poder legislativo. (Carroll 2001, 14; Thomas and Welch 2001, 178)

9 Veá Niki Johnson (2006) para un análisis de la «bancada femenina» de Uruguay.

Congreso, las legisladoras entrevistadas en Argentina y Chile respondieron que las divisiones entre los partidos hacen de esto una posibilidad remota.¹⁰ Aunque la disciplina partidista es relativamente fuerte en ambos países, existen algunas diferencias de envergadura respecto de los sistemas partidistas en ambos países, las cuales determinan el impacto de las legisladoras. En Chile los partidos se organizan principalmente en torno a su ideología, mientras que los argentinos son ideológicamente heterogéneos internamente. Como resultado de esta situación, se pueden encontrar feministas en ambos partidos principales argentinos, lo que redundaría en una cooperación interpartidista que es bastante común (aunque tiende a darse en instancias informales). En Chile, donde las legisladoras feministas tienden a militar en partidos de izquierda, la cooperación entre partidos es menos común.¹¹ El grado en el cual las mujeres brasileñas pueden trabajar efectivamente de manera transversal en la promoción de los derechos de las mujeres, en acciones que cruzan las líneas partidistas para promover los derechos de la mujer, también está vinculado al ambiente partidista y al hecho de que el tema de género no constituye una división clave en el sistema partidista. Fiona Macaulay argumenta que «las divisiones ancladas en valores morales invariablemente invocan a relaciones de género mediante un énfasis en la sexualidad y la familia y atentan contra alianzas duraderas entre legisladoras mujeres» (2005, 8). En Brasil, donde la intensidad ideológica es bastante baja entre los partidos políticos, ha sido mucho más fácil construir alianzas entre mujeres de diferentes partidos. El alto nivel de coherencia ideológica de los partidos políticos chilenos y el hecho de que las temáticas morales (como la naturaleza de la familia y el rol de la mujer en ella) son fuente de

10 Entrevistas de la autora con diputadas y senadoras en Argentina y Chile. En Argentina 18 de septiembre, 2006, 6 de septiembre, 2006. En Chile 8 de noviembre, 2006, 21 de noviembre, 27 de noviembre, 2006.

11 La relativa falta de colaboración transversal a los partidos entre mujeres en el Congreso es un importante factor que explica la ausencia de una legislación de cuotas en Chile. En los países que poseen leyes efectivas de cuota, las mujeres de todo el espectro de los partidos se han unido para presionar a los líderes hombres del partido y a sus presidentes para apoyar las cuotas. Esto no ha sucedido en Chile, en donde las mujeres en partidos de izquierda apoyan las cuotas de género (y han introducido dos veces proyectos de leyes de cuotas) mientras que las mujeres de los partidos de derecha rechazan las cuotas de género. (Franceschet 2005, 96-101)

diferenciación ideológica entre los partidos hacen que la colaboración entre los partidos en temas de derechos de la mujer sea mucho más difícil. Las cuotas de género tendrán un impacto mucho mayor en la representación sustantiva de la mujer en aquellos países donde las temáticas de género no sean fuente de divisiones partidarias.

Otro factor que afecta tanto el comportamiento del legislador y el potencial impacto de las cuotas es el proceso mediante el cual los partidos seleccionan candidatos para cargos de elección popular. La disciplina partidista se ve fortalecida cuando los candidatos son elegidos por la cúpula partidista o mediante negociaciones a puerta cerrada. Sin embargo, aún cuando se selecciona candidatos mediante primarias, los potenciales nominados a menudo requieren del apoyo de la cúpula partidista y de aquellos que puedan movilizar votos para su candidatura entre la base partidaria (ver De Luca, Jones, y Tula 2003). Lisa Baldez (2004a) señala que las primarias también dan ventaja a los hombres en parte por el mayor peso financiero que ello implica para aquellos que buscan ser nominados. La interacción existente entre cuotas de género y primarias también puede resultar problemática. En algunos países latinoamericanos, iniciativas legislativas recientes han exigido que los partidos políticos realicen elecciones directas para las candidaturas en un esfuerzo por hacer de los partidos políticos instancias más democráticas con prácticas más transparentes. En aquellos países donde se requieren por ley tanto cuotas de género como elecciones directas para los candidatos, el impacto de las cuotas (en términos numéricos y sustantivos) puede verse debilitado. En México, por ejemplo, la redacción de la ley de cuotas es ambigua, puesto que exige a los partidos que emplean primarias de aplicarlas (ver capítulo de Baldez en este volumen). El resultado de esta práctica es debilitar el efecto de la ley de cuotas en la representación descriptiva de las mujeres (la cantidad de mujeres elegidas). En Argentina, contrastando con lo anterior, los partidos frecuentemente modifican el resultado de las primarias para poder aplicar la cuota. Sin embargo, el efecto es un potencial debilitamiento de la legitimidad de las cuotas de género porque permite que sus críticos argumenten que los mecanismos más «democráticos» (candidatos definidos por primarias) están siendo anulados por mecanismos menos democráticos (candidatos definidos por la cúpula partidista con el propósito de poder aplicar la cuota) (vea Piscopo 2006, 40-42).

Aunque la existencia de una ley de cuotas aumenta la posibilidad de que las mujeres sean designadas como candidatas, se han expresado inquietudes respecto del tipo de mujeres que la cúpula partidista elige para llenar las cuotas. En Argentina se han expresado críticas respecto de que los partidos eligen candidatas pasivas y maleables, a menudo mujeres que son esposas, amantes, o parientes de líderes políticos hombres. (Piscopo 2006; Waylen 2000, 778) Asimismo, la investigación de Baldez en México indica que el faccionalismo que afecta a algunos partidos, en particular el izquierdista PRD, ha llevado a que la cúpula partidista seleccione mujeres provenientes de la facción más poderosa del partido por sobre aquellas otras que pueden resultar «líderes emergentes», provenientes de otras facciones (2004b, 18). Sin embargo, se requiere de una investigación de carácter más comparativo sobre las trayectorias de legisladores hombres y mujeres en países con cuotas, para poder determinar si es que los partidos realmente están llenando las cuotas con candidatas que simplemente están representando a figuras masculinas (por sus lazos familiares o conyugales). Si las legisladoras cuentan con calificaciones políticas significativamente menores que las de sus contrapartes masculinos, entonces puede que tenga algún asidero la crítica de que las leyes de cuotas conllevan la elección de figuras políticas pasivas. En la actualidad, sin embargo, es posible que los críticos del sistema de cuotas estén empleando este tipo de argumentos para deslegitimar a las mujeres en la política (y, por añadidura a las cuotas de género).¹² Según Jennifer Piscopo, este tipo de percepciones negativas son causa de preocupación. Ella señala que: «las cuotas pueden crear un mecanismo de retroalimentación negativo, donde todas las mujeres activas políticamente deben enfrentar una barrera adicional para su aceptación; probar que merecen el poder y que no están ahí solo como figuras».

Existen otros aspectos del ambiente legislativo que también afectan el grado en el cual el aumento de la presencia de las mujeres en los Parlamentos mejora la promoción de los intereses de las mismas.

12 Cuando se le preguntó sobre el fenómeno de las «mujeres de» (esposas de parientes de políticos) que llenaban las cuotas en Argentina, algunas legisladoras respondieron que la práctica no es tan difundida como se percibe, y que aunque esto ocurre, los legisladores que ingresan al Congreso de esta forma frecuentemente adquieren «conciencia de género» cuando se enfrentan con la realidad de la marginalización de las mujeres en el Congreso.

Claramente, el impacto de las mujeres en los entes legislativos será mayor si estos poseen algún tipo de capacidad para ser auténticas fuentes de cambio de políticas que hagan avanzar los derechos de las mujeres. Desgraciadamente, el poder legislativo en América Latina se caracteriza frecuentemente por ser servil y débil comparado con sus contraparte ejecutiva más poderosa. Este hecho tiene el potencial de socavar el grado en el cual las leyes de cuotas pueden mejorar la representación sustantiva de las mujeres. Los factores que probablemente mejoren la habilidad de las legisladoras para tener algún grado de impacto incluyen la existencia de comités parlamentarios relativamente activos y suficientemente poderosos (especialmente aquellos que abordan los derechos o igualdad de las mujeres), la capacidad del Congreso para definir la agenda legislativa (es decir, asegurar que los proyectos de ley avancen), y suficientes recursos (humanos y técnicos) para producir iniciativas legislativas exitosas.

La elección de más mujeres al Congreso no producirá automáticamente mejores resultados en las políticas de género si los entes legislativos están limitados por ejecutivos demasiado dominantes respecto de su capacidad para legislar. En toda América Latina, las legisladoras han introducido proyectos de ley para aumentar los derechos reproductivos, abordar el tema del acoso sexual en el trabajo, y para mejorar la legislación concerniente a violencia intrafamiliar. En la mayoría de los casos, sin embargo, estas iniciativas legislativas languidecen en diversos comités porque no cuentan con el apoyo de la rama ejecutiva.¹³ En Argentina, las legisladoras introdujeron varios proyectos de ley sobre salud reproductiva durante la presidencia de Carlos Menem. No obstante, Menem era un fuerte defensor de la postura Católica tradicional respecto de las mujeres y la reproducción, y no fue sino hasta que dejó el cargo que un proyecto de ley de salud sexual y procreación responsable finalmente avanzara y fuera aprobado como ley (en 2002). En Chile, también, las legisladoras han presentado proyectos de ley sobre un número de temas de género. Estos proyectos,

13 En Chile, por ejemplo, sólo el ejecutivo tiene la capacidad de declarar a ciertos proyectos como «urgentes,» lo cual requiere deliberación dentro de un periodo específico de tiempo. Sin el carácter de «urgencia» del ejecutivo, muchos proyectos nunca se mueven del comité al que fueron enviados luego de ser introducidos.

sin embargo, tienden a no moverse a menos que la rama ejecutiva les ofrezca su apoyo (vea Haas 2006).¹⁴ La capacidad de las legisladoras para representar a las mujeres de manera sustancial está sin duda influida por el acceso de las mujeres a cargos de toma de decisiones en el Congreso, como por ejemplo posiciones de liderazgo en comités parlamentarios. Los cargos en los comités son cruciales porque es en estos donde ocurre la deliberación y donde se toman las decisiones respecto de si un particular proyecto de ley avanzará o finalmente perecerá. (Heath, Schwindt-Bayer, y Robinson 2005, 421) Las investigaciones existentes muestran que el género determina las tareas de los comités y que es más probable que las mujeres formen parte de comités sobre temas relacionados con las mujeres, niños y la familia, y comités que se aboquen a políticas sociales (por ejemplo, seguridad social, salud y educación) (ibíd.). Aunque las entidades legislativas en América Latina tienen comités parlamentarios especializados que tratan los temas de «Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia» (Argentina) o «Equidad y Género» (México), la mayoría de los proyectos de ley relativos a derechos de las mujeres son enviados a más de un comité. Por ejemplo, un proyecto de ley que propone reformar la legislación sobre violencia intrafamiliar será probablemente enviado a un comité abocado a temáticas sobre mujeres o familia, pero también a otro sobre justicia o leyes penales. Por consiguiente, aún cuando las leyes de cuotas hayan aumentado la representación parlamentaria de las mujeres, a menos que ellas también tengan acceso a posiciones de liderazgo en comités parlamentarios, su capacidad de promover con éxito legislación sobre derechos de mujeres puede verse socavada.

Aún cuando el impacto de las legisladoras será determinado por las reglas institucionales que definen el ambiente legislativo, la probabilidad de que las mujeres puedan «hacer una diferencia» también está definida por el ambiente político imperante, en particular por la relación general entre la clase política y la sociedad. Un tema que emerge frecuentemente en debates sobre democracia en América Latina es el problema o tema de la responsabilidad. A lo largo de la región el predominio de partidos políticos débiles e indisciplinados

14 También se da el caso de que los legisladores tienen muchos menos recursos a su disposición (por ejemplo, personal legislativo) para temas de investigación y para desarrollar iniciativas legislativas.

con escasas conexiones estables con la sociedad debilita gravemente la capacidad de respuesta de los funcionarios electos ante aquellos que supuestamente representan. Se le ha otorgado mucha importancia a la «crisis» de los partidos políticos y los sistemas partidarios en la región. (Sabatini 2003, 138) Una encuesta del Latinobarómetro en el año 2002 concluyó que los partidos políticos estaban en el penúltimo lugar respecto de la confianza que los entrevistados tienen en las instituciones públicas (Ibíd., 139). En varios países de la región, anteriores «afuerinos» como Alberto Fujimori, Alejandro Toledo, Hugo Chávez, y Evo Morales, han ganado apoyo popular basado justamente en su característica de «afuerinos» y en el hecho de que ellos no estaban «contaminados» por su anterior relación con la clase política. En semejante contexto, las mujeres —vistas tradicionalmente como «afuerinas»— también se ven beneficiadas en términos de mayor apoyo en las urnas. Existe amplia evidencia arrojada por estudios realizados de que los latinoamericanos perciben a las mujeres como más honestas y democráticas. (Blondet 2001a, 8; Htun 2003, 120-121)¹⁵ De hecho, muchos atribuyen el éxito de las candidatas en Perú no solamente a la adopción de cuotas de género, sino también a la crisis imperante en el sistema partidario, y a la amplia creencia de que las mujeres son más honestas. (Blondet 2001a; Rousseau 2006) Lamentablemente, estas percepciones pueden ser una espada de doble filo. Si las mujeres son electas en mayor cantidad basándose en estereotipos sobre diferencias de género, se pueden generar expectativas poco realistas respecto a lo que ellas en cargos electos pueden lograr en un contexto institucional, lo cual resulta adverso para el cambio democrático. (Blondet 2001b)

Resumiendo, los sistemas de partidos políticos ejercen una considerable influencia en el comportamiento de los legisladores, determinando el grado en el cual las legisladoras pueden promover los intereses de la mujer. En aquellos sistemas donde los partidos son débiles e indisciplinados, con escasos vínculos con la sociedad civil, la responsabilidad ante la ciudadanía se ve también debilitada. Sin embargo, una disciplina partidaria exagerada puede limitar a las legisladoras en sus

15 De acuerdo a una encuesta de opinión llevada a cabo en cinco ciudades principales de América Latina, el 57 % de los entrevistados creían que más mujeres en política producirían mejores gobiernos. (Inter-American Dialogue, 2001)

esfuerzos de trabajar de manera transversal para promover la legislación sobre derechos de las mujeres. El grado en el cual los partidos se organizan en torno a su base ideológica también puede tener su impacto. Si las feministas se pueden dispersar en los partidos, en vez de concentrarse en uno o dos, la colaboración transversal entre las legisladoras para promover temas de género es más factible. Finalmente, en aquellos sistemas donde las entidades legislativas tienen significativamente menos poder que el ejecutivo, el incremento en el número de legisladoras puede tener un impacto limitado en las políticas. Es importante destacar, sin embargo, que las instituciones políticas no existen como entes aislados, sino que están insertas en contextos sociales que le agregan un nivel de complejidad mayor a la relación entre la presencia de las mujeres en entes electos y los resultados legislativos. En otras palabras, aún en los sistemas donde las instituciones son inhóspitas hacia las legisladoras que desean promover temas de género, los factores sociales pueden estimular una relación más positiva entre representación descriptiva y sustantiva.

FACTORES SOCIALES: MOVIMIENTOS FEMINISTAS Y LA SOCIEDAD CIVIL

Numerosos estudios sobre legisladores norteamericanos y europeos demuestran que las legisladoras están más comprometidas que sus homólogos masculinos para representar a las mujeres como grupo. Sin embargo, el grado en el cual las creencias de los legisladores de que debieran representar a las mujeres se convierten en una realidad depende de la existencia de factores sociales, concretamente de movimientos feministas y de mujeres en la sociedad civil quienes incentiven a los legisladores tanto a asumir los temas de género como a ayudar a crear un sentido de apoyo público en pos de los derechos de la mujer. Las organizaciones de mujeres pueden hacer *lobby* a las legisladoras, realizar reuniones públicas, mesas de discusión, y «cabildeos» en donde sus intereses y prioridades se transmiten a los legisladores, y pueden pedirles a candidatas que se comprometan con ciertas metas legislativas. Aunque esto no signifique que los legisladores automáticamente lleven a cabo sus compromisos, especialmente si la lealtad hacia el partido se convierte en un tema, por lo menos le asegura a las legisladoras estar al tanto de cuáles son los «intereses de

la mujer» en un contexto dado. Es probable, sin embargo, que el contenido de aquellos intereses sea posiblemente refutado por algunas mujeres, pero, al menos, habrá algún proceso de definición de intereses que provenga desde la ciudadanía, evitando de este modo el problema de responsabilidad que invade algunas nociones acerca de la representación sustantiva. (Ver Dodson 2006) Entonces, la pregunta es; ¿hasta qué punto es probable que ocurra esto en Latinoamérica?

Responder a esta pregunta requiere estudiar las políticas feministas en los países latinoamericanos. La naturaleza de los movimientos feministas varía considerablemente a través de Latinoamérica. Aunque todos los países mantienen algún nivel de actividad feminista, los movimientos son claramente más visibles e influyentes en algunos países que en otros. El hecho más relevante es que no todos los movimientos feministas han aceptado el «proyecto electoral» como una estrategia válida para promover la equidad de género.¹⁶ En algunas instancias, los grupos feministas rechazan la idea de buscar cambios a través de lo que ellos ven como instituciones patriarcales. Estos grupos se autodenominan *feministas autónomas* mientras etiquetan como *institucionales* a quienes eligen trabajar con y a través de las instituciones políticas (ver Álvarez et al., 2003; Ríos, Godoy y Guerrero 2004). Lo que probablemente importe en términos del impacto de las mujeres en la política es si acaso los movimientos feministas escogen la estrategia de trabajar con aquellas mujeres insertas en la política y si acaso los movimientos tienen suficiente visibilidad pública como para moldear la opinión pública, y de esa manera ejercer presión sobre líderes políticos para promover los derechos de la mujer. Existe amplia evidencia que demuestra que es más fácil para mujeres en la política convencer a sus colegas masculinos de que apoyen políticas sobre los derechos de la mujer si también existen movimientos importantes y visibles de mujeres fuera de las entidades estatales y que apoyen a las mujeres que trabajan dentro del Estado. (Friedman 2000;

16 Clara Araújo reporta que en Brasil, algunos segmentos del movimiento feminista estaban escépticos acerca de cuotas de género para candidatas y que «por algún tiempo la participación en partidos políticos fue vista con desconfianza por parte del movimiento de mujeres «autónomo» (2003, 15). De manera similar en Chile, donde no existe legislación sobre cuotas de género, las organizaciones de mujeres no han iniciado campaña alguna respecto del sistema de cuotas, y el tema simplemente no está en la agenda de las organizaciones feministas.

Baldez 2004a; Franceschet 2005, Rodríguez 2003) Asimismo, cuando los propios movimientos de mujeres han sido actores claves en la lucha por una ley de cuotas, entonces puede que las legisladoras estén más inclinadas a considerar a las mujeres como votantes importantes a las cuales deben representar. Una cierta cantidad de legisladoras en Argentina ha dicho que se sienten obligadas a promover los temas de la mujer dada la importancia que han tenido las organizaciones de mujeres en lograr una legislación de cuotas. En otras palabras, donde sea que las legisladoras mujeres atribuyen su presencia en política a los esfuerzos previos de los movimientos de mujeres, el vínculo entre la representación descriptiva y sustantiva se ve fortalecido.¹⁷

De hecho, aunque exista considerable evidencia de que las legisladoras casi siempre demuestran mayor lealtad hacia su partido que al electorado femenino en su conjunto, existe evidencia de que amplias y generalizadas movilizaciones de mujeres no pertenecientes a entidades estatales sobre algunos temas pueden revertir esta tendencia. En el caso de las leyes de cuotas mexicanas, Lisa Baldez explica que la ley de 2002 fue aprobada en parte porque las legisladoras mujeres se unieron transversalmente con otros partidos «en una situación en la cual sus intereses de género primaron por sobre sus lealtades partidarias». Lo importante fue que la continua movilización de movimientos de mujeres respecto del aumento de su representación política les permitió a las mujeres en los partidos un mayor grado de independencia del acostumbrado estricto nivel disciplinario que impone la cúpula partidista. Adicionalmente, las mujeres en altos cargos dentro de los partidos y en otros puestos dentro del aparato estatal fueron capaces de generar un sustancial apoyo público hacia el sistema de cuotas, llevando a los colegas hombres en los partidos a abstenerse por miedo a ser tildados como antimujer. (Baldez 2004a, 247-249) Más de una década antes, mujeres políticas en Argentina habían perseguido una estrategia similar de movilización transversal en torno a una ley de cuotas. Las mujeres del Partido Peronista informaron a la

17 Aún en los casos donde los movimientos de la mujer jueguen un rol crucial en lograr leyes de cuotas, no todas las mujeres en política estarán dispuestas a reconocer que sus carreras políticas existen gracias a las cuotas. La ex-senadora Argentina Cristina Fernández de Kirchner (también la esposa del anterior Presidente y actual Presidenta), al ganar su escaño en el Senado, declaró públicamente que ella ganó por mérito propio y no gracias a las cuotas de género.

cúpula partidista que el Partido Radical estaba listo para declararse a favor de las cuotas de género y las mujeres en el Partido Radical comentaron a sus líderes que los peronistas estaban preparados para apoyar al sistema de cuotas. Ningún partido deseaba que el otro apareciera como siendo el más progresista, por lo que ambos acordaron apoyar la iniciativa.¹⁸

Las coaliciones transversales de partidos han demostrado ser vitales a la hora de lograr aprobar la legislación sobre derechos de las mujeres en otras instancias también. Victoria Rodríguez explica que en 1988, las legisladoras mujeres en México propusieron una reforma al código penal sobre delitos sexuales, pero que casi inmediatamente después una iniciativa a nivel del ejecutivo fue introducida y aprobada rápidamente. El proyecto de ley del ejecutivo incorporó sólo una pequeña porción de las reformas propuestas por las legisladoras. Para 1990, las mujeres finalmente tuvieron éxito en lograr que se aprobaran sus propuestas, porque estas reformas «fueron presentadas en la Cámara de Diputados por mujeres diputados, pero en esta ocasión con un amplio apoyo tanto de mujeres legisladoras como de grupos feministas y de derechos humanos». (Rodríguez 2003, 193) Las mujeres en Venezuela también han obtenido sus mayores ganancias utilizando estrategias de «creación de coaliciones coyunturales» en donde las organizaciones de mujeres de la sociedad civil se alían con mujeres dentro del Estado respecto de un tema en particular. (Friedman 2002) Según Friedman, estas son instancias donde las mujeres se organizan de manera transversal a sus lealtades partidarias, dentro y fuera de los canales políticos tradicionales, y cruzando cualquier diferencia ideológica (tal como feminista versus no feminista). Entre los ejemplos exitosos de creación de coaliciones coyunturales en Venezuela está la reforma al Código Civil de 1982 y la reforma al Código del Trabajo de 1990. El código civil vigente anteriormente en Venezuela había sido uno de los más discriminatorios de la región y ocho anteriores intentos de reforma habían fracasado. Pero, en esta ocasión, de acuerdo a Friedman «en vez de apoyarse en los métodos tradicionales de respaldo del Estado o de los partidos para lograr los cambios legales,

18 Entrevistas con Diana Maffia (22 de agosto, 2006, Buenos Aires) y María Luisa Storani (13 de septiembre, 2006, Buenos Aires).

los proponentes de la reforma conformaron una coalición de mujeres trabajando al interior del estado y por fuera de él» (2002,59).

Estos ejemplos señalan que es más probable que las legisladoras tengan impacto en cuanto a legislar a nombre de las mujeres si pueden contar con el apoyo público de las organizaciones de mujeres en la sociedad civil y de los organismos estatales pro mujer. En aquellas instancias donde se puede movilizar el apoyo público de los movimientos de mujeres, entonces las legisladoras pueden sentirse con el suficiente apoyo para desligarse de la disciplina partidaria y crear coaliciones de mujeres transversales a los partidos en apoyo a los derechos de las mujeres. Las movilizaciones sociales de organizaciones de mujeres pueden también forjar la opinión pública, presionando a la cúpula partidista y a los legisladores en general para apoyar la legislación sobre derechos de las mujeres. El reciente avance respecto de derechos reproductivos y educación sexual en Argentina se debe, al menos en parte, a los continuos esfuerzos de parte de organizaciones de la sociedad civil para crear conciencia entre el público respecto de los problemas sociales causados por la falta de medidas anticonceptivas o de educación para evitar embarazos no deseados, especialmente en el contexto de la crisis 2001-2002.

Otro importante papel desempeñado por las organizaciones de mujeres es contribuir a la definición de los «intereses de las mujeres», y de transmitirle a los legisladores los temas que los movimientos de mujeres priorizan en ese país. Obviamente, la heterogeneidad de las mujeres implica que la legislación sobre los temas de mujeres no las afectará a todas de la misma manera. Existen muchos ejemplos donde los intereses de las mujeres de diferentes clases o grupos étnicos entran en conflicto. No obstante, con el objeto de que las legisladoras representen a las mujeres de manera sustantiva (es decir, tener algún conocimiento de lo que ellas perciben son sus intereses), es necesario que existan espacios para el diálogo entre los legisladores y las organizaciones de mujeres en la sociedad civil, aun cuando este diálogo nunca arrojará un conjunto indiscutible de intereses de las mujeres. Con frecuencia, es el acto mismo de participar y entregar alguna contribución a la agenda política lo que aumenta el sentido de las mujeres de estar siendo representadas. Como señala Ana María Yañez, «la participación y la representación van de la mano» (2003, 3). Este diálogo puede expresarse de diversas formas.

En Argentina, por ejemplo, las mujeres de todo el país se juntan una vez al año en lo que se denomina un «Encuentro Nacional de Mujeres». Este encuentro, que tiene lugar en una ciudad diferente cada vez, normalmente congrega a más de veinte mil mujeres provenientes de una diversa gama de organizaciones de mujeres y organizaciones feministas. Además de los activistas de la sociedad civil, también acuden mujeres participantes en la política. El encuentro actúa como un espacio para compartir ideas, debatir acerca de temas de mujeres, y elaborar estrategias para promover los derechos de las mismas. Las legisladoras que están interesadas en promover legislación para derechos de las mujeres con frecuencia asisten y compar-ten información con activistas feministas. En México, las legisladoras crearon el Parlamento de Mujeres de México (PMM) en 1998 para «garantizar que la voz y las necesidades de las mujeres fuesen incluidas en la agenda legislativa». (Rodríguez 2003, 171) El PMM se ha convertido en un evento anual donde legisladoras de instituciones estatales y nacionales se reúnen con organizaciones de mujeres para establecer una agenda legislativa en pos de la promoción de los derechos de las mujeres. El Parlamento 2004 congregó a más de mil quinientas mujeres legisladoras, feministas y representantes de organizaciones de la sociedad civil.¹⁹ Foros tales como el Encuentro Argentino y el PMM en México pueden ayudar a establecer vínculos entre las legisladoras y los movimientos de las mujeres y también para transmitir las prioridades de las mujeres a los legisladores.

Otras estrategias para estimular a las legisladoras en la promoción de temas de género incluyen la promoción (ejercer *lobby* sobre las legisladoras) y la formación de grupos que monitoreen los eventos legislativos relacionados con temas de mujeres. Una ONG feminista peruana, por ejemplo, distribuía una revista mensual entre las legisladoras, con información y promoción de propuestas legislativas específicas. De acuerdo a Stéphanie Rousseau, «la revista generó un sostenido interés sobre iniciativas legislativas específicas directamente conectadas con la agenda del movimiento de mujeres, específicamente entre un grupo de mujeres parlamentarias» (2005, 100). Una ONG recientemente formada en Chile, Corporación Humanas, realiza

19 «Analizan Diputados Resultados del Parlamento de Mujeres» cimacnoticias.com Marzo 8, 2004.

un *lobby* directo sobre las legisladoras para promover los derechos de las mujeres, y también monitorea eventos legislativos relacionados con derechos humanos y derechos de las mujeres.²⁰ De similar manera, una ONG feminista en Brasil, el Centro Feminista de Estudios y Asesoría, trabaja en estrecha vinculación con la «bancada femenina» de Brasil actuando como una importante fuente de iniciativas legislativas. Fiona Macaulay explica que «estos vínculos entregan tanto confianza como apoyo a las mujeres legisladoras para actuar en conjunto y buscar apoyo transversal en el Congreso» (2005,7).

En suma, es más probable que la adopción de cuotas de género mejore la representación sustantiva en aquellos casos donde los movimientos de mujeres han desempeñado un papel clave en la consecución de la ley de cuotas, y donde ellas participan en esfuerzos permanentes de *lobby* para promover que las legisladoras asuman los temas de género. De mayor importancia aún, los movimientos de mujeres y sus aliados deben tener algún grado de capacidad para influir en la opinión pública. Esto no sólo alentará a las legisladoras a promover leyes sobre derechos de las mujeres, sino que también les hará más fácil movilizar coaliciones más amplias de apoyo dentro de sus propios partidos y entre otros conglomerados políticos, aumentando de esta forma la probabilidad de que los proyectos de ley sobre derechos de las mujeres tengan éxito.²¹

Mejorar la representación política de las mujeres siempre ha sido un asunto que va más allá de los números. Las cuotas de género son por tanto concebidas más bien como un elemento perteneciente a una estrategia más amplia tendiente a mejorar la representación política de las mujeres. El sistema de las cuotas de género promueve los intereses de las mujeres cuando ellas, al ser electas, producen un impacto, es decir, introducen iniciativas legislativas que hacen avanzar

20 Entrevista con integrante de Corporación Humanas (3 de noviembre, 2006, Santiago).

21 Cuando se le preguntó qué tipo de estrategias podrían usar las legisladoras para hacer avanzar la legislación sobre los derechos de los mujeres que estaba estancada en un comité parlamentario, una diputada chilena respondió que la capacidad de hacer avanzar un proyecto de ley estaba completamente en las manos del poder ejecutivo y que la única cosa que podría motivar al ejecutivo para hacer avanzar un proyecto de ley era un cambio en la opinión pública. (Entrevista del autor, noviembre 27 de 2006, Santiago)

los derechos de las mujeres, abren el acceso a las organizaciones de mujeres, e intentan cambiar la práctica de la política de manera que sea más amigable a la participación de las mujeres. Por supuesto, no todas las electas estarán inclinadas a asumir los temas de género como parte de su carrera política. Mejorar la representación sustantiva femenina no exige que cada legisladora le dé prioridad a los derechos de las mujeres, pero debido a que las cuotas de género aumentan el número de mujeres electas, hacen más probable que algunas de ellas «actúen para» las mujeres como grupo. No obstante, como se ha argumentado, el tipo de impacto que las legisladoras mujeres probablemente tengan será determinado por factores institucionales y sociales, y no todos los países de América Latina evidencian los factores que promueven una relación positiva entre representación descriptiva y sustantiva.

En muchos países de América Latina, las instituciones políticas están estructuradas en forma tal que socava la capacidad de los legisladores de hacerse responsables, por lo tanto comprometiendo muchas de las ventajas de aumentar la presencia de las mujeres en las instituciones de elección popular. Las bajas tasas de reelección debilitan tanto la profesionalización de los entes legislativos, como el nivel de experticia y habilidades dentro de ellos y, a la vez, refuerza la disciplina del partido y la lealtad de los legisladores hacia la cúpula partidista que controla el acceso a las futuras posiciones políticas. Este tipo de ambiente hace más difícil para aquellas legisladoras con inclinación de promover los temas de género el poder hacerlo de manera exitosa. El ambiente partidario y la naturaleza de las divisiones en los partidos en toda la región también determinan el impacto de las legisladoras, principalmente al influir en su capacidad de crear coaliciones transversales como una estrategia de promoción de la legislación sobre derechos de las mujeres. En Chile, por ejemplo, la naturaleza de la competencia ideológica, y el hecho de que las feministas tienden a ubicarse sólo en los partidos de izquierda hace difícil que las mujeres puedan hacer un trabajo de colaboración transversal. Otro problema observado en la región es que el poder ejecutivo domina la agenda legislativa, debilitando de esta forma la habilidad de las legisladoras para promover de manera exitosa los proyectos de ley sobre derechos de las mujeres. Por lo tanto, los ambientes legislativos en gran parte de América Latina socavan una relación positiva entre representación descriptiva y sustantiva.

Los efectos negativos de un ambiente inhóspito tanto en lo legislativo como en lo institucional pueden en algún grado superarse por medio de factores sociales favorables. Es decir, las movilizaciones visibles y públicas de los movimientos feministas y de mujeres sobre temas específicos pueden mejorar la capacidad de las legisladoras de negociar desde una posición de mayor fortaleza con sus partidos o con un poder ejecutivo indiferente. En casos donde los movimientos feministas se comprometen con continuas movilizaciones respecto de ciertos temas (por ejemplo, derechos reproductivos o violencia contra las mujeres), ellas pueden crear mayor conciencia en el público y potencialmente formar a la opinión pública. Es más probable que las mujeres encuentren apoyo para sus iniciativas legislativas si pueden contar con una opinión pública favorable. En este sentido, el rol de las organizaciones de mujeres en la sociedad civil es absolutamente crucial para crear un ambiente en el cual las cuotas de género tengan un impacto positivo en la representación sustantiva de las mujeres.

REFERENCIAS

- Alvarez, Sonia, Elisabeth Jay Friedman, Ericka Beckman, Maylei Blackwell, Norma Stoltz Chinchilla, Nathalie Lebon, Marysa Navarra, Marcela Ríos Tobar. (2003) «Encounter in Latin American and Caribbean Feminisms» *Signs: Journal of Women in Culture and Society* 28, 2, pp. 537-579.
- Araújo, Clara. (2003) «Quotas for Women in the Brazilian Legislative System». Documento presentado en el Taller de International IDEA sobre la implementación de Cuotas: Experiencias en América Latina. Lima, Perú, Febrero 23-24.
- Archenti, Nélica y Aluminé Moreno. (2003) «Las mujeres en la política: estrategias institucionales y sus lógicas». Documento presentado en el Encuentro 2003 de la Latin American Studies Association, Dallas, Texas, Marzo 27-29.
- Baldez, Lisa. (2004a) «Elected Bodies: The Gender Quota Law for Legislative Candidates in Mexico». *Legislative Studies Quarterly* 29, 2, pp. 231-258.
- . (2004b) «Elected Bodies II: The Impact of Gender Quotas in Mexico». Documento preparado para ser presentado en «Pathways to Power: Political Recruitment and Democracy in Latin America». Wake Forest University, Abril 2-4.
- Beckwith, Karen. (2002) «The Substantive Representation of Women: Newness, Numbers, and Models of Representation». Documento presentado en la American Political Science Association, Boston, Massachusetts. Agosto 29-Septiembre 2.

- Blondet, Cecilia. (2001*) «Lecciones de la Participación de las Mujeres». Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- . (2001b) «Lessons from the Participation of Women in Politics». *Politics Matters: A Dialogue with Political Leaders*. IADB, IAD, ICRW.
- Bratton, Kathleen A. (2005) «Critical Mass Theory Revisited: The Behavior and Success of Token Women in State Legislatures». *Politics and Gender* 1, pp. 97-125.
- Bruhn, Kathleen. (2001) «Whores and Lesbians: Political Activism, Party Strategies, and Gender Quotas in Mexico». *Electoral Studies* 22. pp. 101-119.
- Carey, John M. (2002) «Parties, Coalitions, and the Chilean Congress in 1990s» en Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds). *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge University Press, pp. 222-253.
- . (2003) «Presidentialism and Representative Institutions» en Jorge Domínguez y Michael Shifter (eds) *Constructing Democratic Governance in Latin America*, 2nd edition. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, pp. 12-42.
- Carroll, Susan J. (2001a) «Introduction» en Susan Carroll (ed) *The Impact of Women in Public Office*. Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press. Pp. xi-xxvi.
- . (2001b) «Representing Women: Women State Legislators as Agents of Policy-Related Change» en Susan Carroll (ed) *The Impact of Women in Public Office*. Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press, pp. 3-21.
- . (2003) «Are US Women State Legislators Accountable to Women? The Complementary Roles of Feminist Identity and Women's Organizations». Documento preparado para presentar en la conferencia «Gender and Social Capital» University of Manitoba. Mayo 2-3.
- y Mona Lena Krook. (2006) «Should Feminists Give up on Critical Mass? A Contingent Yes». *Politics and Gender* 2 (4), pp. 522-530.
- . (2004) *New Labour Women's MPs: Women Representing Women*. London and New York, Routledge.
- Dahlerup, Drude. (1988) «From a Small to a Large Minority». *Scandinavia Political Studies* 11, 4.
- . (2006) «The Story of the Theory of Critical Mass». *Politics and Gender* 2 (4), pp. 511-522.
- De Luca, Miguel, Mark P. Jones, y María Inés Tula. (2002) «Back Rooms or Ballot Boxes? Candidate Nomination in Argentina». *Comparative Political Studies* 35, 4, pp. 413-436.
- Dodson, Debra L. (2006) *The Impact of Women in Congress*. Oxford University Press.

- Franceschet, Susan. (2001) «Women in Politics in Post-Transitional Democracies: the Chilean Case». *International Feminist Journal of Politics* 3, 2. pp. 207-236.
- . (2005) *Women and Politics in Chile*. Lynne Rienner.
- Friedman, Elisabeth Jay. (2002) «Getting Rights for Those without Representation: the Success of Conjunctural Coalition-building in Venezuela» en Nikki Craske y Maxine Molyneux (eds). *Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America*. London: Palgrave, pp. 57-78.
- García Quesada, Ana Isabel. (2003) «Putting the Mandate into Practice: Legal Reform in Costa Rica». Documento presentado en el Taller de International IDEA sobre la Implementación de Cuotas: Experiencias en América Latina. Lima, Perú. Febrero 23-24.
- Grey, Sandra. (2006) «Numbers and Beyond: the Relevance of Critical Mass in Gender Research». *Politics and Gender* 2, 4, pp. 492-502.
- Haas, Liesl. (2006) «The rules on the Game: Feminist Policy Making in Chile». *Política. Revista de Ciencia Política*, Vol. 46, otoño 2006, pp. 199-226.
- Heath, Roseanna Michelle, Leslie A. Schwindt-Bayer, y Michelle M. Taylor-Robinson. (2005) «Women on the Sidelines: Women's Representation on Committees in Latin American Legislatures». *American Journal of Political Science* 49 (2), pp. 420-436.
- Htun, Mala N. (2003) «Women and Democracy» en Jorge Domínguez y Michael Shifter (eds). *Constructing Democratic Governance in Latin America*, 2ª edición. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, pp. 118-136.
- y Mark Jones. (2002) «Engendering the Right to Participate in Decision-making: electoral quotas and women's leadership in Latin America» in Nikki Craske and Maxine Molyneux (eds) *Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America*. Pp. 32-56. London: Palgrave.
- Jones, Mark P. (1997) «Legislator Gender and Legislator Policy Priorities in the Argentine Chamber of Deputies and the United States House of Representatives». *Policy Studies Journal* 25, 4, pp. 613-629.
- . (2002) «Explaining the High Level of Party Discipline in the Argentine Congress» in Scott Morgenstern and Benito Nacif (eds). *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge University Press, pp. 147-184.
- Kathlene, Lyn. (2001) «Words that Matter: Women's Voice and Institutional Bias in Public Policy Formation» in Susan Carroll (ed). *The Impact of Women in Public Office*. Bloomington and Indianapolis, Indiana University Press., pp. 22-48.
- Lubertino, María José. (2003) «Pioneering Quotas: The Argentine Experience and Beyond». «Putting the Mandate into Practice: Legal Reform in Costa Rica». Documento presentado en el Taller de International IDEA sobre la Implementación de Cuotas: Experiencias en América Latina. Lima, Perú, Febrero 23-24.

- Macaulay, Fiona J. (2005) «Cross-party Alliances around Gender Agendas: Critical Mass, Critical Actors, Critical Structures, or Critical Junctures?». Documento preparado para la reunión de expertos sobre Participación Igualitaria de Mujeres y Hombres en Procesos de Toma de Decisiones. Octubre 24-27.
- Mansbridge, Jane. (1999) «Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent 'Yes'». *Journal of Politics* 61, 3, pp. 628-657.
- . (2005) «Quota Problems: Combating the Dangers of Essentialism». *Politics and Gender* 1, 4. pp. 622-638.
- Morgenstern, Scott. (2002) «Towards a Model of Latin American Legislatures» en Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds). *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge University Press, pp. 1-19.
- Mustapic, Anna María. (2002) «Oscillating Relations: Presidents and Congress in Argentina» en Scott Morgenstern y Benito Nacif (editores). *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge University Press.
- Nacif, Benito. (2002) «Understanding Party Discipline in the Mexican Chamber of Deputies: The Centralized Party Model» en Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds). *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge University Press, pp. 254-284.
- Phillips, Anne. (1995) *The Politics of Presence*. Oxford: Clarendon Press.
- Piscopo, Jennifer M. (2006) «Engineering Quotas in Latin America». Center for Iberian and Latin American Studies, Working Paper 23.
- Reingold, Beth. 1992. «Concepts of Representation among Female and Male State Legislators» *Legislative Studies Quarterly* 17, 4, pp. 509-537.
- Reingold, Beth. (2000) *Representing Women: Sex, Gender, and Legislative Behaviour in Arizona and California*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press
- Ríos Tobar, Marcela, Lorena Godoy Catalán, y Elizabeth Guerrero Caviedes. (2004) *¿Un nuevo silencio feminista? La Transformación de un Movimiento Social en el Chile Posdictadura*. Santiago: CEM, Editorial Cuarto Propio.
- Rodríguez, Victoria E. (2003) *Women in Contemporary Mexican Politics*. Austin, The University of Texas Press.
- Ross, Karen. (2002) «Women's Place in 'Male' Space: Gender and Effect in Parliamentary Contexts». *Parliamentary Affairs* 55, 189-201.
- Rousseau, Stéphanie. (2005) «Peru» en Yvonne Galligan y Manon Tremblay (editores). *Sharing Power: Women, Parliament, and Democracy* (Ashgate Publishing).
- Sabatini, Christopher. (2003) «Decentralization and Political Parties». *Journal of Democracy* 14, 2, pp. 138-150.
- Sawer, Marian. (2000) «Parliamentary Representation of Women: From Discourses of Justice to Strategies of Accountability». *International Political Science Review*. 21 (4), pp. 361-380.

- Schwindt-Bayer, Leslie A., y William Mishler. (2005) «An Integrated Model of Women's Representation». *Journal of Politics* 67 (2), pp. 407-28.
- Schwindt-Bayer, Leslie A. (2005) «The incumbency disadvantage and women's election to legislative office». *Electoral Studies*. June; 24(a), pp. 227-244.
- Siavelis, Peter. (2002a) «The Hidden Logic of Candidate Selection for Chilean Parliamentary Elections». *Comparative Politics* 34, 4, pp. 419-438.
- . (2002b) «Exaggerated Presidentialism and Moderate Presidents: Executive-Legislative Relations in Chile» en Scott Morgenstern y Benito Nacif (editores). *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge University Press, pp. 79-113.
- Stevenson, Linda. (1999) «Gender Politics in the Mexican Democratization Process» en Jorge Domínguez y Alejandro Poiré (editores). *Towards Mexico's Democratization: Parties, Campaigns, Elections, and Public Opinion*. NY: Routledge, pp. 57-87.
- Swers, Michele L. (1998) «Sex Differences in Cosponsorship Activity». *Legislative Studies Quarterly* 30 (3), pp. 407-33.
- . (2002) *The Difference Women Make: the Policy Impact of Women in Congress*. Chicago and London, The University of Chicago Press.
- Taylor-Robinson, Michelle M. y Roseanna Michelle Heath. (2003) «Do Women Legislators Have Different Policy Priorities than their Male Colleagues? A Critical Test». *Women and Politics* 24, 4, pp. 77-101.
- Thomas, Sue y Susan Welch. (2001) «The Impact of Women in State Legislatures: Numerical and Organizational Strength» en Susan Carroll (editor). *The Impact of Women in Public Office*. Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press. pp. 166-181.
- . (1994) *How Women Legislate*. NY: Oxford University Press
- . (1998) «Introduction» en Sue Thomas y Clyde Wilcox (editores). *Women and Elective Office: Past, Present, and Future*. New York: Oxford University Press, pp. 1-14.
- Towns, Ann. (2003) «Understanding the Effects of Larger Ratios of Women in National Legislatures: Proportions and Gender Differentiation in Sweden and Norway». *Women and Politics* 25 (1/2), pp. 1-29.
- Tremblay, Manon y R. Pelletier. (2000) «More Feminists or More Women? Descriptive and Substantive Representation of Women in the 1997 Canadian Federal Elections». *International Political Science Review* 21, 4, pp. 381-405.
- . (2003) «Women's Representational Role in Australia and Canada: the Impact of Political Context». *Australian Journal of Political Science* 38 (2), pp. 212-238.
- Vargas, Virginia. (2002) «The Struggle by Latin American Feminisms for Rights and Autonomy» en Nikki Craske y Maxine Molyneux (editores) *Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America*. London, Palgrave, pp. 199-221.

- Waylen, Georgina. (2000) «Gender and Democratic Politics: A Comparative Analysis of Consolidation in Argentina and Chile». *Journal of Latin American Studies* 32, pp. 765-793.
- Weldon, Laurel S. (2002) «Beyond Bodies: Institutional Sources of Representation for women in Democratic Policymaking». *Journal of Politics* 64, 4, pp. 1153-1174.
- Williams, Melissa S. (1998) *Voice, Trust, and Memory: Marginalized Groups and the Failings of Liberal Representation*. Princeton: Princeton University Press.
- Yáñez, Ana María. (2003) «Quotas and Democracy in Peru». Documento presentado en el Taller de International IDEA sobre la Implementación de Cuotas: Experiencias en América Latina. Lima, Perú. Febrero 23-24.

Segunda Parte

ESTUDIOS DE CASO: EXPERIENCIA CON LAS CUOTAS DE GÉNERO EN AMÉRICA LATINA

Cuando la representación política femenina no está institucionalizada —a través de medidas afirmativas— la presencia de las mujeres «parece regalia personal de los políticos en campaña electoral»...

Rebeca Grynspan, ex vicepresidenta y
ex ministra de Estado, Costa Rica

Capítulo 3

¿EN PIE DE IGUALDAD? QUINCE AÑOS DE CUPO FEMENINO EN ARGENTINA

Jutta Marx, Mariana Caminotti y Jutta Borner

INTRODUCCIÓN

En 1991, con la aprobación de la Ley 24.012 —Ley de Cupo Femenino— Argentina se transformó en el primer país del mundo que incorporó una cuota mínima de candidaturas para mujeres en su legislación electoral. En virtud de esta norma, todos los partidos políticos están obligados a incluir mujeres en sus listas a cargos legislativos nacionales «en un mínimo del 30% de los candidatos a los cargos a elegir y en proporciones con posibilidad de resultar electas». En un principio, esta norma sólo se aplicó a las candidaturas a diputados nacionales, elegidos por medio de un sistema de representación proporcional con listas partidarias cerradas y bloqueadas. A partir de 2001, año en que los senadores nacionales pasaron a ser electos de manera directa por medio de un sistema de lista incompleta que otorga dos bancas al partido o alianza que obtiene la mayor cantidad de votos positivos en cada distrito electoral y una al subsiguiente en cantidad de votos, la ley comenzó a aplicarse a las candidaturas a la Cámara alta.¹

1 Para la elección de legisladores nacionales Argentina se divide en 24 distritos electorales, correspondientes a las 23 provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En la elección de diputados, la magnitud de los distritos es variable (dependiente de su cantidad de población) y oscila entre un mínimo efectivo de dos y un máximo de 35 escaños. En el Senado, a todos los distritos les corresponde elegir a tres representantes. Mientras la Cámara baja se renueva bianualmente

Desde 1993 (la primera elección con cupo femenino) en adelante, se ha producido un importante y sostenido incremento en la cantidad de parlamentarias nacionales. Luego de las últimas elecciones legislativas (octubre de 2005), la participación de mujeres alcanzó el 36% en la Cámara de Diputados y el 42% en el Senado. Con anterioridad a la entrada en vigor de esta norma, la presencia femenina en el Congreso no superaba el 6% del total de las bancas. Actualmente, Argentina es el tercer país latinoamericano en cuanto a proporción de diputadas, y el noveno del mundo. (IPU, 2006) Debido a los efectos positivos de la ley sobre la participación cuantitativa de mujeres en el Poder Legislativo, la experiencia argentina es internacionalmente considerada como muy exitosa y ha inspirado las estrategias adoptadas en otras realidades latinoamericanas.²

Si se enfatiza el atávico predominio masculino en la política y la *consiguiente* subrepresentación de las mujeres, las cuotas pueden ser conceptualizadas como medidas de acción afirmativa orientadas a delimitar el histórico poder de los varones y ampliar el espacio para la inclusión femenina. (Bacchi, 2006) Ahora bien, ¿bajo qué condiciones constituyen mecanismos aptos para el logro de una mayor igualdad entre los géneros en el campo político?; ¿en qué medida estimulan una redistribución del *poder real* del que disfrutaban mujeres y varones, y aumentan las posibilidades de las legisladoras de desarrollar eficazmente sus funciones y de participar activamente en la toma de decisiones públicas?

Habiendo transcurrido 15 años desde la sanción de la Ley de Cupo Femenino, este trabajo aborda los interrogantes señalados a la luz de una serie de entrevistas personales realizadas en el marco de una investigación más amplia a un conjunto de legisladoras argentinas.³ De este modo, procuraremos echar luz sobre un aspecto

por mitades, la Cámara alta lo hace por tercios (en este caso, distintos distritos eligen a la totalidad de sus representantes cada seis años).

- 2 Para un análisis del caso brasileño, véase Marx, Borner y Caminotti (en prensa).
- 3 Proyecto Fortalecimiento Institucional del Mercosur: Cultura, Política, Mujer e Integración, financiado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Argentina y administrado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD/Argentina). En el módulo sobre Género y Política, analizamos los procesos de adopción e implementación, así como los resultados logrados por las leyes de cuotas en Argentina y Brasil desde una perspectiva comparada.

relativamente poco investigado, que permitirá considerar la dinámica de funcionamiento de las cuotas más allá de su evidente eficacia en términos cuantitativos. En primer lugar, describiremos brevemente el origen, los avatares que signaron el proceso de implementación y los efectos de la Ley de Cupo sobre la elección de mujeres. A continuación, analizaremos las experiencias y las valoraciones de las legisladoras entrevistadas a propósito de los procesos de nominación de candidatos, un aspecto crucial para comprender cómo es procesada la exigencia de cumplir con la norma al interior de los partidos políticos. En tercer término, examinaremos la participación del conjunto de las parlamentarias argentinas en el ejercicio de cargos de conducción legislativa y, seguidamente, las apreciaciones de las entrevistadas respecto de las condiciones de trabajo en el Congreso. A través de este recorrido analítico, esperamos mostrar que la experiencia argentina presenta logros importantes, pero también desafíos en cuanto a la conquista de condiciones de igualdad entre varones y mujeres en la arena política.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

El análisis de las experiencias y las valoraciones de las legisladoras se basa en entrevistas en profundidad realizadas al 26% de las parlamentarias argentinas (ocho senadoras sobre un total de 31 y 23 diputadas, sobre un total de 86), que llevamos a cabo durante 2005.⁴ Específicamente, entrevistamos a 15 legisladoras del Partido Justicialista (PJ), siete de la Unión Cívica Radical (UCR) y nueve de otros partidos.⁵ A los efectos de resguardar la confidencialidad de los

4 Con ese fin, elaboramos una guía estructurada de 60 preguntas, en su mayoría abiertas, organizadas alrededor de los siguientes módulos temáticos: 1) datos personales de las legisladoras; 2) carreras políticas; 3) representación y ejercicio de sus cargos; 4) valoraciones acerca del Congreso como lugar de trabajo y sobre su condición de género en ese ámbito.

5 La muestra, confeccionada de acuerdo con los datos sobre la composición efectiva del Congreso de la Nación al mes de febrero de 2005, procuró resguardar cierta proporcionalidad con respecto a la cantidad de escaños de cada fuerza política y de parlamentarias presentes en sus respectivas bancadas e incluyó también a legisladoras pertenecientes a partidos con pocas bancas. Dentro de cada partido, las entrevistadas fueron seleccionadas por sorteo.

testimonios obtenidos, comunicamos a las legisladoras que no revelaríamos su identidad personal. Por lo tanto, cada una ha sido identificada con la letra E (de entrevistada) y un número.

Aunque la distribución de las legisladoras por distrito electoral no constituyó un criterio explícito de selección de las entrevistadas, cabe destacar que ellas fueron electas en distritos de diferentes magnitudes y de distintas regiones del país. Otras variables tales como edad, estado civil y nivel educativo tampoco fueron consideradas para seleccionar a las legisladoras, pero la comparación de los datos sociodemográficos de las entrevistadas y de la totalidad de las parlamentarias indica un razonable acercamiento entre ambos. La edad promedio de las entrevistadas fue de 52 años. El 55% (17 casos) está casada, el 23% (siete casos) soltera y el 19% (seis casos) separada de hecho o divorciada. El 68% (21 casos) tiene un título universitario y el 26% (ocho casos) uno terciario, en tanto dos entrevistadas completaron, respectivamente, estudios secundarios y de postgrado. En términos generales, las entrevistadas poseen extensas trayectorias políticas, dado que buena parte de ellas inició su militancia a una edad temprana. Las instancias principales de participación de estas mujeres han sido los partidos políticos. La mayoría desempeñó funciones legislativas en sus provincias, ejecutivas y/o partidarias, antes de acceder a una banca en el Congreso Nacional. En suma, las trayectorias de las entrevistadas contrarían el argumento convencional según el cual escasearían mujeres con calificaciones y experiencia suficientes para desempeñarse como candidatas a cargos electivos nacionales.

Usualmente, en las investigaciones sobre la representación política de mujeres en otros países y regiones se presume que la ideología partidaria —considerada en términos de izquierda, centro y derecha— condiciona sus actitudes sobre diversos temas. No obstante, la realidad partidaria argentina dista de poder ser aprehendida de ese modo. El Partido Justicialista (PJ) y la Unión Cívica Radical (UCR), que constituyen los dos mayores partidos nacionales, difieren «en cuanto a la composición social de sus adherentes (más estratos populares en el primero, sobre todo sectores medios en el segundo) [pero] tienen una escasa distancia ideológica entre sí y reúnen dentro de ellos un amplio arco de posturas desde la derecha a la izquierda». (Torre, 2003: 663) Este rasgo dificulta la posibilidad de considerar el clivaje ideológico en el análisis de las entrevistas.

LA LEY DE CUPO FEMENINO: SUS ORÍGENES, IMPLEMENTACIÓN Y EFECTOS SOBRE LA ELECCIÓN DE MUJERES

Con excepción del período del segundo gobierno de Perón (1952-1955), la presencia de mujeres en el Congreso argentino ha sido históricamente reducida. La estructura interna que se dio el Partido Peronista, organizado sobre la base de tres ramas —política, sindical y femenina— a cada una de las cuales se les garantizaba un tercio de las candidaturas, fue crucial para lograr una participación de mujeres en cargos legislativos inusitada para los parámetros internacionales de mediados del siglo. En 1952, sólo cinco años después de la conquista del voto femenino, las mujeres constituían el 15% del total de los diputados nacionales, y en 1955 el 22% de las bancas de la Cámara baja estaban ocupadas por legisladoras, pero esta experiencia fue frustrada por el golpe militar perpetrado ese último año. Durante los siguientes dos períodos de gobiernos constitucionales (1958-1961 y 1963-1966), la proporción de diputadas nacionales osciló entre un 0,5% y un 2,7%.⁶ Con el tercer gobierno peronista (1973-76) se observó un leve incremento, ya que las mujeres ocuparon el 8% de las bancas de la Cámara baja. Este avance fue nuevamente malogrado por el golpe de Estado del 24 de marzo de 1976.

Durante el proceso de transición democrática que puso término a la última dictadura militar (1976-1983), las mujeres argentinas desempeñaron un papel protagónico en los movimientos de defensa de los derechos humanos y, al mismo tiempo, se involucraron masivamente en los partidos políticos.⁷ Sin embargo, entre 1983 y 1989 las diputadas nacionales no llegaron a ocupar siquiera el 6% de las bancas, y las mujeres tampoco integraron las máximas instancias de conducción de los partidos políticos mayoritarios (UCR y PJ). En suma, «la presencia de la mujer en el Parlamento fue decreciendo paulatinamente, [de] manera que, en la práctica, se repitió una y otra vez la experiencia de participar simplemente emitiendo el voto y —en

6 Un factor decisivo para esta merma estuvo dado por la proscripción del peronismo entre 1955 y 1972, partido que, como hemos visto, estimuló la incorporación de mujeres en el Congreso Nacional argentino.

7 Para un análisis del caso de la Unión Cívica Radical, véase Marx (1992).

contadas ocasiones— obteniendo la posibilidad de ser elegida». (Gallo y Giacobone, 2001: 13)

Tabla 1
Mujeres en el Congreso de la Nación, 1983-1991*

(Porcentaje de legisladoras sobre el total
de integrantes de cada Cámara)

Año de elección	Diputadas	Año de elección	Senadoras
1983	4,3	1983	6,3
1985	4,3	1986	6,3
1987	4,7	1989	8,3
1989	6,3	1992	4,2
1991	5,4		

*Las cifras corresponden al mes de diciembre de cada año.

Fuente: Elaboración propia en base a Botte y Dorola (1996), Instituto Federal de Estudios Parlamentarios (s/a), Molinelli *et al.* (1999) y Tula (2002).

La Ley de Cupo Femenino, aprobada el 29 de noviembre de 1991, fue el resultado de una lucha colectiva protagonizada por mujeres políticas, acompañadas por sectores del feminismo y del movimiento de mujeres. En un escenario de notable contraste entre la activa participación femenina en las bases partidarias y su limitado acceso a las instancias de decisión y representación, en los años ochenta algunas militantes de distintos partidos comenzaron a organizarse y a bregar por la adopción de medidas de acción afirmativa en el campo político. Los contactos internacionales fueron, a propósito, un factor decisivo. Los debates desarrollados en diferentes foros, especialmente en la Conferencia Mundial de la Mujer realizada en Nairobi (1985) y en los congresos de la Internacional Socialista, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y el intercambio de experiencias con mujeres de partidos europeos como el Partido Socialista Español y el Partido Socialdemócrata de Alemania, enriquecieron la elaboración de estrategias en la Argentina. Con todo, la Ley de Cupo representó una innovación en términos internacionales, por cuanto se trató de la primera cuota femenina instituida por medio de una reforma de la legislación electoral, que surgió del intercambio transnacional de experiencias. (Krook, 2005)

Inicialmente, a la luz de los ejemplos europeos, las mujeres políticas emprendieron negociaciones encaminadas a impulsar la adopción de cuotas partidarias voluntarias. La negativa de la UCR ante la demanda de introducir cuotas en su carta orgánica⁸ y la escasez de mujeres entre los diputados nacionales del PJ fueron factores de peso para el desarrollo de dos proyectos de ley que propusieron una reforma del Código Electoral con el propósito de adoptar una cuota legal. Ambos proyectos fueron presentados en el mes de noviembre de 1989, uno en cada Cámara del Congreso. El primero —redactado por la senadora nacional por la provincia de Mendoza, Margarita Malharro de Torres (UCR)— obligaba a todos los partidos a incluir un mínimo de 30% de mujeres en sus listas de candidatos en posiciones con posibilidad de resultar electas. El proyecto presentado en la Cámara baja —en este caso, por un grupo multipartidario de diputadas— estipulaba que las listas partidarias no podían incluir más de un 70% de personas del mismo sexo y que, cada dos candidatos de un sexo, debía ubicarse como mínimo uno del otro, alternando del primero al último lugar en el orden numérico.

Con el propósito de apoyar y promover ambas propuestas⁹, se desarrollaron diversas iniciativas que fueron decisivas para la posterior sanción de la Ley de Cupo Femenino. En 1990 se conformó la Red de Feministas Políticas, integrada por mujeres de 15 organizaciones partidarias, que fue protagónica en el contexto de la discusión y aprobación de la ley. (Archenti, 2000) Paralelamente, el 5° Encuentro Nacional de Mujeres¹⁰ expresó su apoyo explícito y, como medida práctica, «aprobó el envío de notas a los presidentes de todos los partidos políticos y de ambas Cámaras para la aprobación» de los proyectos. (CNM, 1994: 45) En este marco, se coordinaron manifestaciones y acciones de difusión de las propuestas a lo largo del país.

8 La idea de incluir una cuota femenina mínima de 35% para la integración de las listas de candidatos a cargos partidarios y legislativos fue planteada por primera vez en el Congreso Nacional de Mujeres de la UCR realizado en octubre de 1989.

9 Como señala Lubertino (2004), las mujeres acordaron promover simultáneamente ambos proyectos y avanzar con aquel que prosperara más rápidamente.

10 Los Encuentros Nacionales de Mujeres se instituyeron a mediados de la década de 1980.

Ante una masiva presencia femenina en la sesión del 20 de setiembre de 1990 en el Senado, se logró la aprobación unánime y sin enmiendas de la ley en esa Cámara. Durante el período transcurrido entre su media sanción en la Cámara alta y su tratamiento en Diputados, las mujeres, nucleadas en la Red de Feministas Políticas, y las pocas diputadas que entonces integraban la Cámara baja ejercieron presión frente a sus pares masculinos a fin de asegurar una votación positiva. En ese lapso, las mujeres peronistas lograron el apoyo del Presidente Carlos Menem. (PJ, 1989-1999) La demanda por la adopción de un mecanismo de acción afirmativa se presentaba como una medida coherente con su tentativa de *modernización* del país y de reposicionarlo frente al mundo. Con todo, el apoyo presidencial a la Ley de Cupo se debió a la necesidad de dar respuesta a los reclamos planteados por las mujeres de su propio partido (Barrancos, 2002) y, probablemente, a la apuesta de capitalizar el voto femenino. El respaldo presidencial, la persistencia de las mujeres de una gran parte de los partidos políticos y el apoyo de organizaciones como la Multisectorial de la Mujer —que aglutinaba grupos feministas, militantes partidarias y ONG— fueron cruciales para lograr la aprobación de la ley. (Gray, 2003)

Con la sanción de la Ley 24.012, basada en la propuesta de Malharro de Torres, el artículo 60 del Código Electoral quedó reformulado del siguiente modo: «las listas que se presenten deberán tener mujeres en un mínimo de un treinta por ciento (30%) de los candidatos a los cargos a elegir y en proporciones con posibilidad de resultar electas. No será oficializada ninguna lista que no cumpla estos requisitos». De tal manera, a diferencia del proyecto presentado en la Cámara baja, el texto que se transformó en ley no especificaba claramente en qué posiciones de las listas partidarias debían ser emplazadas las mujeres. El 8 de marzo de 1993, en coincidencia con las celebraciones del Día Internacional de la Mujer, el Presidente Menem promulgó el decreto N° 379/93, reglamentario de la ley, que definió más precisamente el mecanismo de aplicación del cupo femenino.¹¹ Este decreto especificó que el cupo de 30% debía entenderse como una cantidad mínima y que, por cada dos varones emplazados en las

11 Dicha reglamentación era un reclamo del colectivo de mujeres, que advertía los riesgos de manipulación y de tergiversaciones que podían desvirtuar el sentido de la norma. (Vázquez, 2002)

listas, debía incluirse una mujer. En el caso de que se renovaran solamente dos cargos, al menos uno de ellos debía tener a una mujer como candidata.

A pesar de la relativa claridad del decreto con respecto al emplazamiento de las candidatas en las listas, inicialmente hubo resistencias partidarias que atentaron contra la correcta implementación de la norma. En las elecciones legislativas de 1993, muchos partidos «presentaron sus listas [...] con un 30% de mujeres en su composición, pero ocupando estas los últimos lugares». (Tula, 2002: 67)¹² Estas circunstancias originaron nuevamente una notable solidaridad entre mujeres de diversas fuerzas políticas, quienes se organizaron para exigir el adecuado cumplimiento de la cuota legal.¹³ El Consejo Nacional de la Mujer (CNM)¹⁴ jugó, en este contexto, un papel significativo. A partir de un monitoreo realizado en todo el país, exhortó a los partidos que no respetaban las disposiciones de la ley y de su decreto reglamentario a corregir la composición de sus listas, y presentó recursos de amparo ante los correspondientes juzgados electorales.¹⁵ La negativa de los jueces a considerar la Ley 24.012 de orden público los condujo a no aceptar pleitos que no fueran presentados por un particular damnificado, es decir, por una candidata. De este modo, aquellas tenían que afrontar por sí mismas la presentación judicial y se veían sometidas a fuertes presiones partidarias. (Tula, 2002)¹⁶ A pesar

12 Para ello, argumentaron que la disposición de incluir una mujer como mínimo en el segundo lugar de la lista si un partido no renovaba más de dos bancas significaba una alteración del espíritu de la ley, dado que transformaría el cupo de 30% en uno de 50%. (Lázzaro y Fraquelli, 2003) Desde esta perspectiva, la expresión «con probabilidad de ser electa» debía referirse a la totalidad de los escaños a renovar en una provincia y no a los de un partido puesto que, hipotéticamente, cualquier partido podría ganar la totalidad de las bancas en juego.

13 A propósito de las iniciativas desplegadas, véase Durrieu (1999) y Lubertino (2004).

14 El CNM, creado en 1992, es el organismo gubernamental responsable de las políticas públicas de igualdad de oportunidades y trato entre varones y mujeres.

15 Como señala Durrieu (1999: 151), quien entonces integraba el Consejo Nacional de la Mujer, «se decidió inventar una figura jurídica inexistente» y presentar un «amparo preventivo» con un gran despliegue mediático. Si bien todas las presentaciones fueron rechazadas *in limine*, algunos jueces no oficializaron las listas impugnadas por el CNM.

16 En algunas provincias, las candidatas fueron amenazadas con la expulsión de sus partidos, mientras que en otros casos se optó por eliminarlas de las listas para que no pudieran impugnarlas. (Tula, 2002)

de esas presiones y del peligro de ser sancionadas, varias candidatas se presentaron ante la justicia y lograron los primeros fallos favorables.¹⁷ En este proceso, el CNM les brindó asistencia técnica y política.

En 1994 tuvo lugar una reforma constitucional fundamentalmente alentada por el propósito del oficialismo de posibilitar la reelección presidencial. En virtud de la vigencia de la Ley de Cupo, las mujeres constituyeron casi un tercio de los Convencionales Constituyentes y lograron incorporar una serie de importantes provisiones en la Constitución nacional. El Art. 37 reconoció que «la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos y en el régimen electoral», en tanto la disposición transitoria segunda estableció que las acciones positivas aludidas «no podrán ser inferiores a los vigentes al tiempo de sancionarse esta Constitución (...)». El Art. 75, inciso 22, otorgó jerarquía constitucional a la CEDAW, y el inciso 23 facultó al Congreso a «legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen igualdad de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto a las mujeres (...)». Asimismo, la Constitución reformada estableció que los senadores nacionales (hasta entonces designados por las legislaturas provinciales) pasarían a ser electos directamente por el pueblo de las provincias a partir de 2001, año en que vencía excepcionalmente la totalidad de los mandatos de la Cámara alta, lo que allanó el camino para la futura aplicación del cupo a las listas de candidatos a senadores nacionales.

Como consecuencia de la incorporación del artículo 37 en la Constitución Nacional, en 1995 la Cámara Nacional Electoral reconoció al CNM la legitimidad para iniciar acciones legales en defensa

17 En uno de particular importancia, la Cámara Nacional Electoral (CNE) ordenó la ubicación de la candidata Darci Beatriz Sampietro, del Partido Justicialista de la provincia de Entre Ríos, dentro de los tres primeros lugares de la lista. En su fundamentación —luego confirmada por la Corte Suprema de Justicia— la CNE aclaró que «la interpretación de la Ley 24.012/91 y su decreto reglamentario 379/93 debía hacerse con arreglo a la realidad, descartándose así la mera posibilidad de que todo candidato sea potencialmente susceptible de ser electo». (Tula, 2002: 70) Es decir, la referencia debía ser el número de bancas a renovar por cada partido y no la totalidad de los escaños que le correspondían a un determinado distrito.

de las candidatas, posibilitando de ese modo la actuación judicial del organismo.¹⁸ Otro factor importante para el logro del efectivo cumplimiento de la Ley de Cupo fue la intervención de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) a favor de María Merciadri de Morini, una afiliada a la UCR que en 1994 había efectuado una denuncia ante esa instancia. En 1999 la CIDH admitió el caso e intervino frente al gobierno del presidente Fernando De la Rúa (Alianza UCR-FREPASO, 1999-2001).

En síntesis, las demandas judiciales iniciadas por mujeres de distintas fuerzas políticas obligaron a los partidos a cumplir con la norma y evitaron que, en la práctica, se desvirtuara el propósito de la Ley de Cupo. El 28 de diciembre de 2000, el Presidente De la Rúa promulgó un nuevo decreto reglamentario, N° 1246, que estipuló que la cuota se aplicaría a todos los cargos electivos de diputados, senadores y Constituyentes Nacionales, y que sólo se consideraría cumplida cuando fuera aplicada al número de cargos que cada partido renovara en la correspondiente elección. Asimismo, el decreto definió claramente las sanciones aplicables a las listas que no cumplan la norma.¹⁹ En virtud del conjunto de acciones y de disposiciones señaladas, se redujeron severamente las posibilidades de incumplir las exigencias de la Ley de Cupo.

En cuanto a los resultados alcanzados a partir de la entrada en vigor de esta norma, en las elecciones legislativas de 1993 la participación de las legisladoras en la Cámara de Diputados ascendió desde el 4,3% al 13,6% del total de las bancas,²⁰ para llegar al 35,8% en 2005. Las senadoras, que antes de las elecciones de 2001 constituían el 5,8%

18 Ese mismo año, el CNM presentó varias causas ante la justicia para lograr la correcta observancia del cupo femenino.

19 Si el juez con competencia electoral determina que alguna de las candidatas no reúne las calidades exigidas para el cargo al que se postula o está ubicada en un lugar posterior al que le corresponde en una lista, el partido posee un plazo de 48 horas para proceder a su sustitución o su reubicación. En caso contrario, el Tribunal ubicará de oficio a las mujeres que siguen en la lista en los lugares correspondientes. Otro aspecto digno de mención es la disposición según la cual todas las personas inscriptas en el padrón electoral de un distrito tienen el derecho de impugnar una lista si consideran que esta viola la Ley 24.012.

20 Para comprender este primer resultado, cabe recordar que la Cámara de Diputados se renueva por mitades cada dos años, por lo cual en 1993 el cupo femenino sólo tuvo efecto para la renovación del 50% de las bancas.

de la Cámara alta, pasaron a representar el 37,1% a partir de ese año y el 42,3% en 2005.

Tabla 2
Mujeres en el Congreso de la Nación, 1993-2005*

(Porcentaje de legisladoras sobre el total de integrantes de cada Cámara)

Año de elección	Diputadas	Año de elección	Senadoras
Cupo para candidaturas a diputados			
1993	13,6	1995	5,7
1995	27,2	1998	5,8
1997	28,4		
1999	27,2		
Cupo para candidaturas a ambos cargos			
2001	29,2	2001	37,1
2003	33,9	2003	43,7
2005	35,8	2005	42,3

*Las cifras corresponden al mes de diciembre de cada año.

Fuente: Elaboración propia en base a Botte y Dorola (1996), Instituto Federal de Estudios Parlamentarios (s/a), Molinelli *et al.* (1999), Tula (2002) y nóminas de legisladores publicadas por el Congreso de la Nación.

La evolución de la participación femenina en el Congreso sugiere que, en Argentina, se estaría sorteando el riesgo de que los porcentajes mínimos de candidaturas femeninas se transformen en un *techo de cristal* para la elección de mujeres. En el Senado, donde la proporción de mujeres ha superado el cupo mínimo de un tercio, en las elecciones de 2001 y 2005 una de las listas que logró una sola banca nominó a una mujer en el primer lugar.²¹ El hecho de que las senadoras constituyan el 42% de la Cámara alta a partir de ese último año se debe a la situación señalada y a una serie de reemplazos de titulares masculinos por suplentes femeninas.²² En la Cámara de Diputados,

21 En términos generales, las listas que obtienen dos escaños en el Senado nominan a un varón en el primer lugar y a una mujer en el segundo, en tanto que las listas que obtienen una sola banca suelen ser encabezadas por varones. De este modo, la tendencia es que cada distrito envíe dos varones y una mujer a la Cámara alta.

22 Como consecuencia de la renovación parcial de ambas Cámaras y de los reemplazos que tienen lugar en cada período legislativo, la composición por sexo del

en 2001 el 21% de las listas que obtuvieron escaños superó las exigencias mínimas respecto de la cantidad y el emplazamiento de las candidatas. En 2005, las mujeres fueron postuladas en posiciones más favorables en el 29% de las listas que obtuvieron bancas en la Cámara baja. Será preciso observar cómo se desarrolla esta tendencia en el tiempo para poder evaluar si la Ley de Cupo está transformando las relaciones entre varones y mujeres al interior de los partidos políticos, donde los principales liderazgos han sido históricamente masculinos. Con todo, los testimonios de las legisladoras que se analizarán a continuación indican que aún queda un extenso camino por recorrer en pos de ese objetivo.

LA POLÍTICA DE SELECCIÓN DE CANDIDATOS

El reclutamiento y la nominación de candidatos constituyen una de las funciones clave de los partidos políticos en los países democráticos. A través de estos procesos se prefiguran las opciones electorales de la ciudadanía y se definen las posibilidades de los aspirantes a cargos electivos de enfrentar con éxito la competencia política. Las calificaciones formales, los antecedentes al interior de las organizaciones partidarias, la experiencia legislativa previa, las conexiones políticas o el hecho de ser alguien públicamente conocido, son factores cuya relevancia puede variar en distintos países y contextos. (Gallagher y Marsh, 1988; Matland, 2004) De tal modo, *quiénes* logran ser incluidos en las listas partidarias y *quiénes* logran acceder al Parlamento, depende de las características que asume el proceso de reclutamiento que tiene lugar con anterioridad a los comicios. (Norris, 1997)

En Argentina, la definición de las candidaturas a legisladores nacionales corresponde a las instancias partidarias de nivel distrital (las 23 provincias y la Ciudad de Buenos Aires). Hasta 2002, la Ley 23.298 facultaba a los partidos a establecer los mecanismos de selección de

Congreso de la Nación luego de cada elección no refleja los efectos del cupo femenino de manera directa. Los reemplazos de los legisladores se efectúan sin considerar el sexo de los suplentes.

candidatos en sus estatutos.²³ En cambio, la Ley 25.611/02²⁴ y su decreto reglamentario 292/05 establecieron que la selección de los candidatos a Presidente y Vicepresidente de la Nación, senadores y diputados nacionales, debe celebrarse mediante la realización de internas abiertas y simultáneas. Sin embargo, aquellos partidos políticos o alianzas que presenten una lista única están exceptuados de la obligación de efectuarlas. Como consecuencia de esta cláusula, la nominación de candidatos frecuentemente siguió realizándose sin que intermedie la participación activa del electorado.²⁵

La mayoría de las legisladoras entrevistadas manifestó que las razones que motivaron su nominación como candidatas descansaron, principalmente, en sus trayectorias previas en diversos ámbitos sociales y políticos. De acuerdo con esta perspectiva, la incorporación de las mujeres en las listas partidarias obedecería a una *lógica electoral* que no discrimina entre los géneros. Sin embargo, sus testimonios acerca de los mecanismos a través de los cuales se concretó la nominación de candidatos al interior de sus partidos indican que, en la práctica, operan factores específicos que obstaculizan la generación de condiciones de igualdad entre varones y mujeres en la competencia por el acceso a cargos electivos. La información aportada por las entrevistadas —que resulta compatible con los hallazgos de otras investigaciones— permite advertir que, en Argentina, la definición de las candidaturas a legisladores nacionales es mayormente monopolizada por las elites partidarias, habitualmente masculinas.

Las parlamentarias manifestaron, con frecuencia, que fueron *invitadas* a candidatearse por parte de gobernadores (en general, presidentes de sus partidos a nivel provincial), o bien por intendentes y líderes de líneas internas. La cercanía o la amistad con jefes partidarios de

23 Las modalidades más usuales eran la celebración de internas cerradas y abiertas, los congresos partidarios y —de especial importancia— la negociación de listas de unidad entre las elites partidarias.

24 Esta ley, sancionada en el marco de una gran crisis política y en respuesta a un reclamo social masivo para renovar la dirigencia y ampliar la participación ciudadana, fue derogada el 6 de diciembre de 2006.

25 De hecho, en las elecciones legislativas de 2005, sobre un total de 24 distritos electorales, sólo se llevaron adelante internas abiertas y simultáneas en los siguientes casos: UCR en nueve distritos, PJ en siete, Frente para la Victoria en tres, Partido Socialista, Frente Grande y Movimiento Popular Neuquino en uno. (La Nación, 08/08/05)

peso usualmente constituyen condiciones altamente favorables para acceder a una candidatura. Estos mecanismos de reclutamiento, que afectan a los potenciales aspirantes de ambos sexos, pueden resultar especialmente problemáticos para las mujeres en la medida que su participación en las instancias de toma de decisiones partidarias suele ser muy limitada. Diversas legisladoras se refirieron espontáneamente a esta situación de marginación de manera elocuente. «Las decisiones las toman los hombres, porque los caudillos, los que hacen las negociaciones, son hombres. En el caso de [mi partido en mi provincia] no hay mujeres que integren los grupos de negociación entre distintas fracciones, ni tampoco los grupos de negociación con los otros partidos [para formar una alianza]». (E11, UCR) «Las listas se arman a puertas cerradas, hombres de mucho peso dentro del partido deciden finalmente quién es el candidato». (E15, PJ)

Aunque la composición predominantemente masculina de las instancias de poder partidario no implica necesariamente una marginación deliberada de las mujeres de los procesos electivos, este escenario tampoco parece ser propicio para el logro de una mayor igualdad de género en el campo político. Los testimonios de las legisladoras acerca de los procesos de selección de candidatos y sobre las prácticas que acompañan el cumplimiento de la Ley de Cupo resultan, en este contexto, ilustrativos.

LA INFLUENCIA DEL CUPO FEMENINO SOBRE LA NOMINACIÓN DE CANDIDATAS

Como consecuencia de un conjunto de condiciones a las cuales nos hemos referido, la Ley de Cupo actualmente es cumplida por todos los partidos políticos. Desde un enfoque que concibe a las acciones afirmativas en términos de justicia, esta situación constituye de por sí un logro significativo. Por lo demás, dado el tiempo transcurrido desde la entrada en vigor de la ley, debería haberse iniciado un proceso de transformación de las prácticas que comandan la inclusión de mujeres en las listas. Las apreciaciones de las legisladoras argentinas, sin embargo, no avalan esta expectativa.

Aunque en todos los casos se sostuvo que el cumplimiento de la Ley de Cupo no es habitualmente cuestionado, también fue puesto

de relieve que ello no significa una ausencia de conflictos y de resistencias por parte de los políticos de sexo masculino. Últimamente, en Argentina algunas candidatas han adquirido un protagonismo electoral importante²⁶, pero la inclinación de los políticos a imaginar a la mayoría de las potenciales candidatas sólo en forma genérica, y no en términos de personas concretas con determinadas experiencias y capacidades, aún no pertenece enteramente al pasado. «En general, los hombres dicen: ‘este lugar es de las mujeres, ¿a quién ponemos?’ Es lo que veo en todos los partidos», (E3, PJ) indicó una parlamentaria. Por otra parte, varias legisladoras manifestaron que la inclusión obligatoria de mujeres en las listas suele ser percibida por los varones como una *complicación* en el desarrollo de las negociaciones intra e inter partidarias. En los esfuerzos realizados en pos de la confección de *listas de unidad* o de alianzas electorales entre distintas fuerzas partidarias, una regla tácita, pero frecuente, indicaría que el grupo minoritario debe postular a una mujer en el primer lugar que le corresponde por ley ocupar en la nómina de candidatos: «El que pierde paga con la mujer». (A11, UCR) «Si hay que sacar a alguien que ya se había puesto [en la lista], casi siempre ese fusible es la mujer». (E28, PJ)

Los testimonios recabados sugieren que, aún hoy, la selección de candidatos es experimentada como un proceso que ofrece limitadas posibilidades de intervención a las mujeres políticas. Este escaso poder decisorio a menudo estimula una valoración crítica de la Ley de Cupo. Desde la óptica de varias legisladoras, el cupo femenino suele ser manipulado para posicionar mujeres que aumentarían el poder de ciertos jefes partidarios masculinos. Asimismo, aunque ninguna parlamentaria hizo referencia a la importancia de las relaciones familiares para su propia candidatura, existe un juicio crítico bastante extendido acerca de las condiciones que facilitaron el acceso a otras mujeres. Si bien las prácticas vigentes de selección de candidatos podrían dar

26 En las elecciones celebradas en octubre de 2005, la competencia electoral en la categoría de senadores nacionales por la provincia de Buenos Aires giró en torno a dos figuras femeninas, Cristina Fernández de Kirchner (Frente para la Victoria) e Hilda González de Duhalde (Partido Justicialista de la Provincia de Buenos Aires), ambas encabezando sus respectivas listas partidarias. En la categoría de diputados nacionales, Elisa Carrió encabezó la lista electoral del ARI en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que obtuvo el segundo mayor porcentaje de votos en ese distrito. En total, nueve de las 51 listas que obtuvieron escaños en la Cámara de Diputados fueron encabezadas por mujeres.

sustento a estas apreciaciones, resulta llamativo que los cuestionamientos se dirijan exclusivamente a las mujeres y no contemplen, en igual medida, posibles prácticas análogas con respecto a los aspirantes masculinos.

En este sentido, las valoraciones de las parlamentarias parecen confirmar que los criterios de personalismo en la selección de candidatos, al aumentar la dependencia de los jefes políticos y dificultar las acciones colectivas, afectan negativamente a las mujeres. (Matland, 2004) «El impacto del cupo, en el caso [de mi partido], no ha generado un movimiento de mujeres. El cupo siempre fue muy utilizado por los varones, lo que dio lugar a mujeres muy competentes y mujeres que no lo eran tanto, pero no hay una agrupación de mujeres que defienda algún nivel de autonomía». (E11, UCR) Esta aparente ausencia, o al menos débil configuración, de acciones colectivas dirigidas a favorecer una participación femenina en las candidaturas que exceda lo estrictamente previsto por la Ley de Cupo conduciría a las postulantes a competir casi exclusivamente entre ellas.

Varios testimonios sugieren que, como consecuencia de cierta aceptación del cupo *mínimo* de candidaturas femeninas, la disputa se reduce a un espacio acotado, en parte auto-delimitado, y frecuentemente concebido en términos de una *concesión* otorgada por los varones. «Será justamente que son tan pocos los espacios que nos dan los hombres que terminamos compitiendo entre nosotras, y esa competencia muchas veces se convierte en competencia desleal, porque creemos que la otra viene a ocupar mi espacio o que yo voy a ocupar el espacio de otra. Se debe a los pocos espacios que nos dan en unas estructuras todavía bastante machistas. Es la historia que tenemos, no sólo en nuestro partido, sino en todos los partidos políticos». (E14, UCR)

Más allá de las dificultades indicadas, al ser consultadas específicamente acerca de la injerencia de la Ley de Cupo para la concreción de sus candidaturas y respecto de las posiciones que ocuparon en las listas, la mayoría de las legisladoras valoró positivamente esa influencia en el caso propio y todas reconocieron la importancia de esta medida en términos generales para las mujeres. En defensa de las cuotas como medidas necesarias para el conjunto de las mujeres que aspiran a una candidatura, diversas parlamentarias expresaron que la norma ha forzado la inclusión de mujeres muy capaces que, de lo contrario, no

hubieran conseguido acceder a una banca. «Creo que, aunque no nos guste, aunque digamos que la mujer tiene que estar por su capacidad, en la forma en que hoy se hacen las listas si no fuera [por] el 30%, y si los hombres pudiesen jugar con ese 30%, lo harían». (E15, PJ)

De este modo, las trayectorias y las capacidades que exhiben muchas mujeres argentinas aún no parecen ser suficientes para garantizar un escenario de igualdad de género en el campo de la competencia política, aunque el reconocimiento de tales atributos constituye un anhelo importante de las legisladoras. Probablemente la tensión entre estas aspiraciones y las dificultades que continúan enfrentando las mujeres más allá del impacto cuantitativamente positivo del cupo femenino contribuyan a explicar por qué, ante la pregunta general acerca de las razones que fueron decisivas para la concreción de sus candidaturas, las legisladoras se refirieron casi exclusivamente a sus aptitudes y antecedentes personales. Fue preciso formular una pregunta específica al respecto para que se ponderara la influencia de la Ley de Cupo.

De modo general, las entrevistadas apreciaron los beneficios del cupo femenino más en términos de *un mal necesario* que de un derecho conquistado. El hecho de depender de una medida de acción afirmativa es experimentado de manera ambigua. Desde la perspectiva de las propias mujeres políticas, las cuotas pueden ser percibidas como discriminatorias. En este sentido, se advierte la inquietud de que se perpetúe una valoración según la cual las mujeres conforman un grupo de individuos indiferenciados que necesita *derechos especiales*. Aún así, al señalar que «si [el cupo] se suprimiera nos retrotraeríamos a una situación igual a la que teníamos antes de la sanción de la ley», (E17, UCR) la mayoría de las legisladoras valoró de modo positivo la importancia que reviste esta norma para la vida político institucional de la Argentina.

LA PARTICIPACIÓN DE MUJERES EN CARGOS DE CONDUCCIÓN LEGISLATIVA

Otro indicador que permite evaluar en qué medida la mayor presencia femenina en el Congreso ha estimulado la generación de condiciones de igualdad entre varones y mujeres viene dado por su acceso a cargos decisorios al interior del mismo. Las máximas autoridades de

las Cámaras, de los bloques parlamentarios y de las comisiones permanentes desempeñan importantes funciones de negociación política, al tiempo en que poseen una significativa capacidad de injerencia sobre las chances que tiene una iniciativa de transformarse en ley. De esta manera, la composición de estas instancias decisorias según sexo puede facilitar o dificultar el tratamiento de determinados proyectos, particularmente en temáticas históricamente no jerarquizadas en la agenda legislativa y que, de acuerdo con los testimonios recabados, preocupan en mayor medida a las mujeres.²⁷

Con la excepción de la vicepresidencia tercera de la Cámara baja en 1997, entre 1983 y 2003 no se registraron mujeres entre los presidentes y vicepresidentes del Congreso de la Nación.²⁸ Recién en 2004 una senadora resultó electa para ejercer el cargo de vicepresidenta primera de ese cuerpo, y fue reelecta en 2005. Ese último año, una legisladora accedió al cargo de vicepresidenta tercera de la Cámara de Diputados. A propósito, es interesante destacar que —según los testimonios de las entrevistadas— la elección de mujeres para desempeñar los mencionados cargos se debió, en parte, a la iniciativa de algunas legisladoras que actuaron concertadamente en pos de ese objetivo.

En cuanto a los bloques parlamentarios, que reúnen a los legisladores de acuerdo con sus pertenencias políticas y procuran asegurar su actuación coordinada, en 2005 pocas presidencias fueron desempeñadas por legisladoras. En la Cámara de Diputados, sobre un total de 40 presidencias de bloque, sólo ocho (20%) eran ejercidas por

27 En el entendimiento de las legisladoras argentinas, la actuación parlamentaria femenina ha provocado cambios en la agenda legislativa, especialmente a partir de la promoción de proyectos relativos a cuestiones sociales y de género. Esta orientación temática fue asociada al despliegue de una sensibilidad femenina más atenta a las necesidades de la ciudadanía pero, también, a la existencia de espacios no cubiertos y de problemas no priorizados por los legisladores masculinos, mayormente dedicados a las «grandes agendas» de la economía y las finanzas, la defensa nacional y las relaciones exteriores, entre otras.

28 A las máximas autoridades de cada Cámara le compete la dirección general del trabajo legislativo del Congreso de la Nación. Los diputados eligen entre sus pares un presidente, tres vicepresidentes (1° a 3°), tres secretarios y tres prosecretarios. El Senado es presidido ex officio por el Vicepresidente de la Nación. Las funciones administrativas y de conducción política son en gran medida delegadas al presidente provisional de la Cámara alta, quien, junto con tres vicepresidentes (1° a 3°), es electo entre los senadores.

mujeres, quienes pertenecían, en su totalidad, a bancadas pequeñas (de uno a cuatro escaños). En contrapartida, las presidencias de los bloques de mayor peso numérico y político eran ejercidas exclusivamente por varones (situación que, por cierto, ha sido una constante desde el retorno de la democracia). El bloque justicialista era conducido por tres presidentes de sexo masculino (en 2005 no tuvo vicepresidentes). Entre los tres vicepresidentes de la UCR se contabilizaba una mujer y, en el caso del ARI, que poseía una sola vicepresidencia, esta era ejercida por una legisladora.²⁹ En el Senado, donde en 2005 funcionaban 14 bloques, con la excepción de tres bancadas unipersonales no se registraron presidencias a cargo de legisladoras. Mientras que el mayor bloque —el justicialista, con 40 escaños— no contaba con representantes femeninas entre sus autoridades, las dos vicepresidencias del bloque de la UCR (que disponía de 14 escaños) fueron entonces ocupadas por legisladoras.

Finalmente, la evolución de la participación femenina en las presidencias de las comisiones permanentes —que tienen a su cargo la definición de la agenda de las sesiones y, de esa manera, influyen sobre el tratamiento de las propuestas legislativas—³⁰ 30 presenta un cuadro más alentador que el derivado del análisis de la composición de las máximas autoridades de las Cámaras y de los bloques. En la Cámara de Diputados, en 1991 el 9,7% de las presidencias de las comisiones permanentes eran ejercidas por mujeres. La participación femenina en esos cargos ascendió al 26,7% en 2002 para alcanzar el 29% en 2005. En términos temáticos, ese último año las presidencias femeninas se concentraban mayormente en las comisiones dedicadas al tratamiento de cuestiones sociales, culturales y de derechos de ciudadanos, tales como las de Familia, Mujeres, Niñez y Adolescencia; Tercera Edad; Discapacidad; Educación; Cultura; Población y Recursos Humanos; Prevención de Adicciones y Narcotráfico; y Defensa del

29 Frente a la gran cantidad de bloques pequeños, para las vicepresidencias sólo hemos tomado en cuenta aquellos bloques que contaban con un mínimo de cinco integrantes.

30 En ambas Cámaras del Congreso argentino, los presidentes y vicepresidentes de las comisiones son formalmente electos por los integrantes de cada una de ellas. Sin embargo, el nombramiento de estas autoridades es el resultado de la negociación entre los líderes de los bloques y, usualmente, para la distribución de estos cargos se toma en cuenta el peso numérico de los partidos.

Consumidor.³¹ En el Senado, las presidencias de comisiones a cargo de mujeres ascendieron desde un 9,8% en 1992 hasta un 39,1% en 2002, para alcanzar un 41,7% en 2005. Entonces, las senadoras presidían cuatro comisiones asociadas con temas usualmente considerados afines a la actuación política femenina (Ambiente y Desarrollo Sustentable; Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología; Salud y Deporte; y Derechos y Garantías), pero también dos comisiones dedicadas a cuestiones económicas (Agricultura, Ganadería y Pesca; e Industria y Comercio) y otras cuatro a temas tan diversos como Legislación General, Asuntos Constitucionales, Defensa Nacional, Seguridad Interior y Narcotráfico.

Por su parte, en la Cámara de Diputados y en el Senado en 2005 se registraron respectivamente 15 (33%) y 10 (42%) comisiones permanentes cuyas autoridades (contabilizando presidencias y vicepresidencias) eran ejercidas exclusivamente por varones, entre ellas la mayoría de las especializadas en temas económicos y las de Relaciones Exteriores y Presupuesto, consideradas estratégicas.

LAS CONDICIONES DE TRABAJO EN EL CONGRESO DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS LEGISLADORAS

En la literatura sobre la participación de mujeres en el ámbito político-institucional, existe un extendido debate acerca de los desafíos que deben enfrentar las legisladoras en el desempeño de sus funciones representativas. Usualmente, se espera que las parlamentarias *hagan una diferencia sustantiva* tanto en lo relativo a la transformación de la agenda del Parlamento como a los modos de ejercer la actividad política. Desde una perspectiva organizacional, el Congreso puede ser considerado en términos de un lugar de trabajo donde rigen determinados códigos de conducta y reglas (formales e informales) de funcionamiento que no son neutrales con relación al género y que, de esa manera, podrían dificultar que las legisladoras lleven a cabo eficazmente sus funciones y logren alcanzar sus propósitos. (Dahlerup, 2005)

31 Las otras comisiones permanentes de la Cámara baja cuyas presidencias estaban a cargo de mujeres eran las de Asuntos Municipales; Ciencia y Tecnología; Transportes; Peticiones, Poderes y Reglamento; y Agricultura y Ganadería.

Según una valoración prácticamente unánime de las entrevistadas, las parlamentarias argentinas tienen que trabajar más y mejor que los varones para poder desempeñarse de manera eficiente y para ser reconocidas. A pesar de que buena parte de ellas ha desempeñado cargos legislativos o ejecutivos anteriores y ha ejercido funciones de liderazgo político y social, el prejuicio sobre la supuesta menor capacidad de las mujeres continúa expresándose en la política institucional de la Argentina. Dicha situación, desde la perspectiva de las legisladoras, las obliga a tener que demostrar su idoneidad constantemente. A propósito, varias entrevistadas indicaron que, en el Congreso Nacional, existen estándares diferentes para evaluar las competencias y los logros de varones y mujeres. «Venimos con la carga de que tenemos que hacer todo bien. Sin duda, si no lo haces mejor que ellos no accedés a nada. Lo tenés que hacer mejor y *demostrar* que sos mejor. A los varones nadie les pide pergaminos, lo cual, en cambio, es una constante cuando defendés a una mujer». (E26, UCR)

Las mayores exigencias que experimentan las parlamentarias fueron explícitamente vinculadas con la desigual distribución del poder entre varones y mujeres en ambas Cámaras del Congreso argentino. El hecho de que los principales cargos decisorios sigan siendo ejercidos predominantemente por figuras masculinas conduciría a las legisladoras a encarar una disputa por el acceso a esas instancias en un clima de subestimación. El avance de las mujeres en el Parlamento es lento y requiere «un trabajo muy arduo». (E9, Frente Grande) Estas situaciones no sólo fueron valoradas como injustas por las legisladoras sino, primordialmente, en términos de una limitación de sus posibilidades de concretar sus propósitos y de llevar a cabo sus tareas. En este sentido, las entrevistadas señalaron aspectos tales como el menor conocimiento de las mujeres «de las tramas de las relaciones entre los hombres en las Cámaras», la concesión de más espacio a los varones y su goce de ciertos privilegios, así como la celeridad con que se encuentran soluciones a los problemas planteados por ellos. «Las jefaturas de los bloques le dan mayor espacio o mayor respeto a los hombres que a las mujeres y esto se evidencia en todo, desde los privilegios a la resolución de los problemas con una velocidad y con una atención absoluta», (E31, PJ) manifestó una senadora. Además, la mayor cercanía que suelen mantener los líderes políticos con los legisladores masculinos a menudo llevaría a la negociación y a la celebración

de acuerdos exclusivamente entre varones. «Nos dan menos información, se reúnen ellos para decidir cosas y nosotras ni enteradas. Si nos enteramos, a lo mejor vamos y protestamos. Pero ya es la norma. O a veces una mira una mesa del partido y son todos hombres, no hay una mujer». (E1, UCR)

En este marco, la mayoría de las entrevistadas manifestó que uno de los principales obstáculos que deben enfrentar en su labor legislativa consiste en el trato desigual que reciben por razones de género. Al respecto, fue ampliamente puesto de relieve que los varones siguen conservando la *voz dominante* en el Congreso y que la autoridad masculina se encuentra naturalizada. «No todos tenemos los mismos beneficios o la misma autoridad dentro del bloque. Ante un determinado tema que se trate en la Cámara, por lo general, por más que conozcamos el tema varones y mujeres, primero habla el varón. Si se puede compartir el tiempo se comparte y, si no, habla el varón y no la mujer. Lo definen los hombres. Para ellos es natural y lógico hablar primero y que vos hables después». (E4, UCR) La hegemonía de la *voz masculina* se funda en el prejuicio sobre la supuesta mayor capacidad y habilidad de los políticos varones. «En general se busca al hombre porque hay un preconceito de que tiene mayor capacidad, o que va a poder contestar mejor o que políticamente es más hábil que la mujer. Pero no es así, acá hay machismo que se nota». (E15, PJ)

Estas valoraciones sugieren que, a pesar del notable incremento en la presencia femenina en el Congreso argentino, este sigue siendo un espacio gobernado por dinámicas y patrones de interacción que jerarquizan los atributos masculinos e imponen estándares de evaluación diferenciados en términos de género. Las legisladoras, por el hecho de haber incursionado más tardíamente en el desempeño de estos cargos, enfrentan el reto de adaptarse a estructuras y normas de funcionamiento instituidas en su ausencia. Tal como fue explicitado por una senadora, la mayoría de los legisladores se conoce y reconoce desde hace muchos años, a la vez que maneja los códigos del trabajo y de las relaciones políticas. Estas circunstancias encuentran su expresión, por ejemplo, en el registro diferenciado de la presencia de mujeres y varones en determinados actos oficiales o en el saludo entre conocidos. Si bien a partir de la entrada en vigor de la Ley de Cupo las mujeres tienen mayores posibilidades de acceder al Congreso, aún disponen de menores oportunidades que sus pares masculinos para

desarrollar sus tareas y carreras políticas. «Aunque podamos acceder [al Congreso de la Nación] por el cupo, esto no significa que todo esté arreglado. Después tenemos que pelear en nuestro propio bloque y por nuestros espacios dentro de la Cámara». (E4, UCR)

En otro plano, algunas legisladoras que manifestaron haber recibido un trato desigual no se refirieron a la histórica marginación de las mujeres del ámbito parlamentario sino al contraste entre la situación de las personas que asumen por primera vez un cargo legislativo nacional y la de aquellos que desempeñaron mandatos anteriores. En algunos discursos, el hecho de *ser mujer* y el de *ser nueva* en el Congreso se conjugan de manera compleja. «Ahí se me mezcla todo, porque hay legisladoras que tienen muchos años y conocen todos los vericuetos». (E18, PJ) Sin embargo, no hallamos referencias que aludan a la existencia de iniciativas de articulación entre mujeres que impliquen algún tipo de acompañamiento para sortear las dificultades señaladas.

En cuanto a otros obstáculos experimentados por las parlamentarias en el desarrollo de su función legislativa, la tensión entre los requerimientos de las esferas pública y privada, y la consiguiente necesidad de conciliar la labor política con las responsabilidades de la vida familiar, fue sugerida como un problema adicional por buena parte de las legisladoras. La ausencia y/o la lejanía del hogar, así como la preocupación por los hijos, en algunos casos, son experimentadas de manera angustiante. La actividad política, señaló una legisladora, «tiene una lógica que me molesta mucho. Algunos horarios de reunión que no se comparan con los horarios de las actividades normales dificultan mucho el ejercicio de la maternidad. Es lo más difícil de compatibilizar». (E13, PJ) Aún las parlamentarias cuyos hijos son adultos manifestaron que estos dilemas personales perduran más allá de la etapa de la crianza. Las mujeres, indicaron, nunca abandonan su papel familiar, por lo cual su situación siempre es diferente a la de los varones y, usualmente, mucho más exigente y agobiante.

Las desventajas que experimentan las legisladoras argentinas en el desarrollo de su labor parlamentaria no se restringen a las situaciones y preconcepciones señaladas. Ser joven, pertenecer a una provincia o a un partido pequeño, y no contar con el aval de un líder importante, fueron aspectos apuntados como dificultades particularmente significativas para algunas mujeres.

En virtud de un conjunto de factores interrelacionados, la Ley de Cupo Femenino ha sido altamente exitosa respecto del propósito de acrecentar el acceso de mujeres al desempeño de cargos legislativos. En este sentido, las acciones emprendidas por mujeres de diversos partidos para impulsar esta medida, el apoyo brindado por parte de sectores del movimiento feminista nacional, la voluntad presidencial de promover la aprobación de la norma, la especificación precisa de las posiciones que deben ocupar las candidatas en las listas partidarias cerradas y bloqueadas, la existencia de sanciones explícitas y su efectiva aplicación, fruto de la tenaz vigilancia ejercida por mujeres políticas y por el Consejo Nacional de la Mujer en aras de garantizar la correcta implementación de la ley son centrales para comprender la eficacia del cupo femenino.

Actualmente, la ley es cumplida por todos los partidos e, incluso, en los últimos años, se han registrado avances en cuanto a la cantidad de mujeres nominadas como candidatas y a su emplazamiento en las listas partidarias, más allá de lo estrictamente estipulado por la ley. Asimismo, esta norma marcó el inicio de un proceso de ampliación del ámbito de aplicación de las cuotas legales. Con las excepciones de Jujuy y Entre Ríos, todas las provincias argentinas y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuentan hoy con algún sistema de cuotas para las candidaturas a cargos legislativos subnacionales. Por otra parte, hacia fines de 2002, fue aprobada la Ley de Cupo Sindical Femenino (Ley 25.674), con aplicación a las negociaciones colectivas y a los organismos de conducción de los gremios. Vale decir, la Ley de Cupo permitió jerarquizar la cuestión de la igualdad de género en el debate público, tuvo efectos multiplicadores y alentó el reconocimiento estatal de ciertos derechos que resultan cruciales para la democracia, como el derecho de varones y mujeres de acceder a las instancias de toma de decisiones públicas. (Htun y Jones, 2002)

A lo largo de los últimos años, la agenda legislativa se ha visto enriquecida por la mayor presencia femenina en el Congreso y se ha logrado la sanción de algunas leyes importantes. Entre ellas, la Ley de Salud Reproductiva (Ley 25.673), que había recibido media sanción en Diputados en 1995, fue aprobada en 2002 en un Senado integrado por algo más de un tercio de mujeres. Esta norma, que creó el

Programa de Salud Sexual y Procreación Responsable en el ámbito del Ministerio de Salud de la Nación, es emblemática en la medida en que «los derechos reproductivos están en la base de la posibilidad de participación efectiva de las mujeres [...] en la sociedad civil y en la política en condiciones de mayor libertad e igualdad». (Archenti, 2002: 44)

Más allá de estos logros innegables, que merecen ser enfatizados como lecciones de una lucha protagonizada por mujeres a lo largo de la década pasada, también se evidencian desafíos y tensiones relativas al funcionamiento del cupo femenino. Hasta el momento, la Ley de Cupo no ha logrado estimular transformaciones sustantivas en la dinámica de la selección de candidatos, comandada por los partidos políticos, que continúan siendo espacios en los cuales los principales liderazgos son predominantemente masculinos. La evidencia indica que el poder de injerencia de las mujeres en los procesos decisorios partidarios es, en términos generales, considerablemente limitado, y que la obligación de cumplir con el cupo femenino en ocasiones es manipulada por algunos dirigentes para reforzar su propio liderazgo, lo cual reproduce valoraciones y mecanismos discriminatorios no sólo *hacia* las mujeres sino también *entre* mujeres.

Bajo estas circunstancias, el cupo ha agudizado la disputa entre las aspirantes femeninas a cargos electivos por ocupar los lugares destinados a sus candidaturas en las listas de los partidos políticos. La experiencia argentina revela que la actuación mancomunada de mujeres para conquistar nuevos espacios en la vida política ha dado paso a una competencia entre ellas para lograr acceder individualmente a los mismos. En este marco, la Ley de Cupo fue valorada de modo ambivalente por las entrevistadas. Por un lado, la gran mayoría se manifestó favorable a esta medida —sin la cual la inclusión de mujeres en las listas de candidatos podría verse severamente restringida— y, por otra parte, varias de ellas manifestaron su aspiración de ser reconocidas como iguales y de lograr ser nominadas como candidatas en virtud de sus capacidades y sus méritos propios.

Independientemente del crecimiento importante y sostenido de la participación femenina en el Congreso, todavía no parecen haber sido plenamente superados los estereotipos culturales asociados al rol que las mujeres han desempeñado históricamente y que continúan ejerciendo en el ámbito privado (con su reverso, las sospechas sobre su menor competencia para desenvolverse de manera eficiente

en la arena política). El Congreso argentino, desde la óptica de las entrevistadas, continúa siendo un ámbito en el cual imperan códigos y dinámicas de actuación que plantean dificultades específicas a las legisladoras. Como corolario de su ingreso más tardío a la arena político institucional, las parlamentarias argentinas enfrentan desventajas tales como el menor acceso a los cargos de conducción legislativa más jerarquizados, a ciertas redes informales, a determinada información o al uso de la palabra.

Ante esta situación, los hallazgos expuestos indican la conveniencia de idear estrategias que no sólo estimulen un mayor acceso de mujeres al ejercicio de cargos legislativos sino, también, un mejor posicionamiento femenino al interior del Congreso y, sobre todo, en el seno de los partidos políticos. En términos de agenda de investigación, resultaría provechoso ampliar el foco analítico acerca de los mecanismos de acción afirmativa, procurando indagar si, bajo qué condiciones y en qué medida se produce una renegociación del poder en las instituciones políticas cuando más mujeres logran ingresar a las mismas. Ello, a nuestro juicio, podría contribuir a abrir ángulos novedosos para el estudio de las cuotas de género y sus efectos (deseados y no deseados) en los países de América Latina.

REFERENCIAS

- Archenti, Nélica. (2000) «Representación, Ley de Cuotas y Sistemas Electorales». Postdata, *Revista de Reflexión y Análisis Político* (6), pp. 171-194.
- . (2002) «Los caminos de la inclusión política, acciones afirmativas de género». En *Hombres públicos, mujeres públicas*, editado por Silvia Vázquez. Buenos Aires: Friedrich Ebert Stiftung y Fundación Karakachof, pp. 25-58.
- Bacchi, Carol. (2006) «Arguing for and against quotas: theoretical issues». En *Women, Quotas and Politics*, editado por Drude Dahlerup. New York and London, Routledge, pp. 32-52.
- Barrancos, Dora. (2002) *Inclusión/Exclusión. Historia con Mujeres*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Botte, Susanna y Dorola, Evangelina (1996). «La representación femenina en el Congreso de la Nación – No sólo una cuestión de género». En *Mujer*, editado por Susana Botte. Buenos Aires, Dirección de Información Parlamentaria, Congreso de la Nación, pp. 133-222.

- Consejo Nacional de la Mujer. (1994) *Informe Nacional: Situación de la mujer en la última década en la República Argentina*. Buenos Aires: Centro Nacional de Coordinación Preparatoria de la IV Conferencia Mundial de la Mujer y CMN.
- Dahlerup, Drude. (2005) «The Theory of a 'Critical Mass' Revisited». Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington DC, September 1-4.
- De Luca, Miguel, Jones, Mark P. y Tula, María Inés. 2002. «Back Rooms or Ballot Boxes?: Candidate Nomination in Argentina». *Comparative Political Studies* 35 (4), pp. 413-436.
- Gallagher, Michael y Marsh, Michael (editores). (1988) *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*. Londres, Sage.
- Gallo, Edit Rosalía y Giacobone, Carlos Alberto. (2001) *Cupo femenino en la política argentina: ley nacional; leyes provinciales; debates parlamentarios; normativa internacional; jurisprudencia*. Buenos Aires, Eudeba.
- Gray, Tricia. (2003) «Electoral Gender Quotas: Lessons from Argentina and Chile». *Bulletin of Latin American Research* 22 (1), pp. 52-78.
- Htun, Mala y Jones, Mark P. (2002) «Engendering the Right to Participate in Decision-making: Electoral Quotas and Women's Leadership in Latin America». En *Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America*, editado por Nikki Craske y Maxine Molyneux. Houndsmill, New York, Palgrave, pp. 32-56.
- Krook, Mona Lena. (2005) «Politicizing Representation: Campaigns for Candidate Gender Quotas Worldwide». Tesis de Doctorado, Columbia University. [<http://krook.wustl.edu/pdf/krook-dissertation.pdf>]
- Lázzaro, Alejandra y Fraquelli, Ileana. (2003) «Ley de Cupo: ¿Avance Legislativo o Judicial?». En *Estrategias Políticas de Género: Reformas institucionales, identidad y acción colectiva*, editado por Nélida Archenti. [<http://www.escenariosalternativos.org>]
- Lubertino, María José. (2004) «Pioneras en las cuotas: la experiencia argentina y su futuro». En *La aplicación de cuotas: experiencias latinoamericanas. Informe de taller*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), pp. 36-45.
- Marx, Jutta, Borner, Jutta y Caminotti, Mariana. (2007). *Las legisladoras. Cupos de género y política en Argentina y Brasil*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- . (1992) *Mujeres y Partidos Políticos. De una masiva participación a una escasa representación. Un estudio de caso*. Buenos Aires, Legasa.
- Matland, Richard. (2004) «El proceso de representación y reclutamiento legislativo de las mujeres». En *Mujer, Partidos Políticos y Reforma Electoral*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), pp. 13-30.

- Molinelli, Guillermo, Palanza, M. Valeria y Sin, Gisela (1999). *Congreso, presidencia y justicia en Argentina: materiales para su estudio*. Buenos Aires, CEDI, Fundación Gobierno y Sociedad.
- Norris, Pippa. (1997) «Introduction: Theories of Recruitment». En *Passages to Power. Legislative Recruitment in Advanced Democracies*, editado por Pippa Norris. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1-14.
- Torre, Juan Carlos. (2003) «Los huérfanos de la política de partidos. Sobre los alcances y la naturaleza de la crisis de representación partidaria». *Desarrollo Económico* (42) 168, pp. 647-665.
- Tula, María Inés. (2002) «La Ley de Cupo en la Argentina: La participación de las mujeres en los órganos representativos de gobierno». En *Hombres públicos, mujeres públicas*, editado por Silvia Vázquez. Buenos Aires, Friedrich Ebert Stiftung y Fundación Karakachof, pp. 59-90.

Capítulo 4

¿POR QUÉ LAS CUOTAS NO FUNCIONAN EN BRASIL?

Clara Araújo

Después de diez años de adopción del sistema de cuotas en Brasil, que abarca tres elecciones, a saber, federales, estatales y municipales, los resultados conseguidos hasta el momento contradicen la tendencia observada en América Latina e indican la fragilidad de esta política en el país. Presentamos este artículo para entender la razón de esta débil respuesta e identificar cuáles han sido los mecanismos más apropiados para ampliar el acceso de las mujeres a los cargos representativos proporcionales, siendo este uno de los grandes desafíos de los estudios más recientes sobre género y política en el país. Brasil comenzó a adoptar sistema de cuotas en 1996 para las candidaturas de concejales y, más adelante, en 1998, para las listas de candidatos a diputado estadual y diputado federal. La ley número 9.504/97 estableció un porcentaje mínimo del 30% de cupos para cada sexo en las candidaturas a cargos proporcionales. Junto con esto, el número de candidatos se amplió de un 100% a un 150% de los que podrían concurrir para las vacantes a disputar.

A finales de 2006, Brasil presentaba uno de los peores resultados en la región, ocupando el 103° lugar de presencia femenina en las Cámaras Bajas en el ranking del IPU.¹ En América Latina, estaba un poco más arriba que Guatemala y Haití. Las elecciones de octubre de 2006 en Brasil, la tercera para los cargos de diputado federal y

1 www.ipu.org en 20 diciembre de 2006.

estadual, realizadas con la legislación de cuotas ya instaurada, mantuvieron prácticamente los mismos indicadores de la elección anterior y confirmaron la baja eficacia de esta medida en el país. —en 2002, el 8.2% de los representantes fueron mujeres y en 2006 este porcentaje no representó mayores alteraciones: 8,8%.

Este artículo discute las razones posibles de la permanencia de este escenario adverso, tomando como base los resultados de la disputa electoral para el cargo de diputado federal.² Se discute que, junto con el aspecto jurídico-legal, que responde a una parte del problema, existen otros factores asociados al sistema electoral y al contexto del país que ayudan a entender las razones de esta debilidad. Más aún, algunos de estos factores ponen en cuestión ciertas correlaciones consagradas en la literatura de referencia. El texto presenta inicialmente un breve panorama de la trayectoria de las mujeres en la política parlamentaria. Luego, aborda la interacción entre sus posibilidades de elección y aspectos del sistema electoral, la dinámica del sistema partidario; ciertas características del contexto político y su relación con variables socio-económicas. Los datos se trabajan en base a una serie de estadísticas históricas que abarca el período entre 1994 y 2006. Se analizan de manera detallada los resultados electorales más recientes, de 2002 y 2006.³

LA TRAYECTORIA DE LAS MUJERES EN EL PARLAMENTO BRASILEÑO

En el contexto latinoamericano, Brasil fue uno de los primeros países en conceder el derecho a voto a las mujeres, y estas concurren por primera vez a la Cámara Federal en 1932, y al Senado, en 1934. En 1933 fue electa la primera mujer para la Cámara Federal. Por algunas razones esta conquista no repercutió en la ocupación de muchos espacios en el legislativo. En las elecciones para la Asamblea Constituyente sólo una mujer fue electa, pero esta ventaja fue suprimida debido a la instauración del *nuevo Estado*, régimen dictatorial

-
- 2 Si bien los niveles regional y local no serán objeto del presente análisis, importa destacar que el padrón de adopción de cuotas y de elegibilidad no es discordante de lo hallado para el cargo de diputado federal, lo que sugiere que se trata de un problema asociado a contexto electoral más general del país.
 - 3 Las características centrales del sistema electoral brasileño, se encuentran en el anexo de este conjunto de textos.

impuesto por Getúlio Vargas, que se extendió entre 1937 y 1945. La participación femenina en el proceso de redemocratización que tiene su inicio en 1945 fue intensa, no obstante ello, no se reinvirtió en beneficios electorales políticos. La Asamblea Constituyente de 1946 no contó con la participación de mujeres electas y, más adelante, fueron pocas las candidatas que consiguieron llegar a la Cámara Federal. Dos períodos dictatoriales contribuyeron a hacer difícil el acceso femenino a los cargos electivos. El primero fue la instauración del nuevo Estado entre 1937 y 1945, y el segundo, el golpe militar de 1964 que mantuvo un régimen dictatorial con la suspensión de los derechos políticos por 20 años, hasta 1984. Desde 1933 hasta el final del gobierno militar, en 1984, la participación femenina en la Cámara Federal no alcanzó el 2%. En 1986 se realizan las primeras elecciones democráticas post-dictadura en el país y la influencia del contexto político es clara, cuando observamos que el porcentaje de diputadas federales electas aumenta de un 1.8% a un 5.3%. Sin embargo, después de este momento el incremento se vuelve estacionario y, en 1994, último año antes de la adopción de cuotas, el porcentaje de diputadas federales alcanza apenas el 6.2% de las representantes.

Como fue señalado previamente, la adopción de la ley de cuotas no ha conseguido mucho para modificar la representación política de las mujeres. La Tabla 1 muestra que en la primera elección de cuotas, en 1998, el incremento de las candidaturas para el cargo de diputado federal fue razonable, sin embargo, bien distante del índice mínimo establecido. Pero, en las dos elecciones siguientes este incremento se puede considerar prácticamente leve, casi sin crecimiento. El porcentaje de mujeres electas se contrae en la primera elección y sólo presenta un crecimiento más significativo en 2002, cuando Lula es electo Presidente por primera vez. El análisis del contexto político y de los resultados en el período permite sugerir que, en ese año, el aumento de la proporción de mujeres se debió, en gran parte, al impacto de la elección presidencial y al crecimiento de la izquierda, más que a la adopción de cuotas. Los siguientes datos pueden hacer más preciso este comentario. Las cuotas parecieran no funcionar en Brasil, también para las asambleas legislativas estaduais.⁴ Entre 2002

4 En Brasil son tres los niveles de la federación: federal, estadual (que corresponde también a los distritos electorales) y municipal o local.

y 2006 hubo una ligera disminución del porcentaje de candidaturas femeninas, de un 14.84% a un 14.22%. La reducción en el porcentaje de candidatas electas seguía siendo aún más significativa, al pasar del 12.5% en 2002 a un 11.61% en 2006. De hecho, el mejor desempeño de las mujeres en la elección de 2006 ocurrió en el Senado, donde el 14.5% de los electos pertenecían al sexo femenino. En resumen, el escenario de la representación proporcional de las mujeres en Brasil, demuestra una alta subrepresentación, principalmente en los cargos donde las cuotas tendrían que funcionar como elemento dinamizador. En los siguientes temas abordaremos algunos aspectos que pueden ayudar a comprender las razones de este proceso.

Tabla 1
**Candidatas y electas al cargo de Diputado Federal,
 Brasil, 1994-2006**

Distritos de Brasil	1994		1998		2002		2006	
	Cand.	Electas	Cand.	Electas	Cand.	Electas	Cand.	Electas
Grandes	5,5%	5,9%	9,6%	5,0%	10,4%	8,0%	12,5%	8,0
Medianos	5,8%	3,8%	9,2%	3,8%	10,1%	5,1%	10,4%	5,1%
Pequeños	9,0%	9,5%	13,2%	9,4%	14,5%	12,8%	15,6%	14,5%
T. Brasil	6,5%	6,2%	10,3%	5,6%	11,4%	8,2%	12,6%	8,8%

Fuente: Tribunal Superior Electoral de Brasil, TSE-Brasil.

CARACTERÍSTICA DE LA LEY DE CONTINGENTES Y DE SUS LÍMITES NORMATIVOS

Aunque no constituya un factor aislado, particularmente y tratándose de América Latina, la literatura que analiza estas experiencias destaca la importancia de una ley de cuotas con normas claras y sanciones partidarias como requisito para el éxito de esta política. (Baldez, 2003; Archenti, 2004; Krook, 2003; Araújo y García, 2006; Díaz, 2006; Schutz *et al*, 2006). En muchos de los casos evaluados, queda claro que la existencia de leyes con estas características depende también de la fuerza de las mujeres, tanto en los partidos como en los propios movimientos colectivos, así como en las instancias jurídicas dispuestas a hacer válida la legislación.

En el caso del Brasil, tales condiciones no existen. Después de diez años de experiencia de la adopción de cuotas, queda clara la fragilidad de la ley y su incapacidad para obligar a los partidos a alterar los padrones de la actual ingeniería electoral. Desde el punto de vista normativo, las limitaciones identificadas mencionan, sobre todo, dos aspectos. Primero, no fue definido cualquier tipo de obligatoriedad del cumplimiento de la cuota mínima (el 30% de candidaturas) o de sanción por no-cumplir o ejercer este espacio. Es cierto que los partidos que no ocupan este espacio quedan impedidos para colocar candidatos de otro sexo en el cupo que sobre. Sin embargo, no serán castigados ni serán obligados a llenarlos integralmente y podrán concurrir de igual manera. En síntesis, uno esperaría también que el no-cumplimiento de la cuota mínima implicara una pérdida en el universo de los candidatos de los partidos. Sin embargo, tal pérdida, de hecho, parece no ocurrir. Esto porque, antes de la aprobación de la ley, cada partido de la coalición podía presentar candidatos en un 100% como máximo en relación a los cargos en disputa. Junto con la ley, era aprobado también el hecho de ampliar el número de los candidatos que podrían presentarse, pasando entonces a un 150% de los cargos a disputar. Al alterar el número de cupos para los cargos en disputa, se extendió sustantivamente el universo efectivo de quien podría ser incluido en la competencia. En otras palabras, se abrió la perspectiva de un incremento en la oferta de los candidatos de un orden del 50%, mucho más que el porcentaje mínimo del 30% establecido, y quizás más elevado de lo que el escenario político podría absorber. De cierta forma, esta medida anuló una de las orientaciones de las cuotas: obligar a un cierto desplazamiento de los cargos masculinos para ampliar el universo de las candidatas. Existe hoy en Brasil un universo potencial de los competidores tan amplio que muchas listas tampoco consiguen llenar el total de vacantes para los hombres. O, en ciertos casos, lo hacen a través de la inclusión de «candidatos naranjas», es decir, de la gente que entra formalmente para componer solamente la lista, tantos hombres como mujeres. Cabe resaltar que junto con la propuesta elaborada en la época, algunas diputadas propusieron también otras medidas de acción afirmativa complementarias, tales como la destinación de recursos partidarios, y un mayor espacio en el horario gratuito de la Propaganda Electoral, que abarca radio y televisión y garantiza un espacio a todos los partidos, de acuerdo con el tamaño

de las respectivas bancadas de diputados. Entretanto tales medidas no fueron aprobadas. Posteriormente, otros proyectos similares fueron presentados, pero tampoco fueron aprobados.

Varios autores,⁵ han identificado la fragilidad normativa de la ley como una de las principales responsables por el no cumplimiento de los porcentajes mínimos de cuotas para las candidaturas en el país. Esto es porque la ausencia de sanciones no obliga a los partidos a invertir y a generar estrategias anteriores que posibiliten el reclutamiento de más mujeres como candidatas. Frente al hecho de que ninguna de las elecciones para diputado federal habría asegurado el mínimo del 30% de las candidaturas, se vuelve difícil analizar cual habría sido el impacto sobre la elegibilidad de las candidatas en el actual sistema electoral del país, en la hipótesis de cumplimiento pleno de las cuotas. No obstante, tomando como base el incremento de candidaturas ocurridas hasta el momento, algunas evidencias apuntan a un impacto muy bajo sobre la elección de mujeres. La dimensión normativa es, sin duda importante, pero se destacan particularmente algunos aspectos del sistema electoral y sus interacciones con aspectos políticos y socio-económicos.

TENDENCIAS ANALÍTICAS SOBRE LA RELACIÓN ENTRE SISTEMAS ELECTORALES Y ELECCIONES DE MUJERES

Las interacciones entre características de los sistemas electorales y partidarios, factores políticos contextuales, condiciones socio-económicas y valores, constituyen aspectos destacados por la literatura y componen ese mosaico multicausal. En el ámbito de los sistemas de representación política, hay ciertas características institucionales que son muy mencionadas como más favorables a las mujeres, al paso que otros aspectos son objeto de mayor divergencia. Es prácticamente un consenso que los sistemas proporcionales tienden a facilitar más la elección femenina, seguidos de los mixtos y, por último, de los mayoritarios. (Rule y Zimmerman, 1994; Rule, 1997; Norris, 2003; Norris e Inglehart, 2003; Matland, 2002) Aunque, no exista consenso

5 Ver Araújo, 2001; Araújo y García, 2006; Alves y Alcántara, 2005; Pinto, 2006.

acerca de cómo la naturaleza del sistema partidario afectaría la elección de mujeres, existe cierta tendencia a considerar que los sistemas pluripartidarios, que no cuentan únicamente con dos o tres grandes partidos, y con mayor estabilidad institucional, tienden a presentar proporciones más elevadas de mujeres electas. (Rule y Zimmerman, 1994; IPU, 1997; Díaz, 2002) Al interior del sistema partidario, la magnitud de los distritos y de los partidos y el perfil ideológico son destacados por la literatura. (IPU, 1997; Díaz, 2002; Schmidt y Araújo, 2004; Matland, 2002) Partidos de izquierda tienden a estimular más la participación y a ampliar las posibilidades de mujeres electas. (Lovenduski, 1993; Norris, 1996, 2003; IPU, 2000; Matland, 2002; Katz y Mair (1992)

Al interior del sistema proporcional, algunos aspectos son igualmente destacados, sin que exista todavía mayor consenso acerca de los vectores de correlaciones. La asociación entre distritos de elevada magnitud y mayores posibilidades de elección de mujeres es considerada importante por la literatura. Distritos de elevada magnitud serían más proporcionales y, por ello, abrirían mayor posibilidad de diversificación e inclusión de candidatos *out-siders*, incluyéndose así a las mujeres. Algunos autores, (Htun y Jones, 2002) destacan el peso de este factor en relación a las posibilidades de éxito de las cuotas. Al mismo tiempo, sugieren que tal correlación dependería de la interacción con otros factores, toda vez que los distritos grandes podrían implicar mayor competencia, necesidad de más recursos financieros y estrategias de campañas mejor articuladas. El análisis del caso brasileño tiende a contrariar la mayor parte de la literatura y a reforzar los trabajos que vienen destacando las dificultades encontradas en distritos de elevadas magnitudes. De igual forma, esto nos remite a la necesidad de considerar los efectos positivos de la proporcionalidad ofrecida por distritos de elevada magnitud y pensar las interacciones con otros factores a partir de los contextos específicos en cada país.

El tipo de lista electoral es otro aspecto bastante debatido y que ganó relevancia particular con la difusión de la política de cuotas. Pero, sobre esto, aunque exista una tendencia predominante, tampoco hay consenso. En los últimos años y hace ya un buen tiempo transcurrido desde la instauración de las cuotas, el sistema electoral de lista cerrada venía siendo analizado como más favorable para la elección de mujeres que el sistema de lista abierta. (Matland, 2002,

Htun y Jones, 2002) No obstante, el estudio reciente de Schmidt (2006), abarcando 64 países de listas abiertas y cerradas y comparando las ventajas para las elecciones de diputadas, demostró que en países de lista cerrada la media de participación de las mujeres en las Cámaras es de 17,6 %. Al paso que en otros países que tienen lista abierta esa media es de 19,7 %. Schmidt alerta que los datos no permiten sustentar la prevalencia de la lista abierta, pero sirven para mostrar la inconsistencia de la tesis, de que existiría una nítida relación entre lista cerrada y mayor elegibilidad femenina, inclusive en países con cuotas. Más allá de las evidencias indicadas anteriormente, Mateo (2002), analizando el caso belga, vio que con el sistema de cuotas implantado en Bélgica las mujeres sólo consiguieron buenos resultados después que modificaron las normas y obligaron la existencia de alternancia en el orden de los candidatos. Por otro lado, Schmidt llama la atención de que medidas normativas amplias y eficaces no son algo que todos los países que adoptan cuotas puedan fácilmente conseguir. A pesar de estas ponderaciones, no es incorrecto afirmar que la característica del sistema de lista abierta brasileño, así como su interacción con otros factores, probablemente no ayude mucho a las mujeres que se presentan como candidatas. Primero, de modo distinto del Perú, el voto en Brasil es uninominal y no tiene un ordenamiento de prioridades. Esto es, el elector puede votar únicamente por un candidato. Segundo, no existe fidelidad partidaria, o sea, un candidato puede ser electo por un partido y luego puede cambiar de partido. Esto, por un lado, fragiliza al partido y por otro, estimula aún más la característica individualista de la competencia. Tercer aspecto, en ausencia de un financiamiento público sustantivo para campañas y frente a las dimensiones geográficas y/ o poblacionales de los distritos electorales, las necesidades de recursos financieros personales, así como de redes de apoyo, se vuelven aún más decisivas

LA INTERACCIÓN ENTRE CUOTAS, EL SISTEMA ELECTORAL BRASILEÑO Y LA ELECCIÓN DE MUJERES

Brasil se encuentra en el grupo de sistemas de representación más favorables para las mujeres, o sea, los sistemas de representación pro-

porcional. Pero esto es sólo un factor favorable, necesita ser examinado en su interacción con aspectos del sistema electoral. Es bajo el prisma de esas interacciones, que se vuelve posible avanzar en la comprensión de las razones de su bajo impacto.

Las cuotas y la relación entre candidaturas y posibilidades de elección

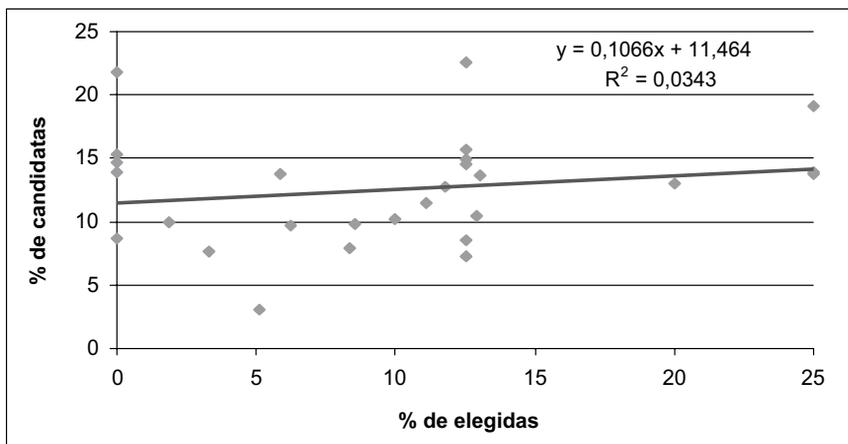
Igualmente, considerando que los porcentajes mínimos no vienen siendo cumplidos, es posible observar en la Tabla 1 cierta correspondencia entre el aumento de candidaturas y los porcentajes de mujeres electas. Nótese, todavía, que esta relación es limitada y no lineal. Tal limitación es reforzada por los datos de los Gráficos 1 y 2 que presentan regresiones bi-variadas sobre la relación candidato/vacante en los años 2002 y 2006. Principalmente en 2002, pero también en 2006, no existe un grado de significancia que permita establecer una correlación entre ampliación de candidatas y electas. O sea, el porcentaje de mujeres electas no crece linealmente con el crecimiento del porcentaje de candidatas. Podemos observar, aún más, la distribución de los porcentajes por Estado/distrito electoral (Tabla 2), es posible advertir que en 2006 sólo pocos Estados sobrepasaron el límite del 20% de candidatas: Sergipe, Mato Grosso do Sul, Tocantins y Espírito Santo. Pero, constatamos, que los dos primeros no eligieron mujeres para la Cámara de Diputados, al paso que Tocantins eligió una mujer, o sea el 12,5%, y el último, Espírito Santo, eligió un 40% de diputados de sexo femenino. O sea, entre los cuatro distritos con mayores proporciones de candidatas al cargo de Diputado Federal, sólo en dos, las mujeres obtuvieron éxito. En definitiva, los datos sugieren que no hay una correspondencia directa entre un aumento de candidaturas y elección. Esos resultados establecen de inicio, una limitación para las cuotas, que trasciende el problema del cumplimiento cuantitativo. En otras palabras, en el contexto del sistema electoral brasileiro, ser candidata dice algo, pero no mucho, sobre las posibilidades de elección. Tales posibilidades parecen ser mediadas por otros factores, lo que refuerza la necesidad de evaluar la experiencia en curso bajo una perspectiva multicausal.

Tabla 2
**Mujeres elegidas y % de mujeres candidatas elegidas
 por UFs 2002 y 2006**

Unidades de la Federación (UFs)	Elecciones 2002			Elecciones 2006		
	% candi- datas	Nº elegidas	% elegidas	% candi- datas	Nº elegidas	% elegidas
AC	14,49	1	12,5	15,7	1	12,5
AL	14,71	0	0,0	11,8	0	0,0
AP	14,93	1	12,5	14,7	4	50,0
AM	7,25	1	12,5	12,7	2	25,0
BA	3,03	2	5,1	7,3	4	10,3
CE	13,87	0	0,0	8,2	1	4,6
DF	8,55	1	12,5	14,7	0	0,0
ES	13	2	20,0	20,2	4	40,0
GO	12,78	2	11,8	6,8	2	11,8
MA	11,51	2	11,1	11,4	1	5,6
MT	19,12	2	25,0	17,7	1	12,5
MS	21,84	0	0,0	21,6	0	0,0
MG	9,93	1	1,9	10,2	3	5,7
PA	13,82	1	5,9	15,1	2	11,8
PB	7,95	1	8,3	6,7	0	0,0
PR	7,62	1	3,3	9,8	0	0,0
PE	8,63	0	0,0	11,8	1	4,0
PI	10,23	1	10,0	4,8	0	0,0
RJ	13,63	6	13,0	13,6	6	13,0
RN	13,79	2	25,0	11,3	2	25,0
RS	10,45	4	12,9	11,4	3	9,7
RO	15,7	1	12,5	16,4	1	12,5
RR	13,89	2	25,0	15,7	2	25,0
SC	9,68	1	6,3	10,5	1	6,3
SP	9,86	6	8,6	14,4	3	4,3
SE	15,28	0	0,0	24,5	0	0,0
TO	22,58	1	12,5	22,2	1	12,5
Brasil	11,5	42	8,2	12,7	45	8,8

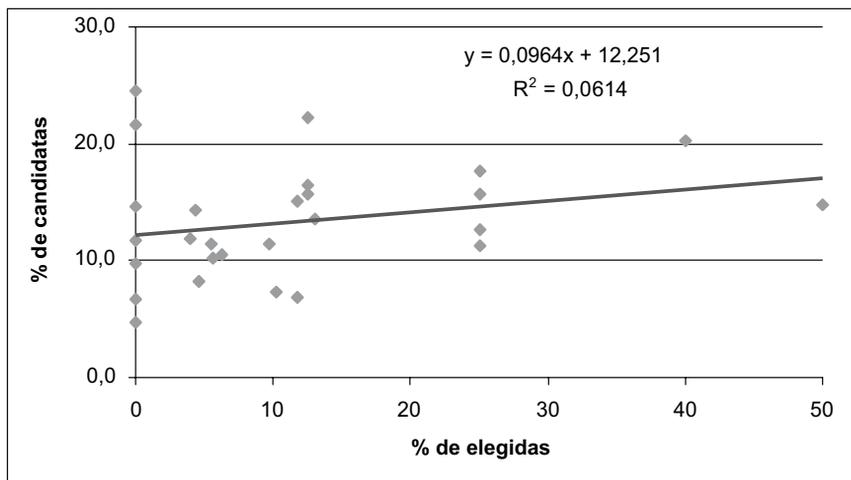
Fuente: Araújo y Alves, 2007 TSE.

Gráfico 1
% de mujeres elegidas para la Cámara Federal en las UFs según el % de mujeres candidatas 2002



Fuente: Araújo y Alves, 2006.

Gráfico 2
% de mujeres candidatas y elegidas para la Cámara Federal, por UFs en las elecciones generales 2006



Fuente: Araújo y Alves, 2006.

El sistema de listas

En la literatura de referencia se compara la lista abierta con la cerrada, esta última viene siendo considerada como más favorable a la elección de mujeres. En Brasil la elección ocurre a través de lista abierta. Por el momento, están en curso algunas propuestas de reforma electoral y una de las más debatidas y, al mismo tiempo, polémicas, es el cambio del actual sistema de lista abierta por uno de lista cerrada. Los defensores de este cambio, argumentan que la lista abierta sería la responsable del carácter excesivamente individualizado que la campaña y la elección de parlamentarios habrían instalado en el país. Y alertan que esto genera una intensa competencia intra-lista, un alto costo de las campañas y el debilitamiento del sistema partidario, en este caso, consecuencia de la falta de compromiso del candidato con el partido desde la constitución de alianzas y programas electorales hasta el ejercicio del mandato.

Entre los que defienden la lista abierta, los argumentos están asociados con: la preservación de mayor autonomía entre elector y representado; el menor poder de la burocracia partidaria y de los *gatekeepers* sobre la definición de las candidaturas y con aspectos específicos al contexto brasileiro. En este caso, se cree que los efectos de la individualización pueden estar derivados, principalmente, de aspectos tales como ausencia de regulaciones claras sobre financiamiento de campaña y carencia de fidelidad partidaria. Este último ítem, por ejemplo, tendería a generar ausencia de compromiso por parte de los parlamentarios con los partidos a través de los cuales fueron originalmente electos.⁶ Esto, a su vez, estimularía la negociación y el cambio de partidos por parte de los parlamentarios electos.⁷ Se argumenta, también, que la ausencia de ciertas reglas relativas a la competencia electoral, la ampliación de la composición de la lista de candidaturas,⁸ y, especialmente la excesiva mercantilización de las estrategias de

6 De los 513 parlamentarios elegidos en 2002, cerca de 200 cambiaron de partido hasta inicio de 2006. (Jornal O Globo, 31 de julio de 2006)

7 Ver, particularmente, Soares y Rennó (2006).

8 Por ejemplo, la relativa «inflación» de candidaturas que acompañó la adopción de las cuotas, ampliando de 100 a 150 % el número de candidatos que podrían disputar los cargos disponibles.

propaganda, propiciarían un escenario más hostil para las mujeres que el tipo de lista aislada. Aún más, apuntan a la débil organización femenina al interior de la mayoría de los partidos brasileiros. Y remiten a ejemplos de países con listas cerradas, como aquellos con cuotas, pero sin reglas de alternancia en el orden de las prioridades, y alertan también, por otros tipos de riesgos. Esos argumentos, por ahora, no parecen obtener mucha aceptación entre los grupos y movimientos de mujeres más comprometidos con la problemática, y la mayor parte de ellos tiende a apoyar la adopción de lista cerrada. Con todo, más allá del estudio comparativo citado de Schmidt (2006), se puede tomar, como ejemplo de la variación *intra-lista*, los casos de Brasil, Perú y Panamá. Todos adoptan cuotas y son regidos por tipos de lista abierta (con sus especificidades y, en el caso de Panamá, en la parte proporcional del sistema mixto), cuentan respectivamente con un 8,8 %, 29,2% y 19,0% de diputadas en la Cámara Baja. Y tales variaciones, en el interior de cada tipo de lista, ocurrían antes de las cuotas. Es importante señalar que en Perú la especificidad del tipo de lista (se eligen dos nombres), el trabajo, la fuerza y la estrategia del movimiento de mujeres, fue fundamental para los resultados obtenidos.

Aún así, las experiencias muestran una desventaja normativa inicial de la lista abierta, que tiene que ver con la posibilidad de viabilizar cualquier tipo de alternancia en el orden de prioridad de los nombres.

La magnitud de la variación entre distritos electorales

Pese a las ventajas o desventajas de los tipos de listas, estas, en los sistemas proporcionales no se presentan de manera uniforme en el conjunto de los distritos. El análisis de las variaciones entre los distritos brasileiros, sea en la cantidad de candidaturas levantadas o en los porcentajes de electas, constituye un indicador de la interacción con otros factores y puede ser tanto o más relevante que el tipo de lista. En 2006, mientras algunos distritos ni siquiera eligieron una diputada, otros eligieron casi el 50%. La Tabla 3 muestra como vienen comportándose los distritos electorales brasileños de acuerdo con su magnitud entre 1994, última elección antes de las cuotas, y 2006. Con el objeto de captar mejor esa evolución, incluimos también el análisis de

la Tasa Relativa de Éxito.⁹ No considerando otras variables, esta tasa busca medir el grado de éxito, de las mujeres que se candidatearon, obtuvieron *vis a vis* el grado de éxito de los hombres, en un determinado tipo de distrito, partido o universo de competidores. Números mayores a 100 indicarían mayor éxito de las mujeres, al paso que números menores indicarían mayor éxito de los hombres. Entonces, es posible observar que, en términos generales, la mayor Tasa de Éxito fue obtenida en 1994, por lo tanto, en la última elección, antes de la adopción de las cuotas. A partir de entonces, la tasa más elevada ocurrió en 2002, año de la elección del presidente Lula.

Tabla 3
**Tasa relativa de suceso de candidatas a diputadas federales
1994 y 2006**

1998 Tasa de resultado	2002 Tasa de resultado	2006 Tasa de resultado
49,93	74,23	60,38
39,07	47,80	46,39
68,05	86,41	98,29
52,01	69,32	64,84

Fuente: Tribunal Superior Electoral de Brasil, TSE-Brasil.

Algunos datos son reveladores. Primero, sistemáticamente, los porcentajes un poco más favorables a las mujeres vienen de distritos de baja magnitud (en 1994, en estos distritos, la tasa alcanzó a ser positiva). Sólo enseguida aparecen los distritos de magnitud alta. O sea, tratándose de la variable «magnitud de los distritos», el comportamiento de los distritos electorales brasileiros desentona respecto a lo que viene siendo consagrado por la literatura: alta magnitud, mayor proporcionalidad, mayores posibilidades de elección. Esta débil asociación entre elección de mujeres, distritos de alta magnitud y magnitud de los partidos ya había sido constatada inicialmente por Schmidt

⁹ Utilizada por Schimidt (2003), por Schimidt y Araújo (2004). Busca medir las posibilidades de éxito de hombres y mujeres que compiten en un determinado universo sin considerar la interacción con otros factores. La fórmula es: % de mujeres candidatas que fueron elegidas, dividido por el porcentaje de hombres candidatos que fueron elegidos, multiplicado por 100.

y Araújo¹⁰ al comparar los casos de Perú y de Brasil. En el estudio en cuestión, esa ausencia de asociación ocurre de manera aún más intensa en el caso de Brasil. Otro trabajo que trata el caso de Brasil también muestra, a través del análisis multivariado, que el tamaño del distrito importa para aumentar las posibilidades de elección de las mujeres.¹¹ En este caso, distritos menores aumentarían esas posibilidades. Este dato, se vuelve más significativo si consideramos que, en términos agregados, los distritos de alta magnitud eligen 65% de los diputados de la Cámara Federal, los medios 17,7% y los pequeños 17,2%.

En definitiva, el caso brasileño estimula la necesidad de estudios más sistemáticos respecto a las evidencias que han predominado en la literatura sobre el grado de proporcionalidad y su asociación con las posibilidades de elección de mujeres: mujeres se candidatean y se eligen en los distritos pequeños, pero sus desventajas son mayores en los grandes. Es interesante observar también, que ese padrón no se alteró después de la adopción de las cuotas, al contrario, tendió a acentuarse.

La magnitud, el perfil de los partidos que eligen y la fragmentación electoral¹²

Las tendencias electorales por tipos de distritos se articulan también con otros dos ángulos: en el grupo de distritos de elevada magnitud se encuentran los Estados con mayor número de partidos organizados y con promedios más elevados de partidos más estables;¹³ y son, de igual manera, Estados bastante populosos. Tales aspectos permiten suponer que en estos casos, la disputa electoral tiende a ser más peleada y más costosa en términos financieros. Es importante observar, por el momento, que la existencia de un número mayor de partidos no indica que la «densidad de la lucha», o sea, la relación candidato/cargo, también sea mayor. La Tabla 4, relativa a las elecciones de 2002

10 (2004:23).

11 Araújo y Alves (2006).

12 Número de partidos que concurren y que eligen candidatos por distritos.

13 Según Bohn (2006:199), en los grandes distritos, la media de partidos efectivos es de 5,71, en los distritos medianos de 4,55 y en los pequeños de 3,99.

y 2006, muestra cómo esa relación varía y no tiene correspondencia directa con mayor o menor dificultad para la elección de mujeres. Muchos de los Estados con menor densidad no eligen mujeres, en cambio otros, con mayor densidad, consiguen hacerlo. Y esto varía, también entre los dos años observados. La hipótesis más probable es que las dificultades se concentren en el número de partidos que disputan y eligen candidatos y en el costo financiero envuelto en las campañas de los distritos de alta magnitud. El análisis anterior apuntó a posibles dificultades para que las mujeres compitieran en distritos mayores, tales como ausencia de financiamiento público y presencia de un mercado electoral más fragmentado y competitivo. (Schmidt y Araújo, 2004) Estos factores pueden adquirir mayor relevancia delante de un aspecto no consensual todavía, pero muy destacado en la literatura¹⁴ y también en el debate en la agenda de reforma política: la distorsión en la representación —los distritos menores estarían sobre-representados en relación a la población y el electorado y los distritos mayores sub-representados.

Tabla 4

Tasa relativa de suceso por distrito electoral. Brasil 2002-2006

Estado	2002 Tasa relativa de éxito	2006 Tasa relativa de éxito
Acre	84,29	87,76
Alagoas	0,00	0,00
Amapá	77,14	622,22
Amazonas	182,86	226,67
Bahía	175,68	153,14
Ceará	0,00	53,17
Distrito Federal	124,66	0,00
Espíritu Santo	169,18	262,75
Goiás	88,14	173,33
Maranhão	94,53	43,96
Mato Grosso	147,25	147,06
Mato Grosso Sul	0,00	0,00
Minas Gerais	18,16	51,21
Pará	40,23	82,81

14 Sobre esto ver el debate en Soares y Rennó (2006).

Estado	2002 Tasa relativa de éxito	2006 Tasa relativa de éxito
Paraíba	109,12	0,00
Paraná	41,81	0,00
Pernambuco	0,00	30,21
Piauí	87,65	0,00
Río de Janeiro	95,74	97,42
Río Grande do Norte	175,04	250,00
Río Grande do Sul	120,53	79,87
Rondônia	92,82	79,22
Roraima	181,80	176,92
Santa Catarina	62,20	55,71
San Pablo	87,57	26,58
Sergipe	0,00	0,00
Tocantins	64,93	53,61

Fuente: Tribunal Superior Electoral de Brasil, TSE-Brasil.

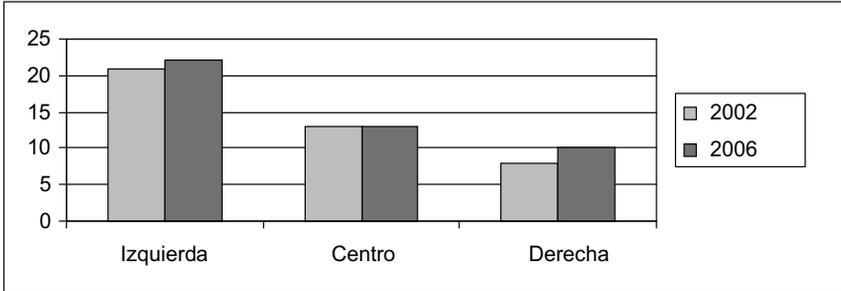
La mirada sobre la elección de las mujeres en los partidos y su interacción con los distritos posibilita otras observaciones. Primero, hay mayor dispersión partidaria en la elección de mujeres en los distritos mayores y mayor concentración en los distritos menores o en distritos medianos. En otras palabras, en los distritos considerados grandes, hay un número mayor de partidos que eligen mujeres. No obstante, la proporción de electas en cada partido es menor. Segundo, la mayor concentración de electas en los distritos menores, se verifica entre los grandes partidos, principalmente, los de centro. Tercero, la concentración de electas entre partidos grandes y de centro puede ser encontrada, también, en distritos de elevada magnitud, pero con bajo IDH.

El análisis del perfil ideológico en las elecciones de 2002 y 2006 refuerza la asociación entre partidos de izquierda y mayores posibilidades de elección de mujeres. Como se puede ver en el Gráfico 3, entre las mujeres electas en 2002 y en 2006, el 50% de ellas pertenecían a los partidos de izquierda.¹⁵

15 Recordando que los resultados finales aún son susceptibles de alguna pequeña alteración.

Gráfico 3

Perfil ideológico de diputadas federales elegidas – 2002 y 2006



Fuente: Tribunal Superior Electoral de Brasil, TSE-Brasil.

También hay que considerar otro aspecto en el ítem «partido» y su relación con las posibilidades de elección. El sistema brasileño se caracteriza por ser pluripartidario (¿o pluripartidista?, con muchos partidos (considerados, por consiguiente, de alta fragmentación), de considerable variación en sus tamaños y en el grado de institucionalización. Tal padrón posibilita que, tendencialmente, las mujeres sean más requeridas como candidatas por partidos de izquierda y/o partidos pequeños, que quieren legitimarse delante de los electores, a través del discurso y de la imagen de «modernos». Los resultados que se presentan en la Tabla 5 reflejan lo que ha sido consagrado por la literatura: partidos de izquierda /o partidos medianos y pequeños tienden a generar más espacios para las mujeres. La tabla presenta el cuadro de todos los partidos que eligieron mujeres, sus respectivos índices de candidaturas, la proporción de electas y la tasa de éxito de cada uno. Los dos primeros partidos con porcentajes más altos son definidos como «nanicos», o sea, que eligieron menos de cinco diputados. El primero es de derecha y el segundo y tercero de izquierda. En relación a esto, observando la distribución de las candidaturas, antes y después de la adopción de la ley de cuotas, es posible sugerir que la cuota tiende a quebrar en algo esa tendencia, ya que en términos proporcionales se observó un mayor reclutamiento de mujeres candidatas entre esos partidos grandes y más conservadores; en general, más reacios a nuevas inclusiones que desentonan con los padrones clásicos adoptados. No obstante, esto parece tener sólo un impacto mediano sobre las posibilidades de elección. Este bajo efecto fue constatado

también por Shuttz *et al*, (2006) al mapear la trayectoria política de las diputadas electas en 2002 y al evaluar el papel de las cuotas en sus candidaturas y elecciones. En definitiva, es posible presumir diferentes características de la competencia entre los partidos de acuerdo con el tipo de distrito y los partidos por los cuales las mujeres compiten, y que son relevantes en ese proceso.

Tabla 5
**Tasa relativa de suceso de mujeres entre partidos
que eligieron diputadas**

Partido	Tasa de resultados	(1)	(2)	Ranking % candidatas	Ranking % elegidas
PRONA (d)	400,0	50,0	19,9	2°.	1°.
PSOL(I)	300,0	33,3	15,1	9°.	3°.
PC do B (I)	218,9	41,7	23,6	1°.	2°.
PTC(c)	200,0	25,0	16,2	8o.	4°.
PSB (I)	185,7	22,2	13,4	11°.	5°.
PMDB (c)	92,0	10,1	11,1	22°.	6o.
PP (d)	87,5	7%	7,9	26o.	9o.
PPS (I)	71,4	9,1	12,8	14o.	7o.
PFL(d)	68,6	7,7	12,1	19°.	10o.
PT (I)	66,7	8,4	12,3	18°.	8o.
PL (c)	36,4	4,3	11,2	21°.	12o.
PDT (I)	36,3	4,2	10,5	24°.	13o.
PSDB (c)	26,0	4,6	14,9	10°.	11°.

(1) % de elegidas/total elegidos partido

(2) % candidatas/total en el partido

Fuente: TSE, 2006 (I = Izquierda-c = Centro-d =Derecha)

Financiamiento público, gastos electorales y posibilidades de las mujeres

En el aspecto institucional, cabe señalar, un último, pero no menos importante factor, relacionado con el sistema electoral: las reglas de financiamiento público de campañas, aspecto que viene siendo objeto privilegiado de atención de los debates en curso sobre la reforma electoral. Aún no existen estudios abarcativos o conclusivos sobre este aspecto, pero es posible suponer que en un mercado electoral marcado

por el elevado número de partidos y de candidatos por partidos; por las dimensiones continentales del país y, principalmente, por la ausencia de una política de financiamiento público democrático, tengan impactos particulares sobre las mujeres.¹⁶ Especialmente en un país que, a pesar de la elevada desigualdad, registra uno de los más altos gastos de campaña del mundo.¹⁷

LA INTERACCIÓN ENTRE DIMENSIONES DEL SISTEMA ELECTORAL Y VARIABLES SOCIOECONÓMICAS

Como fue anteriormente señalado, junto a las variables del sistema electoral, el grado de desarrollo socio-económico y cultural ha sido considerado otro factor relevante para el acceso de las mujeres en la política institucional. (Norris y Inghleart, 2003) El Índice de Desarrollo Humano ha servido como principal indicador de desarrollo en estudios comparados. Sirve también para comparaciones internas en las regiones y Estados del país. En Brasil, la investigación de Alcántara (2006) buscando verificar el peso de factores socio-económicos en las posibilidades de elección de mujeres para las cámaras de concejales, constató una débil asociación entre elección de mujeres y el IDH de los municipios. Siguiendo la lógica propuesta en este trabajo para analizar la Cámara Federal, la Tabla 6 presenta los resultados de un trabajo conducido por Araújo y Alves (2006) sobre las elecciones de 2002, a través de un modelo logístico que abarca diversas varia-

16 A título de ejemplo, vale mencionar la media de los costos máximos estimados para cada campaña proporcional para Diputado Federal en las elecciones de 2006, en base a las declaraciones de los propios candidatos: cerca de US 549.859,00 (quinientos cuarenta y nueve mil y ochocientos cincuenta dólares). Es claro que esta es una estimación y hay variaciones en los gastos de cada candidato, pero nos ofrece un panorama de los costos financieros de las campañas electorales. En el caso de que este valor fuese de hecho gasto, sería superior al total de los salarios que se pagan a cada diputado a lo largo de cuatro años de mandato. Si consideramos el hecho de que apenas 5 % de las familias brasileñas tienen un rendimiento familiar per cápita igual o superior a US\$ 850/ mes (ochocientos cincuenta dólares por mes), y de que las mujeres reciben cerca de 70 % de los salarios masculinos, no es difícil concluir que las condiciones del mercado electoral en Brasil son bastantes adversas para aquellas que quieren disputar un cargo político electivo.

17 Speck, (2004) citado por, Schütz *et al* (2006).

bles. Por razones de espacio, es presentada aquí, sólo la tabla con la regresión para el sexo femenino. Es posible observar que, en general, son entre los distritos de elevada o mediana magnitud donde están concentrados también los mayores IDH's. Son también los Estados considerados más desarrollados en términos socio-económicos, con tasas de urbanización más altas y con mayor grado de asociativismo y de organización política. A través de la Tabla 2, citada más arriba, es posible observar que no son en estos distritos donde las mujeres tienen más posibilidades de elección.

Tabla 6

Modelo logístico de la posibilidad de ser elegido un diputado federal según algunas co-variables seleccionadas, sexo femenino, Brasil, 2002

Variables	Coefficientes	Pr > ChiSq	Razón de posibilidades
Educación			
Hasta media incompleta			1,00
Superior incompleta y media completa	0,43	0,4326	1,53
Superior completa	1,06	0,1575	2,89
Edad			
Hasta 35 años			1,00
35 años y +	1,48	0,166	4,39
Situación conyugal			
No casado			1,00
Casado	0,48	0,2458	1,62
Partidos			
Demais			1,00
PFL	1,72	0,0264	5,60
PMDB	0,04	0,9572	1,04
PSDB	1,27	0,0602	3,55
PT	1,92	0,0002	6,83
Tamaño del «distrito»			
Pequeño (8 a 10 cargos)			1,00
Mediano (11 a 30 cargos)	-0,33	0,5554	0,72
Grande (31 a 70 cargos)	-0,25	0,6443	0,78
Densidad demográfica de la UF	0,00	0,9252	1,00
IDH da UF	-0,49	0,9189	0,62
Candidatos a reelección	2,82	<.0001	16,75

Variabes	Coefficientes	Pr > ChiSq	Razón de posibilidades
-2 Log L	183,08		
-2 Log L- modelo nulo	257,30		
N	432		
Análisis de efectos-tipo 3			
Efectos	Grau de libertad	Wald Chi-Square	Pr > ChiSq
Educación	2	2,00	0,3681
Edad	1	1,92	0,166
Situación conyugal	1	1,35	0,2458
Partidos	4	16,96	0,002
Tamaño del «distrito»	2	0,44	0,8045
Densidad demográfica de la UF	1	0,01	0,9252
IDH da UF	1	0,01	0,9189
Candidatas a reelección	1	32,07	<.0001

Fuente: Araújo y Alves, 2006 (datos del TSE).

Lo que ya fue revelado a través de la estadística descriptiva, puede ser también observado a partir de un análisis multivariado que objetiva e indaga el peso de variables institucionales y socio-demográficas en las posibilidades de elección de las candidatas al cargo de diputado federal. Como se puede observar, el perfil de la escolaridad y de la edad no desentona de las tendencias observadas internacionalmente. La alta escolaridad es importante y esto es más relevante si consideramos que Brasil es un país en que menos de un 8% de la población tiene 3° grado completo. El peso de la edad también es bien grande en las mujeres, probablemente porque necesitan realizar un recorrido mayor para construir un capital electoral y, en segundo lugar, en razón de sus atribuciones familiares. El factor matrimonio es consecuencia, probablemente, del alto perfil de la edad. Aun así, cuando miramos internamente a los parlamentarios elegidos, verificamos que hay más mujeres separadas, divorciadas y solteras que hombres. En cuanto al IDH, nótese que es la segunda variable con mayor grado de significación en el sentido indicado. O sea, cuanto menor el IDH mayor es la posibilidad de que las mujeres puedan ser electas. Esto contraría la usualmente esperada asociación entre desarrollo socio-económico y mayor igualdad de género. Las mayores dificultades se encuentran justamente en los Estados más desarrollados

económicamente, con mayor grado de asociatividad y de organización política. En Brasil, contrario a lo esperado, el IDH más alto no tiene peso en las posibilidades de las mujeres en la competencia para cargos proporcionales.

Al mismo tiempo se observa, que algunos de los factores del sistema electoral debatidos anteriormente son importantes. Se destacan particularmente, la magnitud de los distritos y la magnitud de los partidos. En este último caso, fueron considerados los cuatro grandes partidos separadamente y agregados los otros medianos y pequeños. Considerando la interacción con otros factores, pertenecer a un gran partido y, principalmente, de izquierda (en este caso, el PT) aumenta mucho las posibilidades electorales. En fin, cabe llamar la atención sobre lo que sucede con los resultados electorales 2002, cuando es introducida otra variable, «la reelección». Esta variable mostró ser la más significativa entre todas las que fueron incluidas, según puede ser vista en la tabla. Como afirman Araújo y Alves, (2006:12), aún así, la razón de las posibilidades de éxito para las candidaturas a la reelección es mayor entre hombres (26,93 veces) que entre las mujeres (16,65 veces). Por lo tanto, aunque las mujeres consiguen entrar en el cerrado espacio de la Cámara Federal, tienen menos posibilidades de continuar participando en legislaturas consecutivas. Este también es un dato confirmado por los resultados de la elección de 2006. En cuanto el porcentaje de reelección total de la Cámara fue de 54%; entre las mujeres ese porcentaje fue de 39,5%. O sea, aún cuando consiguen elegirse, las posibilidades de continuar como parlamentarios son menores, lo que sugiere el déficit de otros capitales y el peso de otros factores envueltos en la competencia.

Cabe una última observación sobre la *cultura política*, cuya interacción con el sistema electoral y la dimensión partidaria viene siendo destacada por la literatura, (Norris e Inglehart, 2003; Díaz, 2002) sin embargo, en este artículo no es objeto de análisis. En el caso de Brasil, el aspecto de la cultura política puede ser pensado a partir de dos padrones de elegibilidad entre los distritos que abarcan determinados perfiles partidarios más o menos conservadores y tipos de Estado/distritos.

En general, los partidos más tradicionales y conservadores tienen más fuerza en los Estados menos desarrollados y con menor grado de organización política. En tanto que, partidos medianos y /o de

centro-izquierda, tienen más peso entre Estados con mayor grado de desarrollo, donde la sociedad civil se encuentra más organizada y en donde están concentrados más partidos políticos. Existe un perfil que corresponde a esa distribución: diputadas cuyas trayectorias están vinculadas a organizaciones colectivas o a trayectorias autónomas en los partidos tienden a ser más veces elegidas en estos Estados, en tanto que diputadas con trayectorias más vinculadas a capitales familiares tienden a ser electas por los partidos más grandes, pero tradicionales y por Estados considerados menos desarrollados.

CONCLUSIÓN

Los aspectos tratados más arriba buscan ofrecer elementos que nos ayuden a responder la pregunta que encabeza el texto. Las elecciones de 2006 muestran que la subrepresentación política femenina en los cargos legislativos sigue siendo un problema de difícil solución, de manera similar pasa con las cuotas. En Brasil, estas nacen con una debilidad y una dificultad. La debilidad dice relación con la legislación la cual es más indicativa que mandataria, esto es, no establece mayores sanciones a los partidos políticos. Con esto, también no los obliga a cumplir plenamente los porcentajes establecidos. La dificultad dice relación también con el aumento general de la oferta de candidaturas en el mercado electoral. Conjuntamente, con la aprobación de las cuotas ocurrió la ampliación del 50% del número de candidatos que podían disputar un cargo. Si antes la disputa era de 1/1, después de las cuotas pasó a ser de 1.5/1. El análisis comparativo entre el período inmediatamente anterior a la adopción de la ley y las elecciones posteriores a las cuotas, muestra esa baja eficacia.

El actual escenario de la subrepresentación de las mujeres en el legislativo brasilero y las limitaciones de las cuotas resultan también de la interacción entre las debilidades normativas y otros aspectos del sistema electoral, de la organización política y de ciertas condiciones socio-económicas. Algunas evidencias sugieren, principalmente, que determinados factores históricos también tienen influencia. Existe consenso en la literatura que interrupciones de derechos democráticos tuvieron impactos sobre la ampliación de

la participación política de las mujeres y su acceso en la representación política. Aun así, en una comparación general de la región, es posible sugerir que se trata de un aspecto secundario frente a las otras dimensiones aquí analizadas.

La característica de la competencia electoral de lista abierta, discutida más arriba, probablemente dificulta la adopción de sanciones normativas de modo que los partidos se vean obligados a reclutar más mujeres. Si las debilidades normativas pueden responder en parte, por su baja eficacia, la Tasa Relativa de Éxito ayuda a mostrar que este bajo impacto no se distribuye igualmente entre los Estados y distritos electorales. En otros términos, muestra que la eficacia de cuotas difícilmente estaría asegurada, únicamente, con la ampliación de candidaturas. Si miramos internamente la distribución de las candidaturas y de los electos por Estado/distrito y la distribución de electas por partidos, observamos que otros aspectos también son relevantes para explicar el porqué las cuotas no han tenido éxito hasta el momento. Algunos datos presentados anteriormente revelaron la importancia de factores del sistema político, especialmente la magnitud de los partidos y el perfil ideológico. El tamaño de los distritos mostró una tendencia inversa a la usualmente encontrada. La inversión también encontrada en el peso del IDH sobre las posibilidades de elección de las mujeres y, al mismo tiempo, el hecho de encontrarnos con menos candidatas y electas en los distritos de alta magnitud, pueden estar asociados y relacionados con: a) la característica aún bastante elitista de la competencia política, que mantiene poco alterados los usos de cierto tipo de recursos y capitales electorales más tradicionales, pero típicos de determinados Estados y regiones con menor IDH, tales como el capital familiar y prácticas clientelistas; b) al mismo tiempo, la debilidad de la participación cívica y del asociativismo político, que aún marca la sociedad brasileña, es otro camino por donde se construyen trayectorias políticas que se constituyen en capital electoral. Al reducir o mantener de forma inercial el ingreso y la formación de nuevos actores políticos, los padrones de asociativismo terminarán por reducir las posibilidades de ampliación de nuevos liderazgos. Es sobre las mujeres, una vez en desventaja, que recaerán los mayores impactos.

Es posible considerar aún la siguiente hipótesis como camino para comprender los resultados de las cuotas: la fragmentación de la lucha

en los mayores distritos, generada por el número de partidos compitiendo, se caracteriza, también, por la pérdida relativa del poder de los partidos más tradicionales en estos distritos. Tales partidos, en general, absorben un perfil de candidato más vinculado a capitales familiares y prácticas clientelísticas, más típicas de los Estados/distritos con menores índices de IDH. En los distritos de alta magnitud, que son también Estados, más populosos, con IDH, en general, medianos o altos, en contextos más politizados y donde la lucha por el elector sería mayor, habría también la necesidad de un conjunto más sustantivo de recursos disponibles para los candidatos. En ese contexto, las cuotas, en el sistema de lista abierta y sin normas que aseguren distribución de recursos, tienden a ejercer un efecto residual sobre el proceso electoral.

La permanencia de un universo limitado de mujeres dispuestas a candidatearse, aún en partidos con un peso histórico de militancia femenina, sugiere que no se trata, únicamente, de un problema normativo. Esa «opción» tiende a ser marcada por el cálculo racional de sus posibilidades efectivas en un ambiente adverso. Esto nos permite pensar las cuotas, también, bajo otros y no contradictorios ángulos de análisis que apuntan a una auto-selección de las candidatas en razón de los obstáculos estructurales. Esta especie de auto-selección fue sugerida por Bourdieu (1999), no sólo en relación a la política, sino también a otras formas de competencias requeridas para las mujeres en diversos espacios.

Tal preselección, más específicamente dirigida a la esfera de la representación, fue también indicada por Matland (2002). Esto implica revisar bajo otro ángulo el problema del «preconcepto» al interior de los partidos. En el caso de Brasil, son en los Estados de la federación/distritos electorales teóricamente más abiertos y desarrollados donde se encuentran bajos índices de candidaturas y de mujeres electas. Hasta ahora, son también en estos distritos donde ellas enfrentan grados más altos de dificultades. En efecto el «preconcepto masculino» constituye una explicación insuficiente para entender el porqué las cuotas no funcionan en Brasil.

El análisis realizado buscó mostrar evidencias de peso, en la cual otros factores parecen influir cuando se considera la multi-causalidad, y que abarcan factores sistémicos, políticos y socio-económicos.

REFERENCIAS

- Alcântara, A. (2006) 'A Participação Feminina nas Eleições de 2004 no Brasil'. Disertación de Maestría, ENCE.
- Alvares, L. (2004) 'Mulheres na Competição Eleitoral, Seleção de Candidaturas e o Padrão de Carreira Política no Brasil'. Tesis de Doctorado, Río de Janeiro, IUPERJ.
- Araújo, C. y Alves, J. E. (2006). 'Do lugar e das chances das mulheres nas eleições: efeitos e impactos do sistema eleitoral e de indicadores sociais sobre as cotas.' XXX Encontro Anual de ANPOCS, Caxambu, 23 a 25 de octubre.
- . (2006a) «Condicionantes Institucionais das políticas de cotas». En: Gláucio Soares e Lúcio Rennó (orgs), *Reforma Política*. Río de Janeiro: Fundación Getúlio Vargas.
- Bohn, S. (2006) 'Ainda o velho problema da distorção da representação dos estados na Câmara dos Deputados', en Gláucio Soares y Lúcio Rennó (eds), *Reforma Política: Lecciones de la Historia Reciente*, Río de Janeiro, FGV.
- Mateo, M. (2002) *Are Women in Parliament representing Women? From Descriptive to Substantive representation... and Back Again*. Universidad Católica de Lovaina, Bélgica.
- Htun, Mala y Mark Jones (2002) 'Engendering the Right to Participate in Decision-Making: Electoral Gender Quotas: electoral quotas and Women's Leadership in Latin America'. En N. Craske and M. Molyneux (eds), *Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America*, New York, Palgrave.
- Katz, R. and Mair P. (1992) 'Party Organizations'. Londres, Sage.
- Kinzo, Maria Dálva (1993), *Radiografia do quadro partidário brasileiro*. San Pablo: Fundación Konrad Adenauer.
- Lovenduski, J. (1993) 'The Dynamics of Gender and Party Politics». En Pippa Norris and Joni Lovenduski (eds.), *Gender and Party Politics*, Londres, Sage Publications.
- Matland, Richard (2002) 'Estrategias para ampliar la participación femenina en el Parlamento. El proceso de selección de candidatos legislativos y los sistemas electorales'. En M. Montalvo y J. Ballington (eds), *Mujeres en el Parlamento – más allá de los números*, Estocolmo, IDEA
- Melo, Carlos Ranulfo (2006), 'Sistema Partidário, presidencialismo e reformas políticas no Brasil'. En Gláucio Soares y Lúcio Rennó (eds), *Reforma Política: Lecciones de la historia Reciente*, Río de Janeiro, FGV

- Nicolau, J (2006) 'Voto personalizado e reforma eleitoral no Brasil' en Gláucio Soares y Lúcio Rennó (eds), *Reforma Política: Lecciones de la Historia Reciente*, Río de Janeiro, FGV.
- Norris, Pippa (1993) 'Conclusion'. En Pippa Norris y Joni Lovenduski (eds.), *Gender and Party Politics*, Londres, Sage Publications.
- . (2003) 'Electoral Engineering: voting rules and political behavior'. Preliminary version—www.pippanorris.com
- y R. Inglehart (2003) 'Gender Equality and Cultural change around the world', Cambridge University Press
- Santos, André (2006) 'Regras eleitorais, deputados e fidelidade partidária'. En Gláucio Soares y Lúcio Rennó (eds), *Reforma Política: Lecciones de la Historia Reciente*, Río de Janeiro: FGV
- Schmidt, G. (2006) *Is Closed-List PR Really Optimal for the Election of Women?: A Cross-National Analysis* (manuscript).
- y Clara Araújo (2004), 'The Devil's in the Details: Open List Voting and Gender Quotas in Brazil and Peru', Paper presentado para el XXV Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericano, Las Vegas, Octubre, pp. 7-9
- Soares, Gláucio y Lúcio Rennó (2006), 'Projetos de Reforma Política na Câmara dos Deputados', en: Gláucio Soares y Lúcio Rennó (eds), *Reforma Política: Lições da História Recente*, Rio de Janeiro, FGV
- Shuttz, J., Caminoti, M y Borner, J. (2006), Cuotas de género y acceso femenino al Parlamento: los congresos nacionales de Argentina y Brasil. Reporte Final, Buenos Aires, Instituto Torcuato di Tella.
- Tavares, José Giusti (1994), *Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas -Teorias Instituições e estratégia*, Río de Janeiro, Relume Dumará
- TSE. Tribunal Superior Eleitoral, www.tse.gov.br, 2002 e 2006
- Rule, Wilma (1997), 'Political Rights, Electoral System and the Legislative Representation of Women in 73 Democracies: A Preliminary Analysis'. Paper presentado para el XVII Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Ciencias Políticas, Seúl.
- Zimmerman, Joseph and Wilma Rule (eds) (1994), *Electoral systems in Comparative Perspective: Their Impact on Woman and Minorities*, Westport: Greenwood.

Capítulo 5

CUOTAS VERSUS PRIMARIAS: LA NOMINACIÓN DE CANDIDATAS MUJERES EN MÉXICO¹

Lisa Baldez

Aumentar el número de mujeres que participan en las elecciones se ha transformado en un indicador clave para la medición de la democracia y un importante objetivo en todo el mundo para las democracias emergentes. Muchos consideran que las cuotas de género y, particularmente, las leyes de cuotas de género son la manera más rápida y eficiente de alcanzar este objetivo. Las leyes de cuotas de género exigen que todos los partidos políticos en un sistema dado aseguren que los candidatos a puestos de elección popular sean mujeres en un porcentaje determinado. Las leyes de cuotas se distinguen de las cuotas voluntarias adoptadas por algunos partidos por su condición de ley. Además, el hecho de que se aplican a los candidatos en vez de a los escaños las distingue de los escaños reservados.² A partir de 1991, de los casi 40 países que han optado por este tipo de leyes, 11 de ellos se encuentran en América Latina: Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, y Perú. (International IDEA 2006)

En promedio, las leyes de cuotas generan un aumento del 10% en el número de mujeres electas para cargos públicos, (Htun y Jones,

1 Recibí comentarios y sugerencias de gran ayuda de parte de John Carey, Jorge Domínguez, Susan Franceschet, Michael Herron, Dean Lacy, y Steve Levitsky. Scott Morgenstern generosamente me entregó los datos electorales en los cuales está basado parte del análisis.

2 Para más información acerca de la distinción entre las leyes de cuotas y los escaños reservados, consulte Htun 2004.

2002) sin embargo, su efectividad es bastante disímil. En Argentina, el porcentaje de mujeres en la Cámara de Diputados aumentó en veinticinco puntos porcentuales después que la ley de cuotas entrara en vigencia, pero, en Brasil, la ley de cuotas generó un incremento de sólo dos puntos porcentuales. ¿Qué factores son los responsables de la variación en la efectividad de las leyes de cuotas de género? ¿Bajo qué condiciones las leyes de cuotas son eficaces en generar un aumento en el número de mujeres candidatas? La mayoría de los estudios existentes dan respuesta a estas interrogantes aludiendo a las diferentes características de los sistemas electorales. Este capítulo traslada el foco a las reglas de selección de los candidatos de manera de poder examinar la interacción entre las leyes de cuotas de género y las elecciones primarias en la nominación de mujeres candidatas. Se demuestra que las elecciones primarias fueron un factor limitante en la eficacia de las cuotas de género en las elecciones legislativas de México para 2003 y 2006.

Las elecciones primarias se refieren al proceso de realizar una votación para determinar qué candidato(s) representarán a un partido dado en una elección general. Las primarias varían en términos de cuánto control ejercen los líderes de los partidos sobre las elecciones. Las primarias abiertas permiten que todos los votantes registrados participen; mientras que las cerradas restringen el voto a los miembros de un partido en particular, o bien, a delegados designados de un partido. (De Luca, Jones y Tula 2002, 29) Lo que se considera elección primaria legítima (abierta o cerrada) puede diferir de un país a otro. Seleccionar candidatos legislativos mediante primarias se ha vuelto una práctica cada vez más común en América Latina y Europa. Muchos la ven como el *sine qua non* de la democratización interna de los partidos políticos. En palabras de un especialista en leyes electorales, «para muchos analistas, las elecciones primarias son la única reforma disponible para los partidos si realmente desean democratizarse. Los defensores de las primarias argumentan inclusive, que las primarias son un instrumento indispensable para fortalecer el vínculo existente entre los partidos y la sociedad». (Lara Rivera 2006, 16)

Las elecciones legislativas en México nos entregan un caso particularmente interesante para comparar el impacto de las cuotas de género con las primarias. La ley electoral mexicana exige que no

más del 70% de los candidatos de un partido dado sean del mismo género, excepto para aquellos que seleccionan a sus candidatos mediante elecciones primarias (conocido en México como voto directo). Por ende, la ley entrega una cláusula de escape que le permite a los partidos evitar cumplir con la cuota de género. El Congreso mexicano aprobó esta reforma —que comúnmente se le conoce como ley de cuotas de género— en 2002 y se aplicó por primera vez en las elecciones de mitad de periodo en 2003 y luego en 2006. Todos los partidos políticos obedecieron la ley, pero varios de ellos realizaron elecciones primarias para evitar cumplir con la cuota de género. La historia de la nominación de candidatos en estas elecciones es esclarecedora respecto de algunas de las formas en que las primarias y las cuotas de género interactúan y arroja nuevas luces sobre la condición en que se encuentran los esfuerzos en pos de la promoción de la democratización de los procesos de nominación de candidatos.

Esta investigación está basada en 25 entrevistas realizadas a líderes de los tres partidos políticos de mayor envergadura —Partido Institucional Revolucionario (PRI), Partido de la Revolución Democrática (PRD) y Partido Acción Nacional (PAN)— durante viajes de trabajo en terreno a la Ciudad de México en julio de 2002 y mayo de 2003. También analiza la documentación interna de los partidos, recuentos de la temática, ubicados en las ediciones de los diarios mexicanos más relevantes (*El Universal*, *La Reforma* y *La Jornada*), e informes de www.cimacnoticias.com, agencia en línea que cubre noticias acerca de mujeres. El análisis sobre las nominaciones de los candidatos se basa en los datos de la página web del Instituto Electoral Federal, el cual publica las listas de los candidatos que los partidos entregan durante los meses previos a la elección.³ El análisis de las diferencias de género fue relativamente fácil, ya que distinguir los nombres masculinos de los femeninos en México, y en general en los países de habla hispana, es simple. En casos de incertidumbre, se realizó una

3 Consulte www.ife.org.mx. Las listas oficiales de candidatos están disponibles bajo el título «Consejo General,» subtítulo «Actos.» Busque en las listas por fecha: los partidos entregan los nombres de los candidatos para el Senado y a diputados para la Cámara hasta abril 18 en un año electoral, y los candidatos para mayoría relativa en mayo.

búsqueda por *google* buscando alguna foto del candidato o algún texto que aludiera a su género. Dos personas adicionales —un hispano parlante nativo y un experto en elecciones mexicanas— codificaron las listas de candidatos por separado.

HIPÓTESIS

Los estudios existentes acerca de las cuotas de género sugieren varias hipótesis acerca de las condiciones bajo las cuales las cuotas aumentan el porcentaje de mujeres elegidas para cargos políticos. La mayoría concuerda en que el impacto de las cuotas en la representación descriptiva de las mujeres depende de la legislación de cuotas en sí misma y del propio sistema electoral. (Gray 2003; Htun y Jones 2002; Jaquette 1997; Jones 1996, 1998) Las leyes de cuotas exitosas contienen un mandato de designación, que obliga a los partidos a colocar, al menos, algunas candidatas mujeres en posiciones con potencial electoral en el nivel más alto de las listas de representación proporcional. Las leyes de cuotas pueden aumentar el número de mujeres en sistemas de listas abiertas, (Schmidt y Saunders 2004) así como en sistemas de representación proporcional con listas cerradas; Jones (en este volumen) confirma que las cuotas, en general, son más eficaces en sistemas de listas cerradas. Las cuotas también tienden a ser más eficaces en sistemas electorales con grandes magnitudes de distrito. En las circunscripciones plurinominales estos pueden repartirse entre candidatos femeninos y masculinos. Mientras más legisladores representen un determinado distrito, mayor es la probabilidad de que una mujer sea electa. Las circunscripciones uninominales, no son divisibles —aunque las cuotas se pueden aplicar al número total de candidatos en todos los distritos. En otras palabras, es más probable que las cuotas sean más eficaces en aquellos lugares donde los votantes pueden elegir de una lista de candidatos creada por los líderes de los partidos políticos, que en donde dichas listas son largas y cuando el porcentaje de mujeres que aparece en ellas es relativamente alto.

Las investigaciones sobre el impacto de las cuotas de género, por lo tanto, se centran casi exclusivamente en los factores electorales y prestan poca atención al impacto potencial que pudiesen tener

las reglas de selección de candidatos —particularmente para las primarias. La literatura existente sobre los procesos de selección de candidatos indica que las primarias son cada vez más predominantes tanto en países en desarrollo como en aquellos desarrollados. (Carey y Polga-Hecimovich 2006; De Luca, Jones y Tula 2002; McCann 2004; Wuhs 2006) Investigaciones recientes abordan las condiciones bajo las cuales se realizan primarias, (Lundell 2004; Serra 2006) así como las consecuencias de la democratización interna en varios indicadores de representación política, incluyendo el historial de los candidatos, (Langston 2006) el federalismo (De Remes 2006) y la cohesión del partido. (Hopkin 2001; LeDuc 2001; Maravall 2003; Pennings y Hazan 2001; Rahat y Hazan 2001) El trabajo de Magda Hinojosa también examina el efecto de género de efectuar primarias para seleccionar candidatos a nivel municipal, en Chile y México. (Hinojosa 2005)

Si bien ambas reformas buscan aumentar la democracia dentro de los partidos políticos, lo hacen de manera diferente y potencialmente conflictiva. Las primarias son democráticas según el grado de poder para nominar candidatos sin la influencia de la cúpula partidista y para dispersar esta nominación dentro de los miembros de base del partido y/o ciudadanos comunes, para, de esta manera, aumentar ostensiblemente la conexión entre los votantes y los funcionarios elegidos. Las cuotas de género son democráticas en el sentido de que aumentan las posibilidades de elección de un grupo con baja representación histórica, las mujeres. Las leyes de cuotas de género remueven las barreras que limitan las posibilidades de las mujeres de ganar un puesto de elección popular. Las dos reformas reflejan entendimientos distintos de lo que es la igualdad política: las cuotas facilitan la igualdad de resultados, mientras que las primarias promueven la igualdad de oportunidades.

Las elecciones primarias descentralizan el proceso de selección de candidatos, mientras las cuotas de género refuerzan las tendencias centralizadoras de las reglas existentes de selección. Las primarias limitan el grado de control de la cúpula partidista sobre el proceso de nominación, sacándolo de las manos de un solo individuo y dispersando la nominación en un grupo mayor de personas. Las cuotas de género también limitan el control de la cúpula partidista sobre las nominaciones de los candidatos, pero lo hacen de manera diferente.

Las cuotas restringen la variedad de candidatos del líder de un partido para designar, pero el poder de decisión continúa en las manos de la cúpula partidaria. Las leyes de cuotas de género preservan el control que ha tenido históricamente la cúpula partidista sobre la selección de candidatos, lo cual llevó a un periodista a denominar este proceso «feminismo según Boss Tweed», una referencia al clientelismo en los Estados Unidos. (McElroy 2001) Teóricamente, las leyes de cuotas de género no son incompatibles con el proceso de selección de candidatos, y pueden enfrentar a los seguidores de la igualdad de género con los seguidores de la descentralización y la democratización interna dentro del partido.

¿Bajo qué condiciones podrían las cuotas de género generar porcentajes más altos de candidatas mujeres que en las primarias? Un factor clave es el nivel de sexismo, o apoyo a la igualdad de género, existente entre los votantes. Las cuotas de género protegerían a las mujeres del sexismo cuando la mayoría de los votantes se opone a la igualdad de género, pero las primarias serían más adecuadas en partidos donde los líderes de los partidos son más proclives al feminismo que el electorado en su conjunto. De manera similar, si los votantes favorecen a las mujeres candidatas más que la cúpula partidista, entonces incorporar primarias puede favorecer las oportunidades de las mujeres.

Dado el caso que, como sostiene Alejandro Poiré (2002), las primarias favorezcan a aquellos candidatos reconocidos por el electorado y que, además, poseen recursos materiales sustanciales, las mismas tenderían a beneficiar a los candidatos hombres por sobre las mujeres. Dada la distribución desigual de recursos dentro de los partidos (uno de los factores que motivó que las mujeres promovieran, en primer lugar, el sistema de cuotas), es más probable que los hombres obtengan mayor reconocimiento y respaldo financiero que las mujeres. Realizar primarias, y ganarlas, requiere que tanto los partidos como los precandidatos gasten recursos adicionales. Por ende, las primarias tienden a favorecer a los más acaudalados, con mayores recursos a su alcance. Las cuotas de género serían preferibles sobre las primarias cuando los precandidatos hombres tengan más acceso a fondos de campaña, a los medios de comunicación o habilidades personales para las campañas y habilidades de oratorias requeridas al momento de ganar una elección primaria. Por otro lado, si las mujeres son más

conocidas a nivel local debido a sus roles como líderes comunitarias, entonces las elecciones primarias las podrían favorecer.

¿En un sistema de primarias, bajo qué condiciones podrían beneficiarse las mujeres más que con el sistema de cuotas de género? Las primarias deberían permitirles a las potenciales candidatas sortear la cúpula partidaria, compuesta mayoritariamente por hombres, a los cuales muchos estudios identifican como uno de los principales impedimentos para la elección de mujeres. Estos «porteros» masculinos han tendido a pasar por alto a las mujeres, favoreciendo a los hombres. A las mujeres les puede ir mejor que a los hombres en las primarias debido a la naturaleza «antipartido» de muchas elecciones. Mientras que gran cantidad de candidatos se posicionan a sí mismos como afuerinos, las mujeres tienen una ventaja natural al hacerlo, debido a que las normas culturales identifican la política con el dominio masculino y excluyen a las mujeres de esta actividad. En un contexto donde los votantes están insatisfechos con políticos corruptos, mayoritariamente hombres, puede que las mujeres candidatas parezcan una opción atractiva.

LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LA REPRESENTACIÓN FEMENINA EN MÉXICO

Tres partidos políticos dominan la política mexicana: el PRI, el PAN y el PRD. El PRI controló el gobierno durante décadas hasta la elección del Presidente Fox en 2000. Históricamente, se le consideraba un partido de centro izquierda, aunque hoy en día la mayoría de los mexicanos lo ve como más bien de derecha. (Camp 2004) El PRI tiene dos facciones principales: los «*políticos*» que se definen como más antiguos y tradicionales, cuyo poder emana de una influyente red clientelista arraigada en la comunidad, a saber, «los campesinos, la clase trabajadora sindicalizada, los pobres y menos educados»; (Klesner 2004, 91) y los más jóvenes «*técnicos*», quienes se han propuesto hacer del partido una instancia más competitiva y capaz de dar respuestas. (Camp 2004, 210) El PRI no ha adherido a temáticas relacionadas con los derechos de las mujeres de manera explícita, pero su historia de oposición a la Iglesia Católica los ha hecho de alguna manera más receptivos a apoyar las preocupaciones del ámbito feminista. En 2001, el PRI modificó sus

estatutos para exigir paridad de género entre sus candidatos para las posiciones de liderazgo interno y para candidaturas políticas.⁴

Hasta 2000, la práctica de seleccionar candidatos mediante el nombramiento por parte de los líderes del partido definía el actuar del PRI. Sus líderes, bajo la tutela del presidente del partido, seleccionaban a los candidatos que representaban a los diferentes intereses sectoriales del partido, de acuerdo a su habilidad para conseguir votos; este proceso se conocía como el *dedazo*. (Langston 2001, 2003) Las primarias se han convertido en un mecanismo cada vez más predominante a partir de 2000; el partido las ha empleado para elegir a sus candidatos en todos los niveles de gobierno. Mientras este análisis toma como valor nominal la aseveración de los partidos mexicanos en cuanto a qué es lo que se puede considerar como *voto directo*, existe razón para sospechar que algunas de las primarias son más bien cerradas que abiertas, especialmente dentro del PRI. (Langston 2006) El analista Steven Wuhs (2006, 43) afirma, «donde sea que los líderes del PRI se han inclinado a favor de procesos de selección más abiertos, esos líderes aún son percibidos como favoreciendo a ciertos candidatos en particular». (Bruhn 2004, 126)

El PAN es un partido de centro derecha que representa a dos principales electorados: los católicos y las empresas. (Loeza 1999) En elecciones recientes, el apoyo al PAN ha sido fuerte entre «los mexicanos con mayor nivel educacional, empleados del sector manufacturero y entre los católicos», especialmente en los sectores urbanos. (Klesner 2004, 119). El PAN no apoya explícitamente los derechos de las mujeres, pero ha efectuado avances impresionantes en la promoción de ellas dentro del partido. Los líderes del PAN inicialmente se opusieron a las cuotas de género, pero ahora no sólo las apoya el partido sino que en algunos casos ha tomado el liderazgo en su adopción. (Baldez 2004; González 2006) El PAN se creó en 1939 y ha competido en cada una de las elecciones legislativas que se han realizado desde 1958. (Camp 2004, 205) Sus reglas de selección de candidatos están altamente institucionalizadas. El partido los elige en primarias cerradas a nivel de distrito, las cuales son convenciones de miembros del

4 Para detalles específicos, ver *Estatutos del Partido Revolucionario Institucional aprobados en la XIX Asamblea Nacional*, especialmente los artículos 36-42 y 167-171.

partido a quienes los líderes del mismo eligen para asistir.⁵ Los académicos discrepan en cuanto al grado de democracia que este proceso representa; algunos argumentan que el mismo confirma las opciones efectuadas por la jerarquía del partido, (Grayson 2003) mientras que otros la caracterizan como «intensamente democrática». (Lara Rivera 2006, 170) Wuhs (2006) opina que las convenciones de delegados del PAN son las elecciones más cerradas de los tres principales partidos.

El PRD es el más nuevo de los tres principales, habiéndose formado después de las elecciones presidenciales de 1988. Representa las visiones de centro izquierda, aunque las facciones en competencia dentro del partido a menudo han impedido que este articule un programa ideológico coherente. (Camp 2004, 209) Como lo ha descrito Todd Eisentadt (2004, 202), «desde sus inicios, el PRD ha sido una Torre de Babel política, formada a partir de todos los partidos políticos de izquierda legalizados en los años setentas y ochentas, así como por un gran número de disidentes del PRI». Sin embargo, el partido ha apoyado consistentemente los derechos de las mujeres, algo que lo distingue del PRI y del PAN. (Camp 2004, 209) El PRD fue el primero en adoptar una cuota de género voluntaria en 1993, pero ha cumplido con su propia cuota sólo una vez, en 1997. El PRD ha buscado seleccionar a los candidatos legislativos mediante reglas democráticas internas, de manera de diferenciarse del PRI.⁶ La competencia entre sus facciones internas y la creciente regulación ha tendido a bloquear el nivel de apertura del proceso de selección de candidatos, pero se mantiene como el más abierto de los tres partidos principales. (Wuhs 2006)

La cantidad de escaños legislativos que obtienen las mujeres no refleja la proporción que representa la población femenina desde 1952, año en que las mujeres ganaron el derecho a voto y la posibilidad de ocupar puestos públicos.⁷ [Ver Figura 1] Los datos sobre el porcentaje de mujeres nominadas como candidatas confirman la

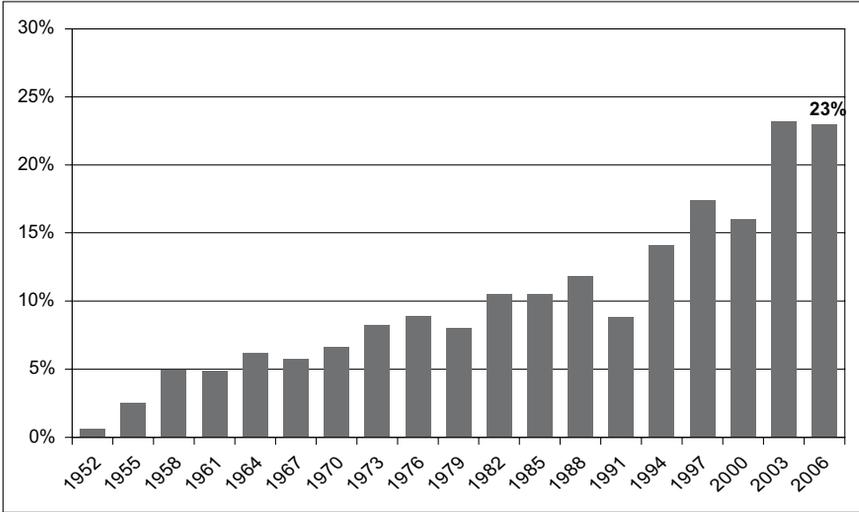
5 El proceso de selección de candidatos del partido y sus reglas internas en relación al balance de género están detallados en los *Estatutos del Partido Acción Nacional*.

6 Las reglas formales con respecto a la selección de candidatos se señalan en los estatutos del PRD.

7 Para un estudio exhaustivo sobre la participación de las mujeres en la política mexicana, ver Rodríguez 2003.

presencia de sesgos de género a nivel de los partidos políticos, como se muestra a continuación.⁸

Figura 1
Mujeres electas para la Cámara de Diputados, 1952-2006



Fuente: Datos de 1952-2000: Rodríguez, 2003; de 2003-2006: Estados Unidos Mexicanos, 2008.

LA LEY DE CUOTAS DE GÉNERO DE MÉXICO

La adopción de una ley de cuotas de género era una prioridad para muchos grupos de mujeres en México a lo largo de los años noventa. Sus esfuerzos lentamente cosecharon frutos en términos de instigar, primero a los partidos a adoptar voluntariamente las cuotas, y luego a promover una legislación federal sobre cuotas. En 1991, las mujeres pertenecientes a partidos de izquierda y varias organizaciones no gubernamentales (ONG) formaron una coalición: la Convención Nacional de Mujeres por la Democracia que buscaba promover una

⁸ La comparación de mujeres elegidas con mujeres nominadas nos permite distinguir el sesgo de género en el electorado y entre los líderes de los partidos. Se necesitan más estudios para obtener un análisis longitudinal exhaustivo del sesgo de género en el electorado, lo cual escapa el foco de esta investigación.

agenda de derechos de las mujeres, mediante la elección de mujeres al Congreso. Compitieron 39 mujeres de este grupo en las elecciones de 1991, pero ninguna de ellas fue electa. De hecho, el porcentaje de elegidas ese año cayó de un 11,8% a un 8,8%. Las mujeres redoblaron sus esfuerzos y organizaron una serie de coaliciones en 1992, 1996 y 1998, cada vez más formales, integradas por miembros de diversos partidos; siendo las cuotas de género la prioridad número uno en cada uno de estos foros. (Rodríguez 2003, 171-2)⁹ El Congreso respondió a estas demandas con una serie de reformas débiles. En 1993, aprobó una ley que recomendaba (es decir, no obligaba) que los partidos promovieran la participación de mayor número de mujeres. En 1996, aprobó una ley que exhortaba a los partidos a establecer una cuota de género de un 30% para sus listas de candidatos. La ley de 1996 permitió que los partidos cumplieran con la norma poniendo a las mujeres principalmente en las posiciones alternativas. Más aún, la reforma de 1996 no incluía un mandato de designación, lo cual significaba que las mujeres podían ser (y lo fueron) agrupadas en posiciones con nula posibilidad de elección, en la parte más baja de las listas de representación proporcional. (Rodríguez 1998, 2003; Stevenson 1999, 2000, 2001) A pesar de estas medidas, y de una década de movilizaciones por parte de los grupos femeninos, el porcentaje de mujeres elegidas a la Cámara de Diputados cayó nuevamente en 2000, de un 17,4% a un 16%. Los defensores de los derechos de las mujeres llegaron a creer que una ley de cuotas más fuerte era la única forma viable de aumentar la proporción de mujeres en los escaños del Congreso.

La situación del tema de las cuotas cambió radicalmente en 2002. En abril de ese año, la Corte Suprema se pronunció acerca de la constitucionalidad de una ley de cuotas de género para los candidatos a la legislatura estatal de Coahuila. La corte ratificó la ley, hallándola constitucional, impidiéndole a los opositores a las cuotas argumentar que estas violaban el concepto de una protección igualitaria bajo la ley. Los partidarios de las cuotas en el Congreso aprovecharon la oportunidad para promulgar un conjunto de estipulaciones más estrictas de cuotas de género ante la ley electoral federal. (Baldez 2004)

9 No está claro si las mismas mujeres participaron en cada una de estas coaliciones.

La ley en cuestión es un conjunto de reformas al artículo 175 del Código Electoral, conocido como COFIPE (*Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*). Se aplica tanto al Senado como a la Cámara de Diputados (este capítulo se remite exclusivamente a la Cámara). La Cámara tiene 500 miembros, quienes son elegidos por un sistema electoral mixto: 200 legisladores son electos mediante representación proporcional y 300 provienen de circunscripciones uninominales. El artículo 175 aplica una cuota de género tanto para las 200 circunscripciones plurinominales, como para los 300 distritos uninominales. Tal como lo estipula el artículo 175-A, las listas de los partidos «en ningún caso podrán incluir más de un 70% de candidatos principales del mismo género» (Instituto Federal Electoral 2004). La ley se aplica explícitamente a los *propietarios*, por ende, prohíbe la práctica de cumplir con la cuota mediante la ubicación de mujeres en posiciones de segunda línea. El artículo 175-B estipula un mandato de designación para las plurinominales. Existen cinco listas de RP de 40 candidatos cada una. La ley las divide en segmentos de a tres y exige que: «por lo menos un candidato sea de género diferente» en cada uno de los primeros tres segmentos. En otras palabras, las mujeres deben aparecer en por lo menos una de cada tres posiciones, para las primeras nueve posiciones en una lista.

La ley también indica las sanciones para los incumplimientos. Si un partido entrega una lista que no cumple los requisitos, tiene un plazo de 48 horas para corregir el problema. Si el partido no cumple dentro del periodo, el Instituto Federal de Elecciones emitirá una *amonestación pública* en su contra. Si, luego de un plazo adicional de 24 horas, el partido aún no ha corregido el problema, entonces el partido no podrá participar con ningún «candidato correspondiente», una cláusula ambigua que generó gran preocupación entre los partidos. (Baldez 2007)¹⁰ La ley también contiene una importante cláusula de escape, lo cual se comprobó. De acuerdo a la cláusula final de la reforma, el artículo 175-C, los partidos que seleccionan a sus candidatos vía *voto directo* —elecciones

10 El texto de la ley señala: «en caso de reincidencia se sancionará con la negativa del registro de las candidaturas correspondientes.»

primarias— están eximidos de estas sanciones. La ley no define lo que constituye un *voto directo*.¹¹

CUOTAS VERSUS PRIMARIAS EN ELECCIONES LEGISLATIVAS

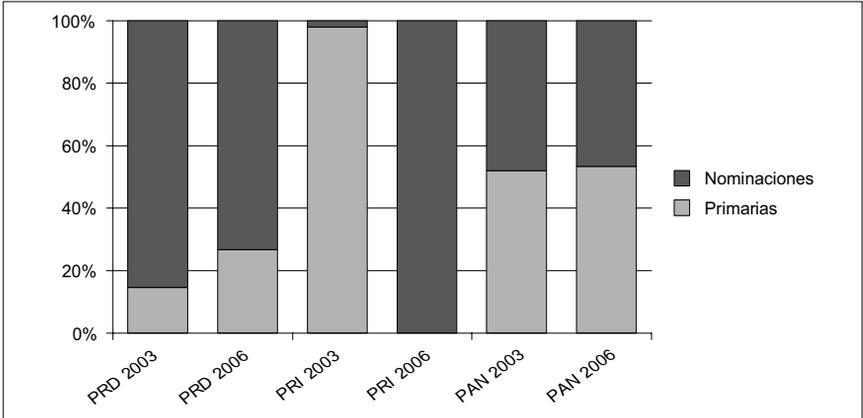
Los dos diferentes tipos de reglas para nominar candidatos (las cuotas y primarias), ¿cómo afectaron el balance de género entre los candidatos en las elecciones para la Cámara de Diputados? ¿Hasta qué punto los partidos políticos dependen de las elecciones primarias para elegir sus candidatos? Para dar respuesta a estas interrogantes, se compararan los hombres y mujeres designados en posiciones de candidatos con aquellos otros y otras que emergieron como candidatos en virtud de haber ganado una elección primaria o por el *voto directo* entre los tres principales partidos que compitieron en las elecciones de 2003 y 2006: el PRI, el PRD y el PAN. El análisis se concentró solamente en las circunscripciones uninominales. La distinción entre primarias y cuotas es relevante sólo para algunos de los puestos en el PAN y el PRD, y sólo para la elección de 2003; en la de 2006, ninguno de los partidos realizó primarias para seleccionar sus candidatos a las circunscripciones plurinominales.

El análisis de las nominaciones de los candidatos trata a cada uno de estos partidos como entidades independientes, a pesar de que la práctica común a los tres es conformar coaliciones con uno o más de los partidos de menor envergadura surgidos en México. En 2003, el PRI se presentó junto con el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) como la «Alianza por el Cambio»; en 2006, los dos partidos se presentaron juntos como la «Alianza por México». El PRD lo hizo junto al Partido del Trabajo y otro conglomerado denominado *Convergencia* en una alianza llamada «Para el Bien de Todos». Estas coaliciones se forman sólo para las elecciones; no tienen ninguna coherencia ideológica y dejan de existir luego de la contienda. Los tres principales partidos el PAN, el PRI y el PRD controlan cerca del 90% de todos los escaños en la Cámara de Diputados (2003, 2006).

11 La ley se hizo con el propósito de ser una medida temporal; un artículo transitorio señala que se aplicará «en por lo menos los cinco siguientes ciclos electorales: 2003, 2006, 2009, 2012 y 2015».

La Figura 2 muestra la relación de las primarias con las nominaciones para cada uno de los partidos en las últimas dos elecciones. Nótese que la cuota se aplica sólo a los escaños para los cuales los candidatos fueron designados. El gráfico revela dos patrones interesantes, uno es la consistencia en el método empleado en la selección de los candidatos, y otro es el porcentaje de los que son seleccionados por primarias. El PRD y el PAN son relativamente consistentes en los métodos de selección de sus candidatos. El PRD eligió el 15% de ellos en 2003 y un 27%, en 2006; estas cantidades son relativamente menores que las de los otros dos partidos. El PAN realizó primarias para la mitad de los escaños en ambas elecciones: 52% en 2003 y 53% en 2006. El PRI, por otro lado, realizó primarias en un 98% de los escaños en 2003, pero no hubo primarias en el 2006.

Figura 2
Candidatas electas por primarias o nominaciones



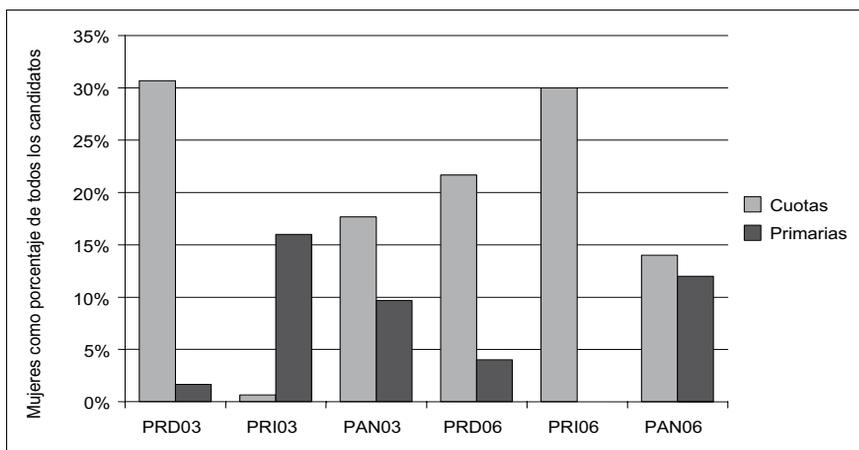
Fuente: Instituto Federal Electoral: 2003, pp. 65-66; 2006, pp. 50- 52.

La Figura 3 muestra el porcentaje de mujeres nominadas para cada uno de los partidos en 2003 y 2006, según el método de selección de los candidatos. Destaca la relativa consistencia del PRD y del PAN con el vuelco que ocurrió en el PRI de una a otra elección. Como quedó señalado anteriormente, la dependencia del PRI del sistema de primarias de 2003 constituyó un cambio drástico de política respecto de todas las anteriores elecciones para el Congreso, en las cuales los líderes del PRI eligieron a sus candidatos de acuerdo al afamado

dedazo; el nombramiento de todos los candidatos para las de 2006 es consistente con las prácticas históricas del partido.¹² En 2003, el PRI nombró a los candidatos en sólo un 2% de las 300 circunscripciones uninominales, lo que suma sólo seis distritos. La ley de cuotas sólo se aplicó al 30% de los distritos nombrados y, por ende, requirió de la nominación de *sólo dos mujeres*. Ambas fueron designadas en distritos más bien ornamentales y tuvieron bajas probabilidades de ganar.¹³ En otras palabras, con respecto a las circunscripciones uninominales, el PRI siguió la letra de la ley, pero la dependencia del partido en el sistema de primarias significó que la ley tuvo casi nulo impacto. Unas 46 candidatas adicionales emergieron como ganadoras en las elecciones primarias del PRI, por lo tanto, las mujeres constituyeron un 16% de las candidatas del PRI elegidas por primarias. En 2006, el PRI cambió de política nuevamente y designó a los 300 candidatos uninominales, de los cuales 30% eran mujeres (90 en total).

Figura 3

Cuotas vs. primarias: elecciones de la Cámara de Diputados del 2003 y 2006. Circunscripciones uninominales



Fuente: Instituto Federal Electoral: 2003, pp. 65-66; 2006 pp. 50-52.

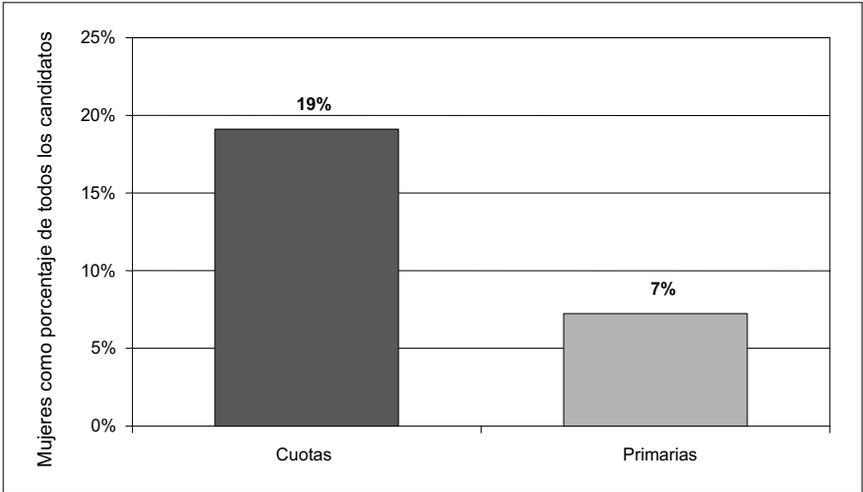
12 El trabajo reciente de Joy Langston (2006) sugiere que el PRI adoptó las primarias como un esfuerzo para delegar el poder desde los líderes nacionales a los de nivel estatal.

13 El PRI nominó mujeres en el quinto distrito de Baja California y el undécimo de Michoacán; ninguna de las candidatas ganó.

La Figura 4 promedia los datos expuestos en la Figura 3. En los principales partidos, en dos elecciones diferentes, las mujeres constituyeron un 19% de los candidatos nombrados en cumplimiento con la ley de cuotas y un 7% de los que emergieron como ganadores de las elecciones primarias. Lo importante a rescatar es que a las mujeres les va 2,5 veces mejor con las cuotas que con las primarias. La discrepancia se debe al texto de la ley de cuotas en sí y a la manera en que fue interpretado en estas elecciones. La COFIPE, la ley electoral mexicana, enfrenta las cuotas de género con las primarias. Los partidos pueden evitar las cuotas al elegir sus candidatos vía votación directa. Entonces la manera en la cual los partidos interpretaron la ley limitó el número de mujeres designadas mediante el sistema de cuotas. Los partidos podían —y de hecho así lo hicieron— efectuar elecciones directas para evitar tener que designar que el 30% de sus candidatos fueran mujeres. Inclusive, las votaciones directas efectuadas, en muchos de los casos, no fueron realmente tan directas; más bien constituyeron votaciones nominales para ratificar los nombramientos ya efectuados por la cúpula partidista. Los líderes de los partidos continúan ejerciendo un grado significativo de control sobre los resultados de las elecciones primarias.

Figura 4

Cuotas vs. primarias: promedios de las elecciones de la Cámara de Diputados 2003 y 2006. Circunscripciones uninominales



Fuente: Instituto Federal Electoral: 2003, pp. 65-66; 2006 pp. 50-52.

CONCLUSIÓN

Los cargos legislativos son las llaves para acceder al poder en los sistemas políticos democráticos. Por lo tanto, las reglas para determinar quien tendrá la oportunidad de obtener una de esas llaves importan sobremanera. Históricamente, la selección de candidatos en muchos partidos políticos en América Latina era un proceso que se efectuaba a puertas cerradas. La cúpula partidaria elegía a sus candidatos preferidos de manera de recompensar su lealtad política y de satisfacer *cuotas de poder* formal e informal entre sus seguidores. En el último par de décadas, sin embargo, los partidos políticos se han enfrentado a una variedad de presiones para hacer que el proceso de la nominación de candidatos sea más transparente y más democrático. (Cárdenas García 1992) Ellos han sabido dar respuesta a las demandas de mayor democracia interna al considerar —y en muchos casos al adoptar— dos diferentes tipos de reformas: las elecciones primarias y las leyes de cuotas de género a nivel nacional. Ambas reformas intentan mejorar la calidad de la representación política, en el sentido del grado en el cual los candidatos a ocupar un cargo político representan a los votantes.

El porcentaje relativamente bajo de mujeres elegidas en las circunscripciones uninominales se puede atribuir al nivel por el que han optado los principales partidos al realizar elecciones primarias, las cuales mitigaron el efecto de las cuotas de género en ambas elecciones. Técnicamente, los partidos realizaron una completa implementación de la ley de cuotas en ambas elecciones. Sin embargo, *de facto*, el PRI, el PAN y en menor medida, el PRD, señalaban haber elegido a muchos de sus candidatos por primarias, por ende, minimizando el impacto de las cuotas. Los partidos podían —y lo hicieron— usar la cláusula de escape para evadir la cuota, quedando libres del escrutinio oficial respecto del grado de apertura de las elecciones primarias efectuadas por esos partidos. Las mujeres ocuparon 23% de los puestos en la Cámara de Diputados en 2003 y 2006, siete puntos porcentuales más que en 2000, pero el aumento pudo haber sido mayor si la naturaleza del *voto directo* hubiese sido fiscalizada más estrictamente. ¿Cuáles han sido los resultados obtenidos por las mujeres en otros países en cuanto a primarias versus cuotas? ¿Qué podrían revelar los datos comparativos? ¿La yuxtaposición de las cuotas con las primarias en la ley electoral mexicana hace que las conclusiones en

el caso mexicano sean anómalas, o existen otros casos que confirman las ventajas de las cuotas para las mujeres? Las investigaciones futuras acerca de las cuotas de género deben considerar este factor si hemos de comprender completamente aquellos que afectan la nominación y elección de mujeres.

Este capítulo examinó la naturaleza de las nominaciones de los candidatos según género, lo que constituye una etapa en el proceso electoral. Se ha demostrado que el método empleado por los partidos para seleccionar a sus candidatas puede afectar el porcentaje de mujeres que llegan a ser elegidas. El próximo paso en esta investigación será examinar cómo la distinción efectuada entre primarias y cuotas de género afecta al tipo de mujeres que resultan nominadas, y si determina la manera en que se comportan una vez que asumen su cargo.

REFERENCIAS

- Baldez, Lisa. (2004) «Elected Bodies: The Gender Quota Law for Legislative Candidates in Mexico». *Legislative Studies Quarterly* 29 (2), pp. 231-258.
- Bruhn, Kathleen. (2004) «The Making of the Mexican President, 2000: Parties, Candidates and Campaign Strategy». En *Mexico's Pivotal Democratic Election*, editado por Jorge I. Domínguez y Chappell Lawson. Stanford, CA, Stanford University Press, pp. 123-156.
- Cámara de Diputados. (2003) «Información de Diputados.» [citado enero 4, 2006]. Disponible en internet en http://sitl.diputados.gob.mx/album_comisiones/info_diputados.asp.
- . 2006. «Información de Diputados.» [citado enero 4, 2006]. Disponible en: http://sitl.diputados.gob.mx/album_comisionesLX/info_diputados.asp
- Camp, Roderic Ai. (2004) «Citizen Attitudes toward Democracy and Vicente Fox's Victory in 2000». In *Mexico's Pivotal Democratic Election*, editado por Jorge I. Domínguez y Chappell Lawson. Stanford, CA, Stanford University Press, pp. 25-46.
- Cárdenas García, Jaime Fernando. (1992) *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*. Mexico City, Fondo de Cultura Económica.
- Carey, John M., y John Polga-Hecimovich. 2006. «Primary Elections and Candidate Strength in Latin America». *Journal of Politics* 68 (3), pp. 530-543.

- De Luca, Miguel, Mark P. Jones, y María Inés Tula. (2002) «Back Rooms or Ballot Boxes? Candidate Nomination in Argentina.» *Comparative Political Studies* 35 (4):413-436.
- De Remes, Alain. (2006) «Democratization and Dispersion of Power: New Scenarios In Mexican Federalism». *Mexican Studies/Estudios Mexicanos* 22 (1), pp. 175-204.
- Eisenstadt, Todd A. (2004) *Courting Democracy in Mexico: Party Strategies and Electoral Institutions*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Estados Unidos Mexicanos (2008). Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, Integración por Género y grupo parlamentario. Citadas 2 de enero, 2008. Disponible en <http://sithdiputados.gov.Mx/cuadro-genero.php>
- González, María de la Luz (2006) «Rechazan ley de cuotas en Sinaloa». *cimacnoticias.com*, [citado abril 26, 2006]. Disponible en: <http://cimacnoticias.com/noticias/06mar/06033111.html>.
- Gray, Tricia. (2003) «Electoral Gender Quotas: Lessons from Argentina and Chile.» *Bulletin of Latin American Research* 22 (1), pp. 52-78.
- Grayson, George W. (2003) «Beyond the Mid-term Elections: Mexico's Political Outlook, 2003-2006». Center for Strategic and International Studies [citado marzo 25, 2004]. Disponible en: <http://www.csis.org/americas/mexico/pubs.cfm>.
- Hinojosa, Magdalena. (2005) «The Paradox of Primaries: Candidate Selection Processes and Women's Representation in Chilean Municipalities». Documento presentado en la American Political Science Association, Septiembre 1 al 4, Washington, DC.
- Hopkin, Jonathan. (2001) «Bringing the Members Back In? Democratizing Candidate Selection in Britain and Spain». *Party Politics* 7 (3), pp. 343-361.
- Htun, Mala. (2004) «Is Gender Like Ethnicity? The Political Representation of Identity Groups». *Perspectives on Politics* 2 (3), pp. 4-24.
- y Mark P. Jones. 2002. «Engendering the Right to Participate in Decision-Making: Electoral Quotas and Women's Leadership in Latin America». In *Gender, Rights and Justice in Latin America*, editado por Nikki Craske y Maxine Molyneux. London: Palgrave, pp. 69-93.
- Instituto Federal Electoral. (2006) Orden del día, Consejo general, Sesión especial, 18 de abril. Disponible en www.ife.org.mx.
- . (2004) «Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE)». [citado Agosto 31, 2004]. Disponible en transparencia.ife.org.mx/docs/marco-normativo/leyes/COFIPE.pdf.
- . (2003) Orden del día, Consejo General, sesión especial. Abril 18. Disponible en www.ife.org.mx.

- International IDEA. (2006) «Global Database of Quotas for Women». International IDEA y Stockholm University [citado abril 26, 2006]. Disponible en www.quotaproject.org.
- Jaquette, Jane S. (1997) «Women in Power: From Tokenism to Critical Mass». *Foreign Policy*, pp. 23-37.
- Jones, Mark P. (1996) «Increasing Women's Representation Via Gender Quotas: The Argentine Ley de Cupos». *Women and Politics* 16 (4), pp.75-97.
- . (1998) «Gender Quotas, Electoral Laws, and the Election of Women: Lessons from the Argentine Provinces». *Comparative Political Studies* 31 (1), pp.3-21.
- Klesner, Joseph L. (2004) «The Structure of the Mexican Electorate: Social, Attitudinal, and Partisan Bases of Vicente Fox's Victory». En *Mexico's Pivotal Democratic Election*, editado por Jorge I. Domínguez y Chappell Lawson. Stanford, CA: Stanford University Press, pp. 91-122.
- Langston, Joy. (2001) «Why Rules Matter: Changes in Candidate Selection in Mexico's PRI, 1988-2000». *Journal of Latin American Studies* 33 (3), pp. 485-512.
- . (2003) «Rising From the Ashes? Reorganizing and Unifying the PRI's State Party Organizations After Electoral Defeat». *Comparative Political Studies* 36 (3), pp. 293-318.
- . (2006) «The Changing Party of the Institutional Revolution: Electoral Competition and Decentralized Candidate Selection». *Party Politics* 12 (3), pp. 395-413.
- Lara Rivera, Jorge Albert. (2006) «La organización y los procesos en el Partido Acción Nacional». In *Partidos Políticos: Democracia Interna y Financiamiento de Precampañas*, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, ed María del Pilar Hernández: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. [citado abril 26, 2006]. Disponible en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/347/12.pdf>.
- LeDuc, Lawrence. (2001) «Democratizing Party Leadership Selection». *Party Politics* 7 (3), pp. 323-341.
- Loeza, Soledad. (1999) *El Partido Acción Nacional, la larga marcha, 1939-1994*. Mexico City, Fondo de Cultura Económica.
- Lundell, Krister. (2004) «Determinants of Candidate Selection: The Degree of Centralization in Comparative Perspective». *Party Politics* 10 (1), pp. 25-47.
- Maravall, José María. (2003) «The Political Consequences of Internal Party Democracy», Juan March Institute, Center for Advanced Study in the Social Sciences, Madrid.
- McCann, James. (2004) «Primary Priming». En *Mexico's Pivotal Democratic Election*, editado por Jorge I. Domínguez and Chappell Lawson. Stanford, CA, Stanford University Press, pp. 157-186.

- McElroy, Wendy. (2001) «Boss Tweed Feminism». *ifeminists*, [cited April 25, 2006].
 Disponible en: <http://www.wendymcelroy.com/ifeminists/2001/1211.html>.
- Pennings, Paul, and Reuven Y. Hazan. (2001) «Democratizing Candidate Selection: Causes and Consequences». *Party Politics* 7 (3), pp. 267-275.
- Poiré, Alejandro. (2002) «Bounded Ambitions. Party Nominations, Discipline and Defection: Mexico's PRI in Comparative Perspective». Disertación de Doctorado, Department of Government, Harvard University, Cambridge, Mass.
- Rahat, Gideon, y Reuven Y. Hazan. (2001) «Candidate Selection Methods: An Analytical Framework». *Party Politics* 7 (3), pp. 297-322.
- Rodríguez, Victoria E. (1998) *Women's Participation in Mexican Political Life*. Boulder: Westview Press.
- . (2003) *Women in Contemporary Mexican Politics*. Austin: University of Texas Press.
- Schmidt, Gregory D., y Kyle L. Saunders. (2004) «Effective Quotas, Relative Party Magnitude, and the Success of Female Candidates: Peruvian Municipal Elections in Comparative Perspective». *Comparative Political Studies* 37 (6), pp. 704-734.
- Serra, Gilles. (2006) *Primary Elections or Smoke-Filled Rooms: A Theory of Party Democratization in Latin America*. Manuscrito no publicado.
- Stevenson, Linda. (1999) «Gender Politics in the Mexican Democratization Process». In *The Transformation of Mexico's Parties, Campaigns, Elections and Public Opinion*, editado por Jorge Domínguez y Alejandro Poiré. New York: Routledge, pp. 57-87.
- . (2000) «Gender Politics and Policy Process in Mexico, 1968-2000: Symbolic Gains for Women in an Emerging Democracy». Disertación de Doctorado, Political Science, University of Pittsburgh.
- . (2001) «Gender Politics and Policy Process in Mexico, 1974-2001.» Documento presentado en la Reunión Anual de la American Political Science Association, Agosto 29-Septiembre 2, San Francisco.
- Wuhs, Steven T. (2006) «Democratization and the Dynamics of Candidate Selection Rule Change in Mexico, 1991-2003». *Mexican Studies/Estudios Mexicanos* 22 (1), pp. 33-56.

Capítulo 6

LAS ELECCIONES LEGISLATIVAS PERUANAS EN 2006: UN CASO EXITOSO DE CUOTAS CON VOTO PREFERENCIAL¹

Máximo Gallo, Kristen Sample, Gregory Schmidt

Un número récord de mujeres fue elegido al Congreso del Perú en 2006 con una variación del sistema de listas abiertas, el voto preferencial doble y opcional. Este capítulo examina factores que afectaron el éxito de las candidatas mujeres. Mientras que análisis anteriores se han enfocado en variables tales como cuotas, magnitud partidaria y posición en la lista en sistemas de listas cerradas, el presente trabajo abre un campo nuevo examinando la lógica de estas y otras variables en un sistema de listas abiertas.

EL SISTEMA ELECTORAL PERUANO PARA LAS ELECCIONES LEGISLATIVAS

De 18 países en América Latina, el Perú es uno de los nueve países que tienen Cámara Única. Los 120 congresistas peruanos son elegidos por representación proporcional por lista en circunscripciones a nivel departamental.

La investigación a nivel mundial demuestra que las mujeres tienen mayores posibilidades de ser elegidas en los sistemas de Representación Proporcional (RP) que en los sistemas de pluralidad/mayoría. Sin embargo, existen variantes significativas dentro de esta categoría general.

¹ Los autores agradecen a Juana Nina y a Sylvia Matos por su invaluable apoyo en la elaboración de este artículo.

Un factor considerado relevante para la elección de mujeres es la estructura de las listas. Desde 1985, las elecciones legislativas peruanas se basan en un sistema de lista abierta con «voto preferencial doble y opcional», según el cual el elector vota por la lista de un partido y dentro de ella escoge hasta dos candidatos de su preferencia. Se cree que la lista abierta tiende a reducir las lealtades partidarias y que «alientan una alta competencia entre los candidatos parlamentarios que tiende a ser muy agresiva al interior de los partidos políticos e inclusive mayor a la que se presenta con otros partidos».²

Otros dos factores están altamente interrelacionados: la magnitud del distrito y la magnitud partidaria. El número de escaños que ganan los partidos en un distrito (magnitud partidaria) está estrechamente relacionado con el número de escaños del distrito (magnitud de distrito). A medida que el número de escaños del distrito aumenta, los partidos pueden ganar más escaños. La excepción estaría en los casos en que —en ausencia de una valla electoral— la fragmentación ocasiona que partidos más pequeños ganen escaños. En tal caso se quiebra la relación entre magnitud de distrito y magnitud partidaria.

La relación entre la magnitud del distrito y la estructura de lista también es importante. En el caso de las listas cerradas, los sistemas con alta magnitud benefician a las candidaturas que ocupan las posiciones más bajas en las listas, que es precisamente donde usualmente se ubican las mujeres. En sistemas basados en listas abiertas o voto preferencial —donde la colocación en la lista es menos relevante—, la relación entre elección de mujeres y magnitud del distrito o magnitud partidaria es menos clara.

En el sistema electoral peruano, el método de distribución de escaños se basa en la fórmula matemática D'Hondt, según la cual los votos emitidos por cada lista determinan *el número* de congresistas que debe recibir cada partido. No obstante, son los votos preferenciales los que determinan *cuáles candidatos* serán elegidos por cada partido.

La gran mayoría de la investigación realizada hasta la fecha ha sostenido que el voto preferencial obstaculiza la representación pro-

2 Tuesta, Fernando 2005. «Sistemas electores en la Región Andina», en *Democracia en la Región Andina, los telones de fondo*. Editado por Kristen Sample y Daniel Zovatto. IDEA Internacional, 181.

porcional de los grupos tradicionalmente excluidos, incluyendo a las mujeres. Por ejemplo, en su estudio incluido dentro de esta publicación, Mark Jones demuestra que, *ceteris paribus*, la legislación sobre cuotas de género es más eficaz cuando es usada en sistemas de listas cerradas (asumiendo mandato de posición) que cuando es usada en combinación con listas abiertas. Como señala Jones, la principal ventaja de los sistemas de listas cerradas —con mandato de posición— es que son más compatibles con cuotas de género y, en tal sentido, pueden garantizar un piso mínimo a la representación de las mujeres. Por ejemplo, con una cuota de 33% y mandatos de posición, si un partido gana al menos tres escaños en un distrito, al menos uno de ellos será ocupado por una mujer. Este resultado no puede ser garantizado en un sistema de listas abiertas.

Otros argumentos a favor de sistemas de listas cerradas como más propicias a la participación política de las mujeres se basan en el financiamiento político. Es decir, se cree que el voto preferencial encarece la campaña electoral y aumenta la personalización de la actividad política. Se piensa que estos factores ponen a las mujeres en mengua, particularmente dada la ventaja inherente de un congresista en funciones para la recaudación de fondos, mientras que las mujeres tienden a ser las «recién llegadas» a la política. Además, ellas tienen menos acceso a ingresos propios así como a individuos y redes con recursos financieros.³

Sin embargo, al contrario de la sabiduría convencional señalada arriba, Schmidt ha sostenido que a las mujeres candidatas también les puede ir bien en sistemas de listas abiertas, aseverando que las variaciones dentro de cada formato (listas cerradas vs. listas abiertas) pueden ser más decisivas que las diferencias entre ellos.⁴ Por ejemplo, en el caso del Perú, Schmidt señala el voto preferencial *doble* en

3 Reciente investigación de IDEA sobre candidatos al Congreso en el distrito de Lima confirma la sabiduría convencional en términos de la importancia de fuentes independientes de ingreso y posición desventajosa de las mujeres. Aproximadamente 25% de candidatos declararon que los recursos provinieron de autofinanciamiento. Además, se encontró que en promedio los candidatos hombres gastaron siete veces más que las candidatas mujeres.

4 Schmidt, Gregory D. 2005. «Is Closed List PR Really Optimal for the Election of Women?: A Cross-National Analysis.» *Annual Meeting of the American Political Science Association*. Washington D.C., 2 de septiembre.

particular como un factor que juega en ventaja de las mujeres.⁵ «... La existencia de varios votos preferenciales puede incrementar la equidad de género por razones similares a los argumentos que favorecen una elevada magnitud de distrito o de partido. Mientras estos últimos factores contribuyen a que los partidos equilibren sus fórmulas, el primero podría permitir a algunos votantes formular una decisión más ‘equilibrada’». ⁶ Teniendo en cuenta este principio, un grupo de ONG desarrolló una hábil campaña de mercadeo en 2000 bajo el lema: «de tus dos votos preferenciales, dale uno a una mujer».

Otro elemento del sistema electoral peruano es la incorporación de una barrera electoral que determina que para acceder al procedimiento de distribución de escaños del Congreso se requiere haber alcanzado al menos cinco parlamentarios en más de una circunscripción o haber alcanzado al menos el 4% de los votos válidos a nivel nacional. Al limitar la fragmentación de la representación, la valla tiende a incrementar la magnitud partidaria.

LOS ORÍGENES DEL SISTEMA DE CUOTAS EN EL PERÚ

El sistema de cuotas en el Perú fue creado y aprobado durante el gobierno de Alberto Fujimori como una iniciativa de gran interés personal para el Presidente. La medida guardó concordancia con una política de equidad de género más generalizada durante el segundo periodo de Fujimori. Ejemplos de estas políticas de género promovidas por el Ejecutivo fueron el compromiso con un programa de planificación familiar y la presencia de Fujimori como el único jefe de Estado varón en la Cuarta Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer en Beijing.⁷ Al mismo tiempo, las mujeres ocuparon varios

5 Schmidt, Gregory D. 2004. «Éxitos no anticipados: Lecciones de la experiencia peruana con las cuotas de género en los sistemas mayoritarios con listas cerradas y de Representación Proporcional (RP) con listas abiertas». En *La aplicación de las cuotas: experiencias latinoamericanas*. IDEA Internacional.

6 Schmidt. 2004. p. 141.

7 Para un tratamiento detallado de la relación de Fujimori con políticas mujeres y su posición sobre cuestiones de género, véase el trabajo de Gregory Schmidt «All the President's Women: Fujimori and Gender Equity in Peruvian Politics». En *The Fujimori Legacy: The Rise of Electoral Authoritarianism in Latin America*,

puestos de alto rango en los poderes Ejecutivo y Legislativo, llenando casi un tercio de los cargos gubernamentales de toma de decisiones y la mitad de todos los viceministerios.⁸

El impulso inicial para el debate sobre una cuota de género en el Perú tuvo lugar en 1994 con una propuesta del Foro Mujer, un consorcio de organizaciones feministas, que propuso una cuota de 30%. En 1997, la entonces congresista Lourdes Flores Nano presentó a la Comisión de Constitución del Congreso peruano un proyecto de ley que establecía una cuota de 30%, en el contexto de una reforma electoral más amplia. La idea fue más tarde recogida por dos congresistas fujimoristas —Martha Hildebrandt y Luz Salgado— que presentaron una propuesta de una cuota de 25%.

Sin embargo, se generó un alto nivel de oposición dentro del Congreso y es probable que la iniciativa se hubiera estancado durante varias legislaturas si no hubiera sido por la acción decisiva del mismo Fujimori. Al saber que varios de los congresistas oficialistas estaban en contra del proyecto de ley, Fujimori llamó a una conferencia de prensa para anunciar que enviaría su propio proyecto de ley de cuotas al Congreso. Dado el sólido control que Fujimori tenía sobre su bancada, la aprobación de la ley en ese punto quedó asegurada.

Mucho se ha escrito sobre los motivos que hubo tras el apoyo de Fujimori a la equidad de género y las cuotas electorales. La especulación suele centrarse en su interés por distraer la atención de las cuestiones de derechos humanos y libertades cívicas y en reforzar el apoyo de grupos de mujeres.

Motivos aparte, el apoyo de Fujimori fue determinante para la aprobación de la ley de cuotas. Como señala Hurtado Meza: «la aprobación de las cuotas es un ejemplo de cómo, a pesar del interés de los colectivos de mujeres por sacar adelante una medida de acción afirmativa a favor de las mujeres, la aprobación de la ley fue más un caso de coyuntura política que de voluntad democrática».⁹

edited by Julio Carrión, pp. 150-177. University Park: The Pennsylvania State Press, 2006.

8 *Ibid.* P. 159.

9 Hurtado Meza, Lourdes. 2005 (p. 105), «Abriendo puertas: Cuotas y participación política de mujeres en el Perú». En *Nadando contra la corriente: Mujeres y cuotas políticas en los países andinos*, editado por Magdalena León, 105.

LA NORMATIVIDAD RESPECTO A LAS CUOTAS

La introducción de las cuotas a la legislación peruana en 1997 tuvo lugar mediante la Ley Orgánica de Elecciones y la Ley de Elecciones Municipales. En 2000, se elevó la cuota al 30% a través de las modificaciones que se hicieron a la Ley Orgánica de Elecciones para las elecciones generales de 2001.

La Ley de Partidos Políticos aprobada el 31 de octubre de 2003 amplía la normatividad sobre las cuotas con el fin de abrir mayores espacios para las mujeres dentro de los partidos políticos. Según el artículo 26, se establece que «en las listas de candidatos para cargos de dirección del partido político así como para los candidatos a cargos de elección popular, el número de mujeres u hombres no puede ser inferior al treinta por ciento del total de candidatos».

LA EVOLUCIÓN DE LA INCLUSIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES EN EL CONGRESO

En el curso de sólo 11 años, el número de mujeres en el Congreso peruano ha aumentado más de tres veces. En 1995 —las últimas elecciones antes de la promulgación de la ley de cuotas— las mujeres representaban poco menos del 11% de los congresistas. En las elecciones de abril de 2006, ese porcentaje había subido a 29.17%.

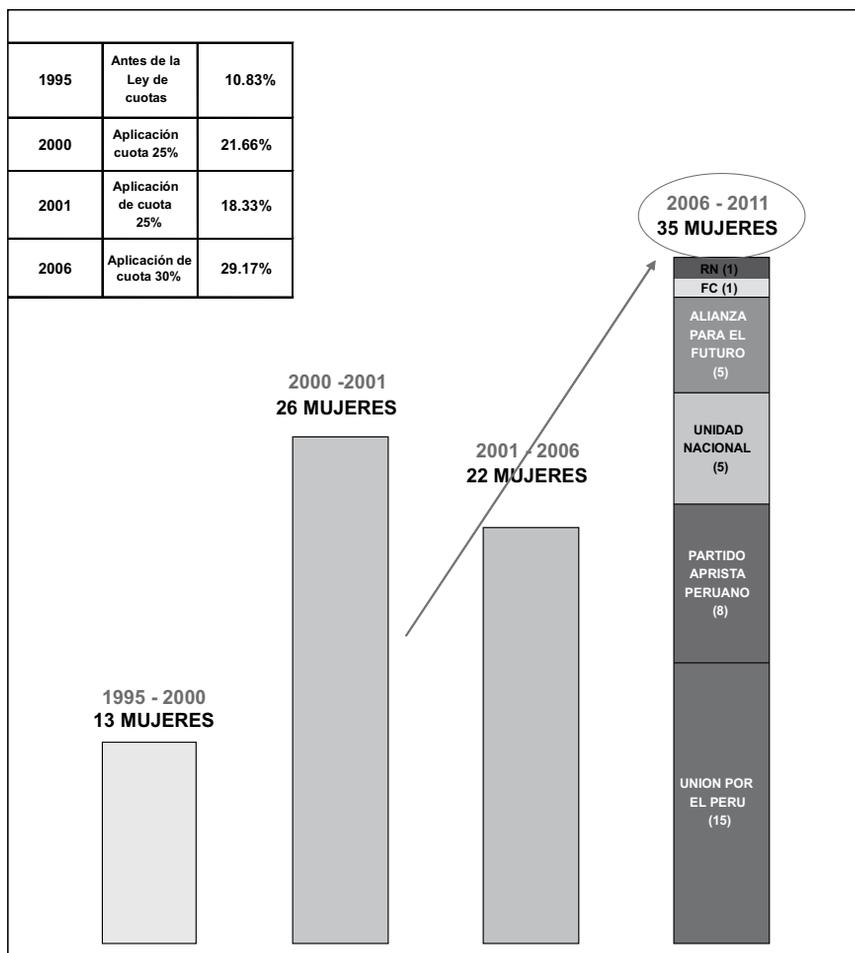
Es evidente que gran parte de este aumento se debe a la incorporación de cuotas dentro del sistema electoral. La comparación con dos países vecinos —cuyo sistema electoral no incluye cuotas— es ilustrativa. Como se muestra en el Gráfico 2, mientras el número de mujeres en el Congreso peruano se ha incrementado casi tres veces desde 1995, los casos de Chile y Colombia han mostrado poco avance o incluso algunos retrocesos recientes.

Queda claro que el Perú se compara favorablemente con países que no tienen cuotas, como Colombia y Chile. ¿Cómo le va con el resto de América Latina, incluyendo países con cuotas? Con la elección de 35 mujeres al Congreso en las elecciones de abril de 2006, el Perú ocupó el tercer puesto en términos de la representación de mujeres en cámaras bajas o unicamerales. Costa Rica y Argentina llevan la delantera en América Latina desde hace algún tiempo gracias a sus

sistemas de listas cerradas combinadas con un sistema de mandato de posición y con disposiciones que están claramente redactadas y sancionadas. Sin embargo, el reciente aumento ha llevado al Perú muy cerca del mítico nivel de «masa crítica» de 30%. Mediante un análisis centrado en el nivel de las listas, la siguiente sección busca identificar los factores de éxito presentes en el Perú.

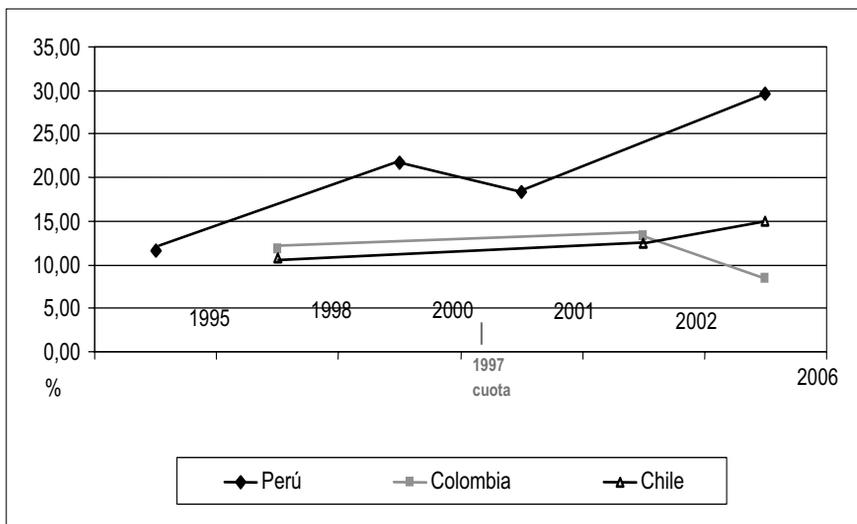
Figura 1

Mujeres elegidas al Congreso peruano: elecciones 1995-2006



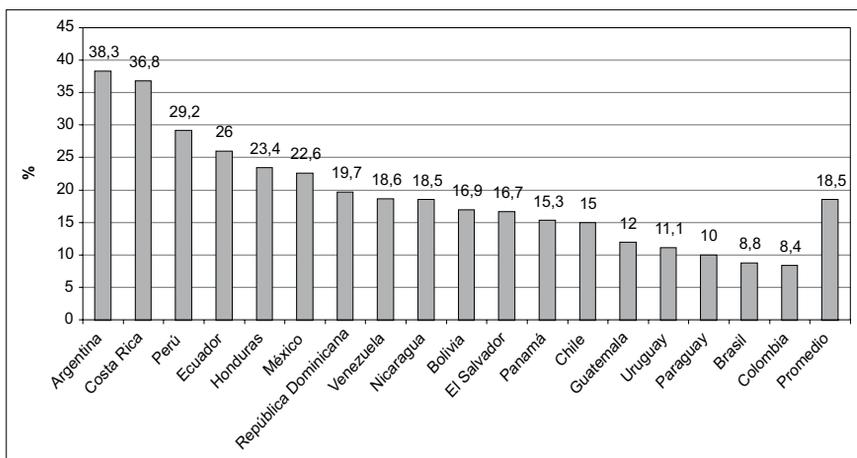
Fuente: IDEA Internacional y Transparencia. *Con las mujeres sí se gana: avances en la participación política de las mujeres en el Perú*. Lima: 2006.

Gráfico 2
Comparación de la representación femenina en Chile, Colombia y Perú (Cámara baja o unicameral)



Fuente: Inter Parliamentary Union.

Gráfico 3
Porcentajes de mujeres en Congresos unicamerales o Cámaras bajas latinoamericanas (2007)



Fuente: IDEA Internacional. 30 años de democracia: ¿en la cresta de la ola? Participación política de la mujer en América Latina. Lima: 2008.

Variables

Como se discutió en la sección inicial de este capítulo, los análisis del impacto de las cuotas en los sistemas de representación proporcional en listas se basan principalmente en la experiencia de sistemas de listas cerradas. En verdad, se sabe relativamente poco sobre la interacción de cuotas y normas electorales en los sistemas de listas abiertas. Por ello, los resultados presentados en esta sección y en la siguiente abren un campo nuevo.

Aquí estamos interesados en variables a nivel de lista. Nuestro universo está compuesto por las 65 listas que ganaron al menos un escaño legislativo.¹⁰ Nuestra variable dependiente es el Porcentaje femenino de congresistas electos en la lista, o brevemente, *Porcentaje femenino electo*.

En cuanto a las variables independientes, el *Porcentaje femenino de candidatos* es simplemente el número de candidatas mujeres dividido por el número total de candidatos. En la mayoría de los casos es igual a la cuota, pero algunas listas la superan.

En el sistema de listas abiertas del Perú, son los votos preferenciales, y no la posición en las listas, lo que determina qué candidatos ocuparán los escaños ganados por un partido. No obstante, la posición en las listas puede importar en el sentido de que los candidatos colocados más arriba pueden tener una mejor probabilidad de ganar votos. Asimismo, los partidos pueden colocar a sus candidatos más populares en la parte superior de la lista. En verdad, en el Perú es práctica muy común seleccionar para que encabece una lista al candidato con el mayor atractivo electoral. En la medida en que la persona cabeza de lista atrae votantes, aumentan las probabilidades electorales de todos los candidatos de la lista.

Tres variables miden la colocación de las mujeres en la lista. Primero, *Lista encabezada por mujer* se marca uno si una candidata mujer ocupaba el primer lugar en la lista, y cero si la lista era encabezada por

10 Descartamos la lista de UPP en Moquegua porque la única candidata mujer fue descalificada. En consecuencia, esta lista no tuvo el número mínimo de candidatas mujeres especificado por la legislación de cuotas.

un candidato varón. Segundo, la *Posición promedio en la lista* mide la ubicación porcentual promedio de las candidatas mujeres. Tercero, la *Posición promedio en lista no encabezada por mujer* mide la ubicación porcentual promedio de las candidatas mujeres en listas no encabezadas por una mujer.

El atractivo electoral de las candidatas mujeres es, desde luego, de la máxima importancia en un sistema de listas abiertas. Sin embargo, sería engañoso simplemente comparar el número o porcentaje de votos preferenciales ganados por candidatos varones y mujeres, porque los primeros superan grandemente a las segundas. El *Atractivo relativo de candidatas mujeres (ARCM)* es un índice útil para este propósito. Computamos el ARCM para cada lista dividiendo la proporción de votos preferenciales para candidatas mujeres entre la proporción de candidatos que fueron mujeres. Así, un ARCM mayor a uno significa que las mujeres atrajeron una parte desproporcionadamente alta de votos preferenciales (y los hombres una parte desproporcionadamente baja). Lo inverso es cierto si el ARCM es menor a uno. Un ARCM de uno significa que los candidatos de cada género ganaron partes proporcionales de votos preferenciales. También computamos una puntuación general de ARCM para los candidatos en las 65 listas que ganaron al menos un escaño.

La concentración relativa de votos preferenciales podría tener también implicaciones para la paridad de género en un sistema de listas abiertas. Podría esperarse que las mujeres ganen en campañas más competitivas, en que el voto no está altamente concentrado. Por otro lado, si un candidato gana un escaño con la parte del león del voto preferencial de la lista, entonces los demás escaños pueden ser ocupados con partes relativamente pequeñas. Este segundo escenario podría beneficiar a mujeres con menos atractivo electoral, particularmente a las que postulan en listas que ganan varios escaños.

Tenemos tres medidas de concentración. La más exhaustiva es el *Índice de concentración Herfindahl-Hirschman (HH)*. Una puntuación HH de uno indica concentración total detrás de un candidato. A medida que la concentración disminuye, las puntuaciones HH se aproximan a cero (fragmentación).¹¹ *Concentración del cabeza de lista* es la parte

11 Taagepera, Rein y Shugart, Matthew Soberg. 1989. *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven, Yale University Press, pp. 78-79.

de los votos preferenciales de la lista ganada por el candidato que ocupa la primera ubicación en la lista. *Concentración del más votado* es la parte de los votos preferenciales de la lista ganada por el candidato más votado. Los valores de estas últimas dos variables son idénticos cuando el candidato que encabeza la lista gana también la mayoría de votos, como suele ser el caso.

Finalmente, la sección inicial de este capítulo identificó la magnitud partidaria como una variable crítica.

Sin embargo, en el Perú los partidos suelen formar alianzas para apoyar un candidato presidencial y/o postular una lista legislativa común. Por tanto, los candidatos elegidos en una lista pueden provenir de diferentes partidos. Por esta razón es más preciso medir la *magnitud de la lista*, el número de candidatos elegidos en una lista en un distrito electoral dado. Esta variable es la que mejor capta la noción de magnitud partidaria, como se usa en comparaciones nacionales.

La elección de mujeres

La Tabla 1 resume las correlaciones entre nuestra variable dependiente, *Porcentaje femenino electo*, y otras variables en el análisis a nivel de lista. Estas últimas variables son clasificadas en orden descendiente según la fortaleza de la *r* de Pearson.

Dos variables, el *ARCM* y la *Lista encabezada por mujer*,¹² están asociadas positivamente con la elección de mujeres; ambas son significativas en el nivel .01, teniendo la primera la correlación más fuerte. Por el contrario, las tres medidas de concentración (*Más votado*, *Cabeza de lista e Índice HH*) están asociadas negativamente con la variable dependiente y son significativas en el nivel .05. La *Posición promedio en la lista* está correlacionada positivamente en el nivel .05. Ninguna de las demás variables —*Porcentaje femenino de candidatos*, *Posición promedio en lista no encabezada por mujer* o *Magnitud de lista*— tiene grados significativos de asociación.

12 La *r* de Pearson puede ser usada para variables ficticias «dummy variables» si, como en este caso, la variable dependiente es una variable de intervalo.

Tabla 1
Elección de las mujeres al Congreso en el 2006:
Análisis a nivel de listas (r de Pearson)

Otras variables a nivel de lista	Porcentaje femenino de candidatos electos	
Atractivo relativo de candidatas mujeres (ARCM)	.632**	(.000)
Lista encabezada por mujer	.495**	(.000)
Concentración más votada	-.296*	(.017)
Posición promedio en lista	.268*	(.031)
Concentración del cabeza de lista	-.258*	(.038)
Índice de concentración HH	-.246*	(.048)
Porcentaje femenino de candidaturas	.131	(.300)
Posición promedio en lista no encabezada por mujer	-.101	(.489)
Magnitud de lista	.053	(.676)

N = 65 listas que ganaron al menos un escaño (excepto UPP en Moquegua).

*Significativo al nivel .05 (dos colas).

**Significativo al nivel .01 (dos colas).

Fuente: Elaboración Gregory Schmidt en base de datos proporcionados por Silvia Matos.

Estos datos sugieren que el atractivo electoral de las mujeres (ARCM) es la variable más importante detrás de su éxito o fracaso en un sistema de listas abiertas. Esto no es de sorprender en un sistema en que la elección de candidatos individuales de una lista dada está determinada por votos preferenciales. En verdad, las mujeres fueron bastante competitivas para ganar votos preferenciales.

En general, las mujeres representaron 38.3% de los candidatos y 37.3% de los votos preferenciales en las 65 listas que ganaron al menos un escaño. Por tanto, el ARCM fue .97, una situación de virtual paridad. Además, «virtual paridad» subestima la competitividad de las mujeres cuando consideramos que los hombres encabezaron 49 de las 65 (75.4%) listas ganadoras. Por tanto, los candidatos varones estuvieron en una posición más ventajosa para ganar votos preferenciales.

Cuando las mujeres encabezaron listas, tuvieron una mayor probabilidad de ser electas; por ello la correlación más fuerte para *Lista encabezada por mujer* en la Tabla 1. Sin embargo, en la mayoría de casos los hombres encabezaron las listas.

Así, las correlaciones negativas entre las tres medidas de concentración (*Más votado*, *Cabeza de lista* e *Índice HH*) y la elección de mujeres son algo que apenas sorprende. Después de todo, el candidato ubicado en el primer lugar de la lista tiende a atraer una parte

desproporcionada del voto y ganar la elección. Sin embargo, si consideramos sólo las 23 listas que ganaron más de un escaño (esto es, *Magnitud de lista* > 1), entonces no hay relación significativa entre ninguno de los índices de concentración y la elección de mujeres.¹³ Este es otro indicador del atractivo de las candidatas mujeres.

Un análisis de la *Posición promedio en la lista* proporciona una perspectiva similar. En general, las posiciones más elevadas en la lista tuvieron un impacto positivo significativo en la elección de mujeres. Sin embargo, si miramos sólo los casos en que las mujeres no encabezaron la lista (*Posición promedio en lista no encabezada por mujer*), entonces no hubo ningún impacto.

Otras dos variables no tuvieron asociación significativa con la elección de mujeres. Dada la cuota, no hubo gran grado de variación en el porcentaje de candidatas mujeres y, por tanto, no hubo impacto significativo sobre la variable dependiente. Esto no es de sorprender, pese a pequeñas diferencias en la cuota efectiva entre regiones.

Por otro lado, la *magnitud de la lista* (esto es, *partidaria*) —una variable enfatizada en la literatura— tuvo entre todas las variables la más débil asociación con la elección de mujeres. La literatura sugiere que la magnitud de distrito y la magnitud partidaria importan porque las mujeres están más abajo todavía en la lista (en los sistemas de listas cerradas) o no son tan populares como los hombres (en los sistemas de listas abiertas). Pero hemos visto que las mujeres tuvieron virtual paridad. Así, si una lista ganó más de un escaño, las candidatas mujeres tuvieron una buena posibilidad de ocupar al menos uno de estos, incluso si un hombre encabezaba la lista. Y las mujeres encabezaron un número suficiente de las listas que ganaron sólo un asiento para seguir siendo competitivas en general. De las 42 listas que ganaron sólo un escaño, las mujeres ocuparon 11; en siete de estos casos ellas encabezaron la lista.

Ciertamente, hubo significativa variación en el ARCM entre las regiones. En verdad, el ARCM general de .97 es atribuible en gran parte a la popularidad de las mujeres en las listas del APRA y pro fujimoristas en Lima, que representan un tercio del electorado. En términos más generales, las mujeres tendieron a tener mejores resultados en zonas

13 Los *r* de Pearson son -.022 (.920) para Concentración del cabeza de lista, -.041 (.853) para Concentración del más votado, y .026 (.908) para el Índice HH.

urbanas más pobladas. El ARCM fue mayor a uno en sólo 16 de las 65 listas (24.6). Así, los candidatos varones atrajeron en promedio más votos en ligeramente más de tres cuartos de las listas. No obstante, las mujeres fueron suficientemente competitivas para que la *magnitud de lista* no constituyera un factor.

Es interesante observar que no hay relación significativa entre el uso del voto preferencial y la elección de mujeres. Podemos medir la primera variable dividiendo el número de votos preferenciales emitidos para todos los candidatos de una lista entre el número total de votos válidos de la misma lista. La correlación entre este *Índice de votación preferencial* y el *Porcentaje femenino electo* es de $-.012$ (sig. = $.927$). Así, las mujeres no tuvieron menos probabilidad de ser elegidas en las listas con menos votación preferencial. Aunque las tasas de votación preferencial varían según el partido, es menos probable en general que los votantes de regiones más pobres con más bajos niveles de educación y desarrollo socioeconómico emitan votos preferenciales. El análisis hecho por Schmidt de las elecciones de 2000¹⁴ sugería que el carácter opcional del voto preferencial favorecía a las mujeres porque los votantes más educados y acomodados —que generalmente tienen actitudes más progresistas en torno al género— lo usaban más. La constatación aquí no es definitiva porque no sabemos quién emite efectivamente votos preferenciales en cada región, pero sí sugiere que la anterior inferencia de Schmidt puede no ser cierta ya.

Aunque no hay relación significativa entre el *Porcentaje femenino de candidatos* y el *Porcentaje femenino electo*, como se observó arriba, hay una fuerte correlación positiva entre la primera variable y el *Porcentaje de voto partidario* recibido por la lista ($.253$, sig. = $.042$). En otras palabras, las listas que ganan partes más grandes del voto frente a sus rivales tienden a tener más candidatas mujeres. La correlación entre *Lista encabezada por mujer* y *Porcentaje del voto partidario* es débil, pero positiva ($.106$; sig. = $.3999$). Por tanto, una mujer situada en el primer lugar no perjudica una lista y puede incluso ayudarla.

14 Schmidt, 2004, pp. 138-39.

PRESENTACIÓN Y ANÁLISIS A NIVEL DE DISTRITO ELECTORAL DE LOS RESULTADOS DE LAS ELECCIONES LEGISLATIVAS DEL 2006

La Tabla 2 presenta las correlaciones entre tres variables a nivel de distrito y la elección de mujeres.

Tabla 2
**Elección de las mujeres al Congreso en el 2006:
Análisis a nivel de listas (r de Pearson)**

Variables a nivel de distrito	Porcentaje femenino de candidatos electos	
Magnitud de distrito	.141	(.502)
Cuota efectiva	-.150	(.475)
Índice de Desarrollo Humano	-.298	(.148)

N = 25 regiones que sirvieron como distritos electorales.

Fuente: Elaboración Gregory Schmidt en base de datos proporcionados por Silvia Matos.

Mientras que la literatura sobre los sistemas electorales postula una relación positiva entre *magnitud de distrito* y la elección de mujeres, la Tabla 2 muestra que tal asociación no existió en ningún grado significativo en las elecciones legislativas peruanas de 2006. Esta constatación refuerza la comprobación sobre la magnitud de lista (partidaria) de la sección anterior. Una vez más, magnitud de lista y de partido no importan si las mujeres son competitivas.

Hay notables diferencias en las *cuotas efectivas* para diferentes distritos electorales en el Perú. Un trabajo anterior de Schmidt ha encontrado que esta variable es crucial para comprender la lógica del sistema de lista mayoritaria usada en las elecciones municipales peruanas.¹⁵ En particular, cuotas efectivas más altas facilitaron la elección de mujeres en las elecciones municipales. En verdad, esta variable interactuó con la magnitud partidaria relativa para garantizar realmente la elección de mujeres en muchos distritos. Sin embargo, la lógica del sistema de representación proporcional de listas abiertas usado en las elecciones legislativas peruanas es bastante diferente. La Tabla 2 muestra que esta variable no tuvo ningún impacto significativo; en verdad, la correlación es negativa, aunque no significativa.

15 Schmidt, 2004.

Niveles de desarrollo socioeconómico más altos suelen facilitar la elección de mujeres. En verdad, el *Índice de Desarrollo Humano* es un indicador que ha sido vinculado directamente al éxito de candidatas mujeres.¹⁶ Sin embargo, en las elecciones peruanas de 2006 hubo una correlación *negativa* entre el IDH y la elección de mujeres. Aunque esta correlación no satisface los umbrales tradicionales de significancia estadística, es más fuerte que las otras correlaciones de la Tabla 2.

Dos factores parecen explicar este resultado inesperado. Primero, la imposición de una cuota de género tuvo un efecto nivelador, aumentando las candidaturas femeninas en zonas más pobres, donde quizás de otro modo no se habrían producido en tal cantidad. Segundo, las mujeres de la lista de Ollanta Humala disfrutaron de considerable éxito en las provincias. En verdad, en 2006 una proporción ligeramente mayor de escaños legislativos fue ocupada por mujeres de las provincias (29.6%) respecto de Lima-Callao (28.2%). Así, el espectacular aumento en el número de congresistas mujeres elegidas en 2006 se debe al mejor desempeño de las candidaturas femeninas en las provincias, especialmente en las listas de UPP.

CONCLUSIONES

Con las elecciones legislativas de 2006, el Perú se aproxima al nivel de la masa crítica (30%) de mujeres electas. Asimismo, con un 29%, su cifra está acercándose al nivel de congresistas mujeres electas en Argentina y Costa Rica. ¿Cómo ha logrado el Perú este alto nivel de inclusión de mujeres en el Congreso con un sistema electoral de voto preferencial?

Atractivo relativo de las candidatas mujeres

Una próxima investigación de International IDEA sobre la elección de congresistas por el distrito de Lima mostrará que las candidatas mu-

16 Reynolds, Andrew. 1999. «Women in the Legislatures and Executives of the World: Knocking at the Highest Glass Ceiling.» *World Politics* 51 (julio), pp. 547-572.

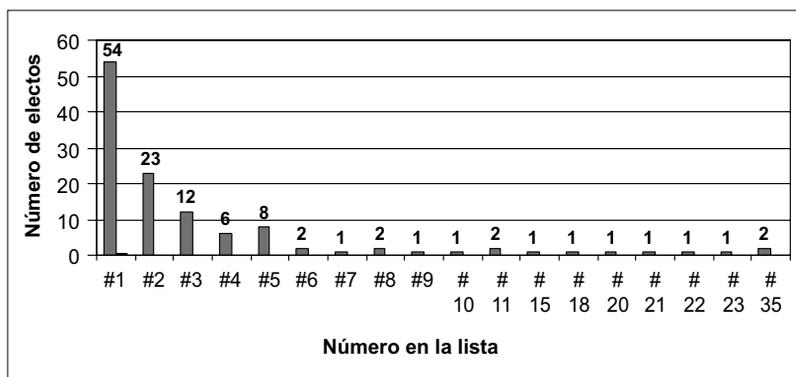
eres enfrentan desventajas frente a sus contrapartes varones en tres áreas críticas: ubicación en la cabeza de la lista, cobertura mediática y gasto publicitario. No obstante, como se demuestra en el presente estudio, las candidatas mujeres son altamente competitivas para ganar votos preferenciales, pese a estas desventajas. Como se discutió arriba, el ARCM fue particularmente alto en las listas del APRA y Fujimori en Lima.¹⁷

Cabeza de lista

Postular como cabeza de lista influye en el número de votos preferenciales que las candidatas mujeres reciben a nivel de lista. Asimismo, a nivel de distrito, las candidatas mujeres recibieron más votos cuando fueron incluidas como cabezas de lista en mayores proporciones.

Esta relación queda graficada al revisar el cuadro siguiente, que muestra las posiciones que ocuparon en la lista de candidatos los congresistas electos, y nos señala que el 45% ocuparon el número uno de su lista.

Gráfico 4
Posición en la lista de los congresistas electos



Fuente: IDEA Internacional y Transparencia. *Con las mujeres sí se gana: avances en la participación política de las mujeres en el Perú*. Lima: 2006.

17 El alto ARCM de Lima explica en gran parte por las candidaturas de Mercedes Cabanillas (APRA) y Keiko Fujimori (Alianza por el Futuro), que representaron 26% y 62% de los votos preferenciales recibidos por sus respectivas listas.

Sin embargo, una comparación de cuántas mujeres tienen esta posición de privilegio frente a los hombres demuestra que en este aspecto hay una inequidad, pues sólo el 24.5% de las listas de los siete partidos que ganaron un escaño a nivel nacional fueron encabezadas por mujeres, pese a que las mismas representaron el 39% de las candidaturas.

Tabla 3
Elección de cabezas de lista
 (varones y mujeres)

	Cabezas de lista				Cabezas de lista electos			
	Hombres	%	Mujeres	%	Hombres	%	Mujeres	%
UPP	17	71,00	7	29,00	15	88,00	5	71,00
APRA	22	88,00	3	12,00	14	64,00	3	100,00
UN	14	58,00	10	42,00	4	29,00	2	20,00
AF	18	72,00	7	28,00	4	22,00	2	29,00
FC	23	92,00	2	8,00	3	13,00	0	0,00
PP	17	71,00	7	29,00	1	6,00	0	0,00
RN	15	75,00	5	25,00	1	7,00	0	0,00
	126	75,45	41	24,55	42	33,33	12	29,27

Fuente: IDEA Internacional y Transparencia. *La igualdad esquivada. Una mirada de género a las Elecciones Generales 2006*. Edición actualizada. Lima: 2007.

Además, de las 65 listas que ganaron un escaño, sólo 24.6% tenían una mujer a la cabeza.

Oferta electoral

Aunque la relación estadística entre porcentaje de candidatas mujeres y número de mujeres electas en la lista no fue significativa, creemos que el factor de la oferta electoral es un punto de partida importante para el análisis. Del universo de 2.580 candidatos inscritos por las diferentes listas, poco más del 61% (1.585 candidatos) fueron varones, mientras que casi el 39% (1.001 candidatas) correspondió a mujeres. Esta cifra, que podría dar idea de una superación muy alta de la cuota de género mínima, señalada en 30% por la ley, se explica porque la cuota se aplica en cada una de las circunscripciones por separado y no por el total de las 120 curules en disputa en el Congreso. Es por ello

que cada lista, si presenta candidatos en todas las circunscripciones, tendría que tener un número total de 130 candidatos para cumplir la cuota de género mínima. En tal sentido, si un partido presenta listas en todas las circunscripciones electorales, deberá tener un mínimo de 47 hombres o mujeres en sus listas, lo que representa realmente un porcentaje de cuota de 39.16% del total de candidatos inscritos. Aunque el porcentaje varía por distrito, ningún distrito ha tenido menos de 33% de mujeres inscritas en sus listas.

Ha existido un aumento de cuatro puntos porcentuales en el porcentaje de mujeres inscritas como candidatas, respecto del proceso pasado. En efecto, en 2001 el porcentaje de mujeres en las listas fue de 35.8%, contra 64.2% de varones. Si el porcentaje de mujeres en las listas del Perú se redujera a los niveles encontrados en dos países vecinos que no cuentan con un sistema de cuotas electorales —Chile (15%)¹⁸ y Colombia (18%)¹⁹—, es altamente probable que el porcentaje total de mujeres electas se redujera.

En este sentido, no es de sorprender que el partido que presentó el número más alto de candidatas mujeres (Unión por el Perú) fuese también el que consiguió elegir a la mayor pluralidad relativa de mujeres.

Tabla 4

Candidaturas de militantes frente a candidaturas de invitados

	Total candidatos				Total electos			
	Hombres	%	Mujeres	%	Hombres	%	Mujeres	%
UPP	73	58	53	42	30	67	15	33
APRA	83	64	47	36	28	78	8	22
UN	77	61	49	39	12	71	5	29
AF	77	63	45	37	8	62	5	38
FC	77	61	50	40	4	80	1	20
PP	70	63	42	38	2	100	0	0
RN	68	63	40	37	1	50	1	50
	525	62	326	38	85	71	35	29

Fuente: IDEA Internacional y Transparencia. *La igualdad esquivada. Una mirada de género a las Elecciones Generales 2006*. Edición actualizada. Lima: 2007.

18 Ríos, Marcela y Villar, Andrés. 2006. «Mujeres en el Congreso, 2006-2010». Observatorio N° 2, enero p. 2.

19 Wills, Mara Emma. 2006. «Colombia: elecciones, desinstitucionalización y guerra. Estrategias para lograr la inclusión y la representación de las mujeres en política».

Sin embargo, es importante hacer un reparo a este punto. Los distritos de baja magnitud dejan poco margen para aumentar el número de candidatas mujeres. De hecho, incrementar el número de candidatas mujeres en distritos con pocos escaños puede ser contraproducente si ello ocasiona un «voto dividido». Una estrategia alternativa en estas zonas sería ayudar a las candidatas mujeres a aumentar su competitividad en las campañas.

INVESTIGACIÓN ADICIONAL

Este documento concluye que a pesar de las desventajas que enfrentan, las mujeres reciben votos preferenciales en forma proporcional a su presencia en las listas electorales.

Este documento ha planteado, sin embargo, tantas preguntas como respuestas. Hay un fértil terreno para investigación futura sobre cuestiones como las siguientes:

- El alto número de congresistas electas del partido UPP —incluyendo algunas de las regiones más pobres del Perú— es un fenómeno interesante y digno de mayor estudio. Es opinión de los autores de este texto que el éxito de dichas candidatas puede radicar en parte en su perfil personal, habiendo servido en muchos casos como líderes comunales y sociales.
- En referencia a lo anterior, la relación —aunque más bien débil— entre mujeres cabezas de lista y porcentaje de voto partidario parece sugerir que una mujer en el primer lugar no perjudica una lista y puede incluso ayudarla. Futura investigación debe ir más lejos y buscar identificar la probabilidad de que diferentes poblaciones sean propensas a votar por candidatas mujeres. Un análisis más de cerca de las listas en que el atractivo electoral relativo de las mujeres superó al de los hombres puede arrojar luz sobre algunos de los factores de éxito de las candidatas mujeres. Además, podría hacerse un análisis a nivel municipal para examinar diferencias con base en el índice de desarrollo humano urbano versus rural.
- Varones y mujeres no gozan por igual del acceso a los recursos económicos. Esta desigualdad en términos de acceso a ellos

debe ser analizada en el contexto de las elecciones, particularmente dado el sistema de voto preferencial del Perú. ¿Cuál es el impacto del financiamiento político en la elección de un candidato? ¿Cuáles son algunas estrategias que pueden adoptarse para minimizar el impacto del dinero en las campañas electorales?

- Ciertamente relacionado con lo anterior está la cuestión de la magnitud y naturaleza de la cobertura mediática dada a hombres y mujeres durante la campaña. ¿Cuál es la ventaja de a) los congresistas en funciones y b) los hombres en relación a la cobertura mediática y cuál es la repercusión que esta tiene en la campaña?
- El foco de atención de este artículo ha estado en el número de mujeres electas. Sin embargo, una futura área de investigación debe ser el impacto de la inclusión de una masa crítica de mujeres en el Congreso peruano. ¿Más mujeres en política tiene repercusión en términos de la representación política de las mujeres? ¿Se traduce ello en una mayor atención a una agenda sensible a cuestiones de género? En opinión de estos autores, más mujeres en política no garantiza en sí mismo una mejor representación de la agenda de género, pero es ciertamente un primer paso necesario.
- Es importante hacer ver que existe considerable variación entre los diferentes sistemas de listas abiertas, por ejemplo: un solo voto preferencial (Brasil, República Dominicana), votos preferenciales múltiples en una sola lista (Panamá, Perú), la posibilidad de votar por más de un candidato de las diferentes listas de partidos (Ecuador) o la combinación de lista abierta con el sistema binominal según lo cual la lista puede ganar ambos escaños si obtiene más del doble de los votos que haya conseguido la segunda lista más votada (Chile). Además, el voto preferencial es opcional en algunos países (República Dominicana, Panamá, Perú), obligatorio en otros (Chile, Ecuador), y lo normal en Brasil sin ser obligatorio. Las consecuencias de estas variaciones son poco comprendidas y ameritan una mayor investigación comparativa.

REFERENCIAS

- Hurtado Meza, Lourdes. (2005) «Abriendo puertas: cuotas y participación política de mujeres en el Perú». En *Nadando contra la corriente: mujeres y cuotas políticas en los países andinos*, editado por Magdalena León. UNIFEM – UNAC – UNFPA – CIDEM – FLACSO – Ecuador, Bogotá, pp. 91-140.
- Reynolds, Andrew. (1999) «Women in the Legislatures and Executives of the World: Knocking at the Highest Glass Ceiling». *World Politics*, Vol. 51 (julio), N° 4.
- Ríos, Marcela y Villar, Andrés. (2006) «Mujeres en el Congreso, 2006-2010». *Observatorio N° 2*, enero, pp. 547-572.
- Schmidt, Gregory. (2006) «All the President's Women: Fujimori and Gender Equity in Peruvian Politics». En *The Fujimori Legacy: The Rise of Electoral Authoritarianism in Latin America*, edited by Julio Carrión. University Park: The Pennsylvania State Press.
- . (2005) «Is Closed List PR Really Optimal for the Election of Women?: A Cross-National Analysis». *Annual Meeting of the American Political Science Association*. Washington D.C., 2 de septiembre.
- . (2004) «Éxitos no anticipados: Lecciones de la experiencia peruana con las cuotas de género en los sistemas mayoritarios con listas cerradas y de Representación Proporcional (RP) con listas abiertas». En *La aplicación de las cuotas: experiencias latinoamericanas*. IDEA Internacional.
- Taagepera, Rein y Shugart, Matthew Soberg. (1989) *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven: Yale University Press.
- Tuesta, Fernando (2005) «Sistemas electores en la Región Andina», en *Democracia en la Región Andina, los telones de fondo*. Editado por Kristen Sample y Daniel Zovatto. IDEA Internacional.
- Wills, Mara Emma. (2006) «Colombia: elecciones, desinstitucionalización y guerra. Estrategias para lograr la inclusión y la representación de las mujeres en política».

Tercera parte

EL IMPACTO DE LAS CUOTAS DESDE LA VISIÓN COMPARADA

Esta ley no es una reserva de bancas, sino de listas conformadas en base a la equidad. El ciudadano decidirá. Las mujeres que han llegado al Parlamento hemos sudado la camiseta, hasta quedar sin aliento. Ya estamos deshidratadas.

Susana Dalmas, senadora,
Frente Amplio, Uruguay

Capítulo 7

LEYES DE CUOTA Y LISTAS DE PARTIDO: EVALUACIÓN DEL IMPACTO DE LAS LISTAS CERRADAS VS. LISTAS ABIERTAS

Mark Jones

Desde la innovadora utilización de cuotas de género por parte de Argentina iniciada en 1993, (Durrieu 1999; Jones, 1996; Marx, Borner, y Caminotti, en este volumen) más de una docena de países en América Latina han implementado una legislación que las incorpora para las elecciones de legisladores a nivel nacional y para otros cargos públicos. Pero, el impacto de esas diversas leyes de cuotas en la elección de mujeres legisladoras ha variado en los diferentes países. Este éxito diferenciado es generalmente atribuible a la intrincada interacción entre las leyes de cuotas y las leyes electorales ya existentes. Los factores clave relacionados con la legislación de cuotas incluyen el porcentaje de la cuota (el porcentaje mínimo de presencia de mujeres/máximo de presencia de ambos sexos en las listas), la presencia o ausencia de un mandato de posición, y reglas y procedimientos relacionados con el cumplimiento. Los factores decisivos relacionados con el sistema electoral incluyen el uso de listas cerradas vs. listas abiertas (votación preferencial), y la magnitud (número de legisladores elegidos) de los distritos electorales (que afecta el nivel de magnitud de partido) y otros factores del sistema electoral que se combinan para influir en el nivel de fragmentación de los partidos (en particular el de magnitud de partido a nivel del distrito). Htun y Jones (2002) observan en particular que la legislación de cuotas redundará, *ceteris paribus*, en un mayor porcentaje de mujeres elegidas al ser empleado en coordinación con listas cerradas y mandatos de posicionamiento, que cuando la misma legislación de cuotas se

emplea en conjunto con listas abiertas (cuando no son efectivos los mandatos de designación).

La creencia que una legislación de cuotas funciona mejor dentro del contexto de listas cerradas y mandatos de designación ha alcanzado el grado de saber convencional, (ej., Araújo, 2003; Baldez, 2004; Jones y Navia 1999; Krook, 2005; Matland, 2005; Ríos Tobar y Villar, 2006) una aceptación que, sin embargo, ha sido cuestionada por Schmidt y Saunders (2004) y Schmidt (2005). Estos últimos autores discuten esta aceptación, y destacan correctamente la escasa evidencia empírica sobre la cual está basado este saber convencional. El punto de partida de este capítulo es precisamente la crítica de estos autores al saber convencional. Este evalúa la hipótesis crítica generada por el mencionado conocimiento convencional que afirma que en los países con legislación de cuotas de género la utilización de listas cerradas (con mandato de posicionamiento) es en promedio superior en términos de habilidad para lograr la elección de legisladoras que lo obtenido al emplear listas abiertas.

LISTAS CERRADAS, LISTAS ABIERTAS Y LEYES DE CUOTAS¹

El tipo de lista partidaria (cerrada o abierta) conlleva importantes consecuencias para la efectividad de una ley de cuotas. Cuando las listas partidarias son cerradas, los partidos políticos presentan una lista jerarquizada de candidatos para cada uno de los distritos con más de un escaño donde están compitiendo. Los electores votan por la lista completa; ellos no pueden alterar el orden de los candidatos. Una vez que se ha determinado la asignación de escaños del partido (normalmente empleando una fórmula de asignación por representación proporcional), estos escaños se distribuyen basándose en el orden de jerarquía de la lista. Por ejemplo, si un partido gana tres escaños, se eligen las primeras tres personas de la lista.

Aunque los partidos presenten una lista de candidatos en un sistema de lista abierta, no existe un orden jerarquizado. Se requiere

1 Esta sección se apoya mayoritariamente en Htun y Jones (2002).

que los electores seleccionen un candidato de la lista del partido.² Los escaños se asignan entre los partidos según el porcentaje de votos que recibió cada uno (de manera similar a los sistemas de lista cerrada). Sin embargo, los escaños se distribuyen entre los candidatos del partido según el número de votos individuales preferenciales recibidos, no en el orden en que aparecen en la lista. Por ejemplo, si un partido gana tres escaños se eligen los tres candidatos del partido que obtuvo respectivamente el mayor número de votos preferenciales.

En un sistema de lista cerrada, los partidos compiten unos con otros por los votos. Cada candidato tiene un incentivo para maximizar el voto para su partido ya que los escaños se asignan según la votación total del conglomerado. En un sistema de lista abierta existe considerable competencia dentro de los partidos, además de la competencia interpartidaria. Puesto que los votos preferenciales de un candidato determinan si será o no electo, los candidatos del mismo partido compiten entre sí por los votos preferenciales en la elección general. Las candidatas, al ser relativamente nuevas en estos procesos, tienen generalmente menos recursos que sus colegas masculinos, una importante desventaja a la hora de la competencia intrapartidaria. Además de eso, los candidatos legislativos masculinos (a menudo líderes de partido) en sistemas de lista abierta tienen un incentivo perverso en dificultar el acceso a las listas del partido a nivel de distrito de candidatas consideradas competitivas o alternatively un incentivo perverso en disminuir de cualquier forma posible las posibilidades de victoria de muchas, sino de todas, las candidatas femeninas.

Una ventaja notable de los sistemas de lista cerrada (con mandato de designación) es que, combinados con un adecuado reforzamiento para el cumplimiento, garantizan un piso mínimo de representación de mujeres en todos los partidos/distritos. En sistemas donde se aplican sistemas de lista cerrada, mandato de designación, y cumplimiento estricto, podemos estar seguros, como mínimo, de que si un partido gana tres escaños en un distrito, al menos uno de ellos será ocupado por una mujer. (Jones, 2004) En algunos distritos más de una mujer

2 Los electores también pueden votar por el partido y renunciar a cualquier influencia sobre la etapa intrapartidaria del proceso electoral del candidato. Existen muchas variantes entre los sistemas de votación por lista abierta. (Cox, 1997; Payne *et al.* 2002)

ocupará los escaños más preciados por el partido, pero como mínimo siempre habrá por lo menos una. En contraste con los sistemas de lista cerrada, los sistemas de lista abierta no proporcionan tal garantía. Por lo tanto, mientras en algunos distritos a las mujeres les irá muy bien electoralmente (como también es el caso en los sistemas de lista cerrada), en otros su desempeño será muy deficiente, aunque su partido gane un número considerable de escaños.

POBLACIÓN DE ANÁLISIS Y VARIABLES

Para realizar el análisis para este proyecto se recolectaron datos electorales a nivel de distrito de las elecciones más recientes en los nueve países democráticos latinoamericanos que actualmente emplean una legislación de cuotas para las elecciones generales de sus respectivas Cámaras Bajas o unicamerales. Se excluyeron de este análisis países donde las leyes de cuotas se aplican sólo a elecciones primarias (Panamá, Paraguay) o donde en la práctica se aplica esencialmente un sistema de escaños reservados (Guyana). También se excluyeron países donde sólo existen reglas de cuotas a nivel de partidos (a menudo poco respetadas) para algunos, pero no para todos los partidos políticos (Chile, El Salvador, Nicaragua, Uruguay). En total, se incluyeron elecciones de nueve países para la Cámara Baja o unicameral (el año de la elección más reciente está entre paréntesis): Argentina (2005), Bolivia (2005), Brasil (2006), Costa Rica (2006), Ecuador (2006), Honduras (2005), México (2006), Perú (2006), República Dominicana (2006).³ Estas elecciones nos dan una población de análisis derivada de todas las listas de partido/coalición a nivel de distrito que ganaron uno o más escaños en el distrito (con las excepciones parciales de elecciones en Bolivia y México sobre las que se informa abajo). En su conjunto, esas nueve elecciones proporcionan

3 Por razones de espacio y enfoque este capítulo no explora la variedad y los diferentes matices de la experiencia en cuotas en estos nueve países. Para una discusión más detallada y específica sobre el empleo de cuotas para cada país refiérase al material fuente proporcionado por *International IDEA and Stockholm University* (2007), así como los capítulos en este volumen escritos por Araújo (Brasil), Baldez (México), Marx, Borner y Caminotti (Argentina), y Sample y Gallo (Perú).

520 listas distintas de partido/coalición a nivel de distrito en las cuales ganaron uno o más escaños. Estos nueve países emplean alguna forma de representación proporcional con distritos plurinominales para la elección de los miembros de la Cámara Baja o unicameral. Una representación proporcional simple de nivel único con distritos plurinominales se emplea en todos los países, salvo Bolivia y México donde se utilizan diferentes sistemas de representación proporcional mixta (compensatoria en Bolivia y esencialmente segmentada en México). (Shugart y Wattenberg 2003) En los casos de Bolivia y México sólo se examinó la porción del cuerpo legislativo que fue elegida en distritos plurinominales, excluyendo los uninominales donde no se aplica la legislación de cuotas (Bolivia) o su aplicación es poco transparente (México). (Baldez 2004; Reynoso y D'Angelo 2004) Además, para los propósitos de este capítulo, los distritos uninominales no son particularmente útiles a la hora de comprender el impacto diferenciado que puedan tener listas cerradas vs. listas abiertas sobre la elección de mujeres, ya que no se utilizan listas electorales con múltiples miembros.

Por definición, estos nueve países emplean una legislación de cuotas. El porcentaje mínimo de mujeres (o el mínimo de cada género) que debe estar en la lista del partido es 30-33% en siete de los países, con Costa Rica (40%) y Ecuador (45%) como las dos excepciones.

Es importante para el enfoque de este capítulo tener en cuenta que cuatro de los países (Argentina, Bolivia, Costa Rica, México) emplean listas cerradas con mandato de posicionamiento. Al mismo tiempo, cinco (Brasil, Ecuador, Honduras, Perú, República Dominicana) emplean listas abiertas (donde es inoperable el mandato de designación), aunque con algunas diferencias en cuanto a la operación del voto preferencial. (Payne *et al.* 2002)

VARIABLES DEPENDIENTES E INDEPENDIENTES

Se utilizaron dos variables dependientes en el análisis. Una es el porcentaje de escaños ganados por un partido o coalición en un distrito que está ocupado por mujeres. La otra es el número total de escaños ganados por un partido o coalición en un distrito ocupados por mujeres.

Se emplearon tres variables independientes. La primera es el uso de una lista cerrada con mandatos de posicionamiento, codificada con un uno para los casos de Argentina, Bolivia, Costa Rica, y México, y codificada con un cero para los casos de Brasil, Ecuador, Honduras, Perú, y República Dominicana. La segunda es el porcentaje de cuotas para el país. Como ambas variables son, en esencia, efectos fijos específicos del país, no puede emplearse un modelo de efecto fijo (la inclusión de variables de efecto fijo específico para el país no altera las conclusiones sustantivas que se obtienen del análisis a continuación).

En teoría se podrían emplear variables adicionales, tales como variables específicas de partido o de país relativas a temas tales como el cumplimiento. Una dificultad que se presenta al incluir variables para medir lo anterior, es que, a diferencia del caso de Europa Occidental, (Caul 2001) para América Latina no existe evidencia empírica de una relación fuerte entre la ideología de un partido y su tendencia a promover la elección de mujeres. Respecto de variables contextuales adicionales, su inclusión se dificulta por el hecho de que estas degeneran rápidamente en variables poco definidas de efecto específico al país. También sería posible incluir variables contextuales a nivel de distrito (ej., nivel de desarrollo), aunque sería difícil encontrar medidas de comparación por países y, además, la mayoría de los estudios sobre la elección de mujeres en América Latina ha sido, generalmente, incapaz de detectar una relación significativa entre estos tipos de variables a nivel de distrito y la elección de mujeres (ver por ejemplo Araújo, en este volumen; y Sample, en este volumen).

La última variable independiente es la magnitud de partido, que es el número de escaños ganados por el partido o coalición presente en el distrito. Esta variable tiene un rango que varía entre uno a 22, con una media de dos y un valor promedio de tres.

Se utilizan dos modelos diferentes para las dos variables dependientes respectivas. Para el porcentaje de mujeres legisladoras electas, se utiliza el análisis de regresión OLS (*Ordinary Least Squares*), con errores estándar robustos agrupados por país. Para el número de mujeres legisladoras electas, se emplea el análisis de regresión Poisson, con errores estándar robustos agrupados por país.⁴

4 También se empleó en Análisis de Regresión Binominal Negativo. Los resultados que entregó son comparables a los del análisis de regresión Poisson, por lo tanto

ANÁLISIS Y RESULTADOS

La Tabla 1 entrega el análisis de la muestra completa de 520 casos. Respecto de la relación de mayor interés, la del efecto relativo de las listas cerradas (con mandato de designación) vs. listas abiertas sobre la elección de mujeres, los resultados indican que el uso de listas cerradas con mandato de designación tiene, *ceteris paribus*, un efecto positivo significativo sobre la elección de mujeres. En el caso del porcentaje de mujeres electas por lista del partido (Modelo 1), el uso de una lista cerrada redundaba en un porcentaje promedio de mujeres electas en un distrito un 14% mayor al obtenido si se hubiese empleado con lista abierta. En el caso del número de mujeres electas (Modelo 2), un partido en un distrito tiene una probabilidad 50% más alta de elegir una mujer o mujeres al emplear una lista cerrada (con mandato de designación) en lugar de una abierta.

Tabla 1
Distribución de magnitudes de partido
en conjunto y por tipo de lista

Magnitud de partido	Lista cerrada + abierta	Lista cerrada	Lista abierta
1	222 (43)	44 (36)	178 (45)
2	107 (21)	27 (22)	80 (20)
3	77 (15)	20 (16)	57 (14)
4	39 (8)	8 (7)	31 (8)
5+	75 (14)	24 (20)	51 (13)
Total	520	123	397
5-9	53 (10)	11 (9)	42 (11)
10-14	13 (3)	9 (7)	4 (1)
15-	9 (2)	4 (3)	5 (1)

Los valores en porcentajes de las columnas están en paréntesis.

Fuente: Jones (2008)

En ambos modelos el porcentaje de la cuota no está relacionado con el porcentaje y número de mujeres electas. En el Modelo 1 la

no se incluye por razones de espacio. En general los resultados a continuación indican que sería suficiente con sólo la inclusión del análisis OLS; sin embargo, para dar mayor robustez también se retuvieron los resultados del análisis de Poisson.

magnitud de partido no está relacionada con el porcentaje de mujeres electas, sugiriendo una naturaleza no lineal para esta variable, mientras que en el Modelo 2 no sorprende que la magnitud de partido esté correlacionada positivamente con el número de mujeres electas por un partido en un distrito.

Resulta complejo modelar el impacto de la magnitud de partido en la elección de mujeres en un escenario nacional. Esto se debe a potenciales asuntos funcionales, así como a potenciales efectos desconcertantes relacionados con la magnitud de partido en el análisis del Modelo 2 y los porcentajes de la cuota, tanto en el análisis del Modelo 1 como del Modelo 2. Una estrategia adicional con la que se puede calibrar el efecto diferencial de listas cerradas vs. abiertas es analizar secciones transversales separadas de las diferentes magnitudes de partido. En este documento se examinan cinco cortes transversales donde la magnitud de partido es uno, dos, tres, cuatro, y cinco y más de cinco, respectivamente. El último corte transversal de valores múltiples de magnitud de partido (cinco y sobre cinco) se utiliza principalmente debido a la relativa escasez de magnitudes de partido en este rango.

La Tabla 2 muestra cinco modelos (del 3 al 7) en los cuales se usa el análisis de regresión OLS para examinar el efecto de la lista de partido y del porcentaje de cuota sobre el porcentaje de mujeres electas por una lista de partido o coalición a nivel de distrito. La Tabla 3 muestra cinco modelos (del 8 al 12) en los cuales se utilizó el análisis de regresión de Poisson para explorar el impacto de la lista de partido y del porcentaje de cuota en el número de mujeres electas por una lista de partido o coalición a nivel de distrito. Empleando los datos de la Tabla 2, la Tabla 4 entrega valores esperados, errores estándar, e intervalos de confianza de 95% para el porcentaje de mujeres electas para las diferentes magnitudes de partido cuando, tanto una lista cerrada (con mandatos de posicionamiento) como una lista abierta, estaban siendo aplicadas. La Tabla 5 entrega información comparativa del número de mujeres electas para las diferentes magnitudes de partido basada en los datos contenidos en la Tabla 3.⁵

5 Los valores esperados en las Tablas 4 y 5 se calcularon usando Clarify (Tomz, Wittenberg, y King 2003), manteniendo el porcentaje de cuotas variable en su término medio.

Tabla 2
Elección de legisladoras mujeres: análisis combinado

Variab <i>les</i> independientes	Modelo 1	Modelo 2
Lista Cerrada (1)	13.692** (3.642)	0.792** (0.250)
Porcentaje de la cuota	-0.026 (0.298)	0,007 (0.010)
Magnitud del partido	-0.390 (0.436)	0.130*** (0.187)
Constante	20,564 (10.949)	-1.523*** (0.433)
R-cuadrado	0,035	
Error estándar o estimado	31,256	
Chi-cuadrado de Wald		10,08
Número de casos	520	520
Variable Dependiente	% Mujeres	Nº Mujeres
Metodología	OLS	Poisson

Los errores estándar robustos están bajo los coeficientes estimados, en paréntesis.
Significativo en niveles * (.05), ** (.01), y *** (.001) para una prueba bilateral.

Fuente: Jones (2008)

Tabla 3
Elección de legisladoras mujeres: secciones transversales de magnitud de partido

Variab <i>les</i> independientes	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5
Lista Cerrada (1)	0,696 (6.226)	27.451*** (1.837)	17.506** (4.433)	21.700* (7.474)	14.951* (4.627)
Porcentaje de la cuota	-0.630* (0.286)	0.625*** (0.117)	1.401** (0.404)	0,827 (0.445)	2.383*** (0.289)
Constante	42.935** (10.932)	-2.926 (4.743)	-25.679 (15.921)	-53.731*** (9.728)	-58.332** (12.627)
R-cuadrado	0.010	0,201	0,164	0,264	0,433
Error estándar o estimado	40,936	24,301	21,406	15,883	12,879
Número de casos	222	107	77	39	75
Variable Dependiente	% Mujeres	% Mujeres	% Mujeres	% Mujeres	% Mujeres
Metodología	OLS	OLS	OLS	OLS	OLS
Magnitud de Partido	1	2	3	4	5+

Los errores estándar robustos están bajo los coeficientes estimados, en paréntesis.
Significativo en niveles * (.05), ** (.01), y *** (.001) para una prueba bilateral

Fuente: Jones (2008)

Tabla 4
**Elección de legisladoras mujeres: secciones transversales
de magnitud de partido**

Variables independientes	Modelo 6	Modelo 7	Modelo 8	Modelo 9	Modelo 10
Lista Cerrada (1)	0,035 (0,270)	0,953*** (0,076)	0,663** (0,220)	0,860** (0,304)	1,076** (0,406)
Porcentaje de la cuota	-0,033* (0,015)	0,024*** (0,007)	0,046** (0,015)	0,035 (0,020)	0,038 (0,035)
Constante	-0,436 (0,548)	-1,853*** (0,259)	-2,049** (0,674)	-1,562 (0,0893)	-1,083 (1,262)
Chi-cuadrado de Wald	5,40	168,88	10,81	8,06	7,20
Prob > Chi-cuadrado	0,067	0,000	0,005	0,018	0,027
Número de casos	222	107	77	39	75
Variable Dependiente	N° Mujeres	N° Mujeres	N° Mujeres	N° Mujeres	N° Mujeres
Metodología	Poisson	Poisson	Poisson	Poisson	Poisson
Magnitud de Partido	1	2	3	4	5+

Los errores estándar robustos están bajo los coeficientes estimados, en paréntesis.

Significativo en niveles * (.05), ** (.01), y *** (.001) para una prueba bilateral.

Fuente: Jones (2008)

Tabla 5
Elección de legisladoras mujeres, valores esperados

Magnitud de partido	Lista cerrada o abierta	Valor esperado	Error estándar	95% CI (inferior)	95% CI (superior)
1	Cerrada	21,790	5,877	10,326	32,959
1	Abierta	21,090	1,940	17,184	24,982
2	Cerrada	44,870	1,535	42,112	47,975
2	Abierta	17,381	1,030	15,352	19,320
3	Cerrada	35,877	2,586	30,642	40,852
3	Abierta	18,419	3,788	10,403	25,470
4	Cerrada	38,243	5,924	26,977	50,617
4	Abierta	15,955	4,080	7,803	23,992
5+	Cerrada	30,608	1,677	27,241	33,971
5+	Abierta	15,531	4,316	7,672	24,175

Los valores provienen del análisis en la Tabla 3 usando *Clarify* (Tomz, Wittenberg, y King 2003).

Se pueden extraer tres conclusiones generales a partir de una revisión de las Tablas 2, 3, 4, y 5. Primero, cuando la magnitud de partido es uno, no existe una diferencia notoria entre el uso de una lista

cerrada (en coordinación con el mandato de posicionamiento) y el uso de una abierta. Si las listas abiertas fueran superiores a las cerradas (con mandatos) en términos de la elección de mujeres, debiera ser justamente en esta instancia. Debido a que es más común que los líderes de los partidos coloquen hombres en la parte superior de la lista en los sistemas de listas cerradas (con las mujeres ocupando generalmente el segundo o tercer lugar cuando aplica el mandato de posicionamiento), los sistemas de lista abierta teóricamente podrían allanar el camino para que los electores catapulten a las candidatas mujeres por arriba de sus contrapartes masculinos por medio de la votación preferencial. Los resultados aquí expuestos sugieren, sin embargo, que los sistemas de lista abierta, en general, no logran proporcionar este beneficio, siendo las listas abiertas y cerradas (con mandatos de posicionamiento) sistemas iguales a la hora de elegir mujeres cuando la magnitud de partido es uno. La relación entre el tipo de lista utilizado y la elección de mujeres, tanto en la Tabla 2 (Modelo 3) como en Tabla 3 (Modelo 8), es insignificante. Como consecuencia, no es de sorprender que los respectivos valores esperados para el porcentaje y número de mujeres electas por un partido en un distrito, cuando la magnitud de partido es uno, sean esencialmente los mismos para los sistemas de listas cerradas (22% y 0.22 respectivamente) y sistemas de listas abiertas (21% y 0.21).

Tabla 6
Elección de legisladoras mujeres, valores esperados

Escaños	Lista cerrada o abierta	Valor esperado	Error estándar	95% CI (inferior)	95% CI (superior)
1	Cerrada	0,221	0,059	.130	0,357
1	Abierta	0,208	0,018	.174	0,244
2	Cerrada	0,897	.040	0,822	0,983
2	Abierta	0,347	0,021	0,308	0,389
3	Cerrada	1,057	0,086	0,894	1,232
3	Abierta	0,558	0,125	0,348	0,834
4	Cerrada	1,529	0,265	1,078	2,136
4	Abierta	0,654	0,178	0,361	1,038
5+	Cerrada	3,211	0,576	2,251	4,583
5+	Abierta	1.180	0,464	0,558	2,311

Los valores provienen del análisis en la Tabla 4 usando clarificación. (Tomz, Wittenberg, y King 2003)

Segundo, cuando la magnitud de partido es mayor que uno, los sistemas de listas cerradas (con mandatos de designación) claramente tienen mejor desempeño que los de listas abiertas, puesto que el uso de listas cerradas resulta en un porcentaje y cantidad significativamente mayor de mujeres que cuando se utiliza una lista abierta en todos los modelos en las Tablas 2 y 3. Con estos resultados, podemos concluir con seguridad que cuando esté vigente la legislación de cuotas de género, el uso de listas cerradas (con mandatos de posicionamiento) resultará en mayor éxito electoral para las candidatas mujeres que en el caso de utilizar listas abiertas.

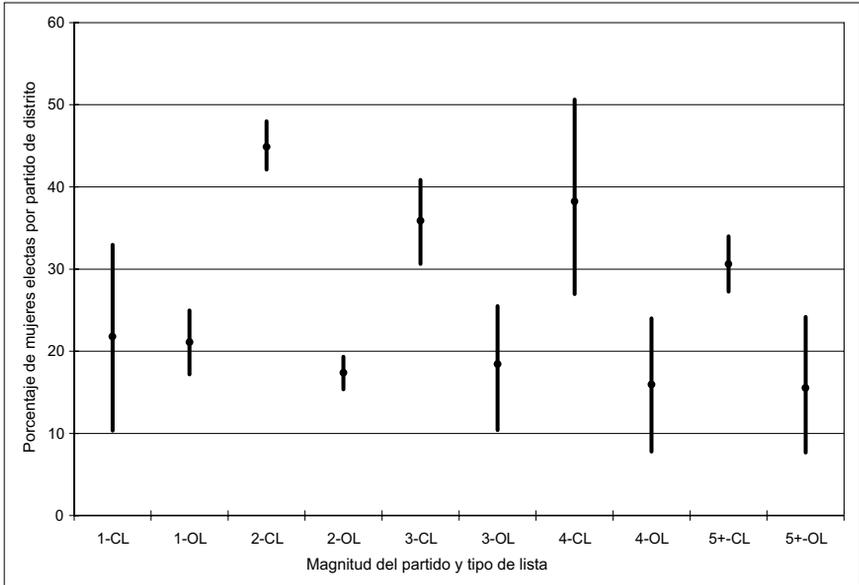
Por ejemplo, la Tabla 4 indica que cuando la magnitud de partido es dos (cuando un partido gana dos escaños en un distrito electoral) el valor esperado para el porcentaje de mujeres electas para sistemas de lista cerrada (con mandatos) es 45%, mientras que para los sistemas de lista abierta es apenas un 17%. También existen diferencias comparables, a pesar de no ser tan impresionantes, entre los sistemas de lista cerrada (con mandatos de designación) y lista abierta para magnitudes de partido de tres (36% vs. 18%), cuatro (38% vs. 16%), y cinco y superior (31% vs. 16%). Este efecto global se visualiza gráficamente en la Figura 1, donde se detallan los valores esperados (junto con sus intervalos de confianza de 95%) para el porcentaje de mujeres electas donde la magnitud de partido es uno, dos, tres, cuatro, y cinco y superior, para los sistemas de lista cerrada y abierta. Los valores esperados mayores para los sistemas de lista cerrada donde la magnitud de partido es dos (comparados a cuando es tres, cuatro, o cinco y superior) son principalmente consecuencia de un «porcentaje efectivo de cuotas» para virtualmente todos los casos en Argentina y Costa Rica de 50% cuando la magnitud de partido es dos.⁶

Tercero, el tamaño porcentual de la cuota tuvo un efecto variable sobre la elección de mujeres. Esta conclusión se debe principalmente a la modesta diferencia entre el tamaño del porcentaje de cuotas en estos nueve países (30% a 45%, con siete con casi idénticos porcentajes de cuotas), diferencias que en la práctica son aún más escasas que las porcentuales estatutarias de cuotas en la mayoría de los casos dada la prevalencia de bajas magnitudes de partido.

6 Las únicas excepciones son un puñado de casos para un par de partidos grandes, en los distritos electorales más grandes, que, recientemente o históricamente, han ganado tres o más escaños en el distrito.

Figura 1

Porcentaje de mujeres electas en listas cerradas y abiertas



Fuente: Los valores provienen del análisis de la Tabla 3.

CONCLUSIÓN

A veces, el saber convencional se equivoca. Más comúnmente, como en este caso, el saber convencional es correcto (razón por la cual se convirtió en saber convencional en primer lugar). No obstante, como observan con precisión Schmidt y Saunders (2004) y Schmidt (2005), el saber convencional respecto de la relación entre las listas de partido (listas abiertas vs. listas cerradas con mandatos de posicionamiento), legislación de cuotas, y elección de mujeres se basó en evidencia empírica relativamente frágil, una deficiencia que este capítulo se ha esforzado por rectificar.

Los resultados presentados aquí ponen de relieve la superioridad de las listas cerradas (con mandatos de posicionamiento) comparadas con las abiertas dentro del contexto de cuotas de género. En términos de la elección de mujeres legisladoras en América Latina, la legislación sobre cuotas de género es, *ceteris paribus*, probable y sustancialmente más efectiva cuando se usa en coordinación con listas cerradas

(asumiendo mandatos de posicionamiento) que cuando se emplea en conjunto con listas abiertas.

La decisión de adoptar un sistema electoral para la elección de legisladores a nivel nacional involucra numerosos criterios relativos a la representación y efectividad, así como numerosos cálculos respecto de la ganancia o pérdida partidista. (Cox, 1997; Payne et al., 2002; Shugart, 2003) Cuando la legislación de cuotas de género está vigente, y cuando un objetivo principal del país sea el de asegurar una fuerte presencia de mujeres en su legislatura nacional, es altamente recomendable el uso de listas cerradas de partido (combinado con mandatos que estipulen la posición de las candidatas). Mientras que el empleo de listas abiertas no implica una falta de representación legislativa femenina en esos sistemas, la utilización de este método electoral dará como resultado promedio un porcentaje de mujeres legisladoras notablemente inferior al que habría existido si se hubiese utilizado un esquema de lista cerrada con mandatos.

El hecho de que en alguna oportunidad en una elección específica con un sistema de lista abierta, las cuotas «funcionen bien» (ej., Perú 2006) no debe ensombrecer el hecho de que a través del tiempo y en los distintos países (así como en diferentes provincias y municipalidades a nivel interno de un país), y manteniendo constantes otros factores, el uso de cuotas en coordinación con listas abiertas resultará en un porcentaje menor de mujeres legisladoras electas al Parlamento, que si las mismas cuotas fuesen usadas en conjunto con listas cerradas (con mandatos de posicionamiento). Es decir, para cada una de las instancias únicas donde se usan cuotas en combinación con listas abiertas y donde la elección de mujeres es comparable a aquella que hubiese ocurrido de estar vigentes listas cerradas y mandatos de designación, existirán varias otras instancias en las cuales la elección de mujeres en los primeros sistemas es notablemente inferior que aquellas en los últimos señalados. Una salvedad a la conclusión anterior respecto de los beneficios de la legislación de cuotas en conjunto con listas cerradas y mandato de posicionamiento es que está basada en evidencia proveniente de América Latina. Es posible que se obtenga un resultado diferente en contextos culturales diferentes, aunque con la posible excepción de Europa del Norte y Escandinavia, parece poco probable que ese sea el caso.

Debido a que Chile debate reformas a la existente legislación electoral que rige para sus elecciones nacionales y municipales, el tema de la representación de las mujeres será sólo uno de muchos factores que influyan en la selección de un nuevo sistema electoral. (Dossier-Reforma Electoral 2006; Mardones Z. 2007; Ríos Tobar y Villar 2006) Es importante subrayar que el nivel de representación de mujeres en el Congreso chileno es actualmente de un anémico 15% en la Cámara de Diputados y un patético 5% en el Senado. Esta baja representación contrasta marcadamente con otros países de la región, como es el caso del Senado argentino (43% femenino), la Asamblea Legislativa de Costa Rica (39%), y la Cámara de Diputados argentina (35%) con porcentajes que son más del doble que los que se encuentran en la Cámara de Diputados de Chile. Otros cuerpos legislativos, tales como el Congreso peruano (29%), tienen cerca del doble de la Cámara de Diputados de Chile. Si Chile desea corregir este vergonzoso bajo nivel de representación femenina en su Parlamento nacional, sería sabio adoptar una legislación que entregara un porcentaje mínimo de mujeres en las listas de partidos, listas cerradas con mandato de designación, y distritos con escaños múltiples suficientemente grandes como para que la magnitud de partido sea como mínimo dos o tres en promedio (con la naturaleza de los mandatos de designación y el porcentaje de cuotas siendo en parte contingente con los valores de magnitud de partido proyectados).

REFERENCIAS

- Araújo, Clara. (2003) «Quotas for Women in the Brazilian Legislative System». Presentado en el Taller Internacional IDEA, Lima, Perú, febrero 23-24.
- Baldez, Lisa. (2004) «Obedecieron y Cumplieron?: The Impact of the Gender Quota Law in Mexico». Presentado en el Congreso Internacional de la Asociación de Estudios sobre América Latina, Las Vegas, Nevada, octubre 7-9.
- Caul, Miki. (2001) «Political Parties and the Adoption of Candidate Gender Quotas: A Cross-National Analysis». *The Journal of Politics* (Nº 63, noviembre), pp. 1214-29.
- Cox, Gary W. (1997) *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. New York: Cambridge University Press.
- Dossier-Reforma Electoral. (2006) *Revista de Ciencia Política* (Nº 26, 1), pp. 191-235.
- Durrieu, Marcela. (1999) *Se dice de nosotras*. Buenos Aires: Editorial Catálogos.

- Htun, Mala N., y Mark P. Jones. (2002) «Engendering the Right to Participate in Decision-making: Electoral Quotas and Women's Leadership in Latin America». In *Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America*, ed. Nikki Craske and Maxine Molyneux. New York, Palgrave.
- IDEA Internacional y Stockholm University. (2007) «Sources and Additional Reading». www.quotaproject.org/sources/cfm.
- Jones, Mark P. (2004) «Quota Legislation and the Election of Women: Learning From the Costa Rican Experience». *The Journal of Politics* (N°66, noviembre), pp. 1203-23.
- and Patricio Navia. (1999) «Assessing the Effectiveness of Gender Quotas in Open-List Proportional Representation Electoral Systems», *Social Science Quarterly* (N°80, junio), pp. 341-55.
- . (1996) «Increasing Women's Representation Via Gender Quotas: The Argentine Ley de Cupos», *Women & Politics* (16:4, diciembre), pp. 75-98.
- Krook, Mona Lena. (2005) *Politicizing Representation: Campaigns for Candidate Gender Quotas Worldwide*. Ph.D. disertación, Columbia University.
- Mardones Z., Rodrigo. (2007) «Todas íbamos a ser reinas», *Revista de Ciencia Política* (Volumen Especial: Anuario Político de América Latina), pp. 79-96.
- Matland, Richard E. (2005) «Enhancing Women's Political Participation: Legislative Recruitment and Electoral Systems». In Julie Ballington and Azza Karam, eds. *Women in Parliament: Beyond Numbers, A Revised Edition*. Stockholm: International IDEA.
- Payne, J. Mark, Daniel Zovatto G., Fernando Carrillo Flórez, y Andrés Allamand Zavala. (2002) *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*. Washington D.C.: Inter-American Development Bank y International IDEA.
- Reynoso, Diego, y Natalia D'Angelo. (2004) «Leyes de cupos y elección de mujeres en México», Manuscrito no publicado, FLACSO-México.
- Ríos Tobar, Marcela, y Andrés Villar. (2006) *Cupos de género, democracia y representación*. Santiago, Chile, FLACSO.
- Schmidt, Gregory D. (2005) «Is Closed List PR Really Optimal for the Election of Women?: A Cross-National Analysis». Capítulo preparado para la Reunión Anual de la American Political Science Association. Washington D.C.
- y Kyle L. Saunders. (2004) «Effective Quotas, Relative Party Magnitude, and the Success of Female Candidates: Peruvian Municipal Elections in Comparative Perspective», *Comparative Political Studies* (N° 37, agosto), pp. 704-34.
- Shugart, Matthew Soberg. (2003) «Extreme Electoral Systems and the Appeal of the Mixed-Member Alternative», in Matthew Soberg Shugart and Martin P.

- Wattenberg, eds., *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* New York: Oxford University Press.
- y Martin P. Wattenberg. (2003) *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* New York, Oxford University Press.
- Tomz, Michael, Jason Wittenberg, y Gary King. (2003) *Clarify: Software for Interpreting and Presenting Statistical Results*. Harvard University.

Capítulo 8

EL EFECTO DE LAS LEYES DE CUOTA EN LA REPRESENTACIÓN DE LAS MUJERES EN AMÉRICA LATINA

Marcela Ríos, Daniela Hormazábal y Maggi Cook

A lo largo de este volumen se ha argumentado y demostrado que uno de los factores que ha incidido en forma más directa en pro de la presencia de mujeres en cargos de elección popular ha sido la introducción de medidas de acción positiva que imponen a los partidos políticos presentar un cierto porcentaje de mujeres como candidatas a procesos electorarios. Casi un centenar de países en el mundo utiliza algún mecanismo de cuota de género en la actualidad, (*Quota Project* IDEA Internacional) entre cuotas voluntarias adoptadas por los propios partidos políticos, leyes electorales de cuotas mandatorias para todos quienes compiten en elecciones, escaños reservados (ver Krook en este volumen). Estas medidas han sido justificadas y aprobadas en muchos países justamente por la necesidad de enfrentar el problema de la subrepresentación de las mujeres y, de paso, los cuestionamientos a la democracia como tal. (Dahlerup 2006; Krook, Marx, Caminotti y Borner en este volumen)

América Latina ha estado a la vanguardia de esta tendencia internacional en pro de las medidas de acción positiva para aumentar la presencia de mujeres en cargos de elección popular. (Ríos y Villar 2006) Once países latinoamericanos han introducido en sus legislaciones medidas de acción afirmativas orientadas a entregar un piso mínimo a las mujeres que deseen presentarse a elecciones, internas o populares, para que compitan en condiciones más equitativas con sus pares varones. (Htun 2002) Así, las cuotas de género han formado parte de una estrategia general para romper con las históricas barreras

que encuentran las mujeres en sistemas altamente paternalistas y sexistas como los latinoamericanos a la hora de participar masivamente en la esfera pública. (Zevallos 2005)

En esta compilación se han abordado una serie de problemas vinculados a la adopción, implementación y resultados de las cuotas en América Latina y en el mundo. Se han discutido los argumentos y factores que han permitido la adopción de cuotas, así como sus efectos tanto en la representación de mujeres como en su empoderamiento y capacidad de promover intereses y derechos de género. Asimismo, se ha entregado información en profundidad de los resultados de la aplicación de las cuotas en algunos casos nacionales emblemáticos como Argentina (Marx, Caminotti y Borner), Brasil (Araujo), Perú (Gallo, Sample, Schmidt) y México (Baldez) así como de los efectos según la forma en que se conectan con arreglos electorales específicos como el tipo de lista (Jones).

Este capítulo se propone contribuir al análisis global entregado por los trabajos anteriores revisando los resultados empíricos específicos de la aplicación de las cuotas de género en la representación «descriptiva» de las mujeres en América Latina. Se trata de analizar la tendencia general en la región y evaluar el efecto agregado de la aplicación de las cuotas en la presencia de mujeres en los poderes legislativos. La hipótesis que sustenta el análisis es que las leyes de cuota han tenido un efecto positivo y determinante en el aumento de mujeres que ocupan cargos parlamentarios en la región.

Para ello, a modo de introducción, se discuten algunas definiciones utilizadas en el trabajo y que sirven de marco para el análisis posterior; luego se presenta un diagnóstico comparado de la presencia de mujeres en cargos legislativos en América latina. En un segundo momento se analizan los factores que inciden en el efecto de las cuotas sobre la presencia de mujeres, para terminar con un análisis de acuerdo a los distintos factores identificados.

CUOTAS Y REPRESENTACIÓN

Una de las falencias más evidentes de las democracias latinoamericanas se relaciona con la representación y participación, específicamente si consideramos la representatividad de las autoridades públicas electas,

el acceso/derecho *efectivo* de la mitad de la población para presentarse y competir a cargos públicos. La ausencia de mujeres de las esferas de poder político es un tema central en este sentido y cuestiona el grado en que las mismas pueden competir efectivamente para acceder a cargos públicos. (Ríos Tobar 2008) Si bien, en las últimas décadas, se ha producido un aumento importante de la presencia de mujeres en cargos de elección popular y otros órganos político-institucionales en la región, este aumento sigue siendo deficitario a la luz de los niveles reales de representación femenina.

Una de las medidas que los Estados latinoamericanos han aplicado para enfrentar la subrepresentación de las mujeres han sido las cuotas de género. Estas medidas de acción afirmativa tienen como objeto fundamental modificar las prácticas que permiten mantener la exclusión de las mujeres de la esfera del poder político, aumentando su capacidad de participación e inclusión en el proceso decisonal. (Fernández 2006)

En particular, las cuotas de género son mecanismos a través de los cuales se busca asegurar que las mujeres constituyan —al menos— una minoría decisiva del 30% al 40% en el proceso decisonal, (Dahlerup 2002) permitiendo compensar —de formar temporal o hasta que se equilibre la situación— la deuda histórica que la democracia tiene con las mujeres en términos de exclusión y discriminación del proceso decisonal. (Duarte 2001)

En América Latina las cuotas de género aparecen como uno de los factores político/institucionales que han permitido hacer frente al déficit democrático que evidencian los Estados en la región latinoamericana, al ser políticas y/o mecanismos impulsados directamente por los Estados con el objeto de alcanzar una igualdad efectiva de los diferentes grupos sociales que componen la población nacional -en este caso, de las mujeres- en el acceso a cargos de decisión o elección popular. (Hola, Veloso y Ruiz 2002)

Como analiza Franceschet en uno de los capítulos introductorios de esta compilación, los argumentos para apoyar las cuotas se sustentan a menudo en nociones de representación que van más allá de la mera presencia de mujeres en espacios políticos de poder, a menudo apelando al efecto que dicha presencia puede tener en el contenido y forma de la política. La autora plantea que la *representación* no es un concepto unívoco sino que tiene a lo menos tres dimensiones:

descriptiva, sustantiva y simbólica. A nivel descriptivo, la representación es entendida simplemente como la presencia e inclusión de los miembros de un grupo social en las instituciones de toma de decisiones; en términos simbólicos, la representación supone la evaluación y percepción de los representados de sus representantes. Sin embargo, la dimensión sustantiva trasciende las expresiones formales y se coloca en el espacio de la representación de intereses y posiciones de los grupos sociales representados. (Pitkin 1985:233) Busca avanzar hacia la correspondencia entre su rol como representante y las necesidades y exigencias de quienes lo eligieron como tal, los representados.

En este trabajo recogemos el debate planteado reconociendo que se requiere profundizar debates normativos, políticos y la investigación empírica para determinar los vínculos que existen entre la representación descriptiva y sustantiva de las mujeres, así como el posible efecto que la aplicación de cuotas de género puede tener en orientar esa relación. Nuestro interés es aportar evidencia empírica que permita establecer más claramente el efecto que las cuotas han tenido en la presencia de mujeres en cargos parlamentarios en América Latina como un aporte a este debate mayor.

TRAYECTORIA DE LAS CUOTAS EN LA REGIÓN LATINOAMERICANA

En general, la adopción de las cuotas de género ha sido posible gracias a la convergencia de varios factores entre los que destaca el esfuerzo realizado por el movimiento de mujeres, y el surgimiento y legitimación de normas internacionales que han promovido la relación igualdad de género con democracia. (Htun 2002) En particular, las normativas incorporadas en las legislaciones latinoamericanas no han estado lejos del planteamiento anterior.

Entre 1991 y 2000, 11 países latinoamericanos han adoptado mecanismos de cuotas de género en sus legislaciones internas.⁷ Las leyes

7 Otros cuatro —Chile, El Salvador, Nicaragua y Uruguay— cuentan con cuotas, pero sólo a nivel del partidos políticos; en Colombia después de una disputa judicial las cuotas se aplican sólo a los cargos de designación en el poder ejecutivo, mientras que en Venezuela después de aprobada y aplicada una ley de cuotas a una elección la Corte Suprema la declaró inconstitucional.

de cuotas incorporadas por primera vez en Argentina en 1991, y entre 1996 y 2000 en otros diez países de la región, establecen porcentajes mínimos de candidaturas femeninas con el que deben contar las listas electorales presentadas por los partidos políticos en los procesos electorarios, porcentajes que oscilan entre un 20% y 40%, respectivamente, siendo Costa Rica el único país donde la ley estipula el porcentaje de cuota más elevado de la región.

Tabla 1
Aprobación de leyes de cuota en América Latina

País	Años de aprobación	Porcentaje de la cuota
Argentina	1991	30 C.B
		30 Sen
Bolivia	1997	30 C.B
		25 Sen
Brasil	1997	30 C.B
Costa Rica	1996	40
Ecuador	1997	30
Honduras	2000	30
México	1996	30 C.B
		30 Sen.
Panamá	1997	30
Paraguay	1996	20 C.B
		20 Sen.
Perú	1997	30
República Dominicana	1997	25

Fuente: Ríos y Villar 2006 a partir de base de datos de IDEA, www.quotaproject.org.

En 1991, Argentina pasó a ser el país pionero de la región en adoptar una ley de cuotas para su legislación interna. Con la promoción que las congresistas y grupos de mujeres argentinas le dieron al tema a lo largo de Latinoamérica, y gracias al impulso decisivo que significó para la aceptación de las cuotas de género a nivel regional la IV Conferencia Sobre la Mujer celebrada en Beijing en 1995, las leyes de cuotas se convirtieron en una realidad para otros 11 Estados latinoamericanos. Es por ello que entre 1996 y 1997 nueve de los 11 países latinoamericanos con cuotas las incorporaron a su legislación. El último país en aprobar una ley de cuotas en la región fue Honduras hace ya ocho años.

Cabe resaltar que en dos de estos países las cuotas no se aplican a las competencias electorales legislativas propiamente tales sino que a las primarias para la selección de candidaturas: Paraguay y Panamá (Jones en este volumen). Es por ello que estos países no serán incluidos en el análisis sobre el resultado de las leyes electorales de cuotas de género en la región.

FACTORES INSTITUCIONALES QUE INTERVIENEN EN EL EFECTO DE LAS CUOTAS DE GÉNERO

Las leyes de cuota han sido el método o la medida de acción afirmativa más empleada en América latina para incentivar la presencia de más mujeres en los procesos de toma de decisiones. Sin embargo, la mera existencia de una normativa legal no asegura la consecución de sus objetivos. Diversos autores han señalado que para que las cuotas tengan un efecto positivo se deben cumplir con ciertos requisitos mínimos que otorguen mayores garantías para su eficacia y que estas estén enmarcadas en contextos institucionales favorables. (Krook y Jones en este volumen; Htun y Jones 2002) Entre estos factores destaca el carácter mismo de la normativa de cuota, el sistema electoral imperante (proporcional o mayoritario), el tipo de lista utilizado, la magnitud distrital y de partido, el rol de los partidos políticos, los sistemas de financiamiento electoral, entre otras variables institucionales.

Diversos estudios han mostrado, por ejemplo, que las cuotas de género tienden a funcionar de mejor forma en sistemas electorales de representación proporcional con magnitudes de distritos de medianas a grandes. (Htun y Jones 2002, Jones en este volumen) Un estudio realizado por la Unión Europea encontró una clara y fuerte relación entre el tipo de sistema electoral y los niveles de representación femenina tanto en el continente europeo como en el mundo. El estudio señala que los Estados miembros que tienen los mayores niveles de representación política femenina tienen sistemas electorales proporcionales o mixtos, mientras aquellos con los niveles más bajos de representación tienen sistemas mayoritarios o mixtos. (Unión Europea 1997)⁸

8 Los sistemas mayoritarios son los que asignan los escaños en cada circunscripción al candidato(s) con mayor número de votos, los sistemas de representación

Este efecto se produce debido al tipo de incentivos políticos que produce cada sistema electoral. Por una parte, los sistemas mayoritarios generan incentivos negativos en los partidos políticos para la selección de candidatas mujeres. De acuerdo al estudio encargado por la Unión Europea, los sistemas mayoritarios dificultan la entrada de mujeres debido a que la lógica que se impone en los partidos para conformar sus listas de candidatos genera la idea de que es necesario seleccionar sólo a candidatos de «éxito» que aseguren ganancias en contiendas de suma-cero. Por lo general, la construcción social de las diferencias de género influye en los líderes políticos a cargo de seleccionar candidatos (habitualmente hombres) ya que «con frecuencia se pone en entredicho la candidatura femenina dando por supuesto que hay menos probabilidades de que el electorado vote por una mujer». (Unión Europea 1997)

En cuanto al tipo de lista, múltiples estudios han señalado que las listas cerradas y/o bloqueadas con mandato de ubicación es donde las cuotas tienen un efecto más significativo en la elección de mujeres (ver Jones en este volumen). Por el contrario, los sistemas que utilizan listas abiertas tienen un efecto inverso, aumentando los obstáculos para la elección de mujeres.

Por su parte, el porcentaje que indica la cuota no necesariamente determina finalmente el número de candidaturas femeninas que deben presentar las listas electorales, ni mucho menos que dicho porcentaje se traduzca en uno semejante de escaños recibidos por las candidatas mujeres. La experiencia en América Latina ha sido enfática en demostrar que, si bien muchos partidos cumplen con la cuota de candidaturas femeninas estipulada por ley, a la hora de conformar sus listas electorales, dichos cupos son dispuestos en posiciones irrelevantes de las papeletas las cuales les dan casi nulas posibilidades de salir electas para el cargo al cual se postula. Frente a esto, a lo largo de la región se han implementado ciertas disposiciones adicionales a las cuotas orientadas a reforzar la eficacia de las mismas, fijando una distribución obligatoria de las candidaturas femeninas, además de sanciones al incumplimiento de las normativas antes señaladas.

proporcional son aquellos en que los escaños se adjudican de acuerdo al porcentaje de votos que obtenga cada partido. (Payne *et. al.* 2003: 94)

Tabla 2
**Variables electorales y su efecto en las oportunidades
 para la elección de mujeres**

Variables	Mayores oportunidades para la elección de mujeres	Menores oportunidades para la elección de mujeres
Sistema electoral	Representación proporcional	Mayoritario
Magnitud distrital	Alta	Baja
Tipo de lista	Cerrada	Abierta
Mandato posicionamiento	Si (con lista cerrada)	Sin mandato
Sanciones	Efectivas y aplicadas	Inexistentes o que no se aplican

Fuente: Ríos y Villar 2006.

Así, la evidencia internacional ha demostrado que sin un mandato de posicionamiento en listas electorales la cuota no basta para que las mujeres resulten electas; a ellas se las puede incluir en los últimos lugares de la lista —y cumplir por tanto con una cuota— sin que puedan competir en igualdad de condiciones y con escasas posibilidades de ser electas. Es por ello que en América Latina por lo menos cinco países han adoptado dichos mandatos en conexión con la aplicación de las cuotas. Estos países son Argentina, Bolivia, Costa Rica y México (Jones en este volumen). Este mecanismo sólo puede ser utilizado en aquellos sistemas donde se utilizan listas cerradas y bloqueadas, donde la decisión sobre el orden de los candidatos depende del partido (o de quién presente la lista) y no de la selección de los electores, como ocurriría en un sistema de lista abierta.

La existencia, severidad y capacidad de aplicación de sanciones para el no cumplimiento de las cuotas es también un factor que incide en los resultados una vez que se aplican estas normas. Siete países de América Latina han establecido sanciones para quienes no cumplen con las respectivas legislaciones de cuotas (Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, México, Paraguay y Perú) (Ríos y Villar 2006) entre las que destaca el rechazo por parte de la autoridad electoral de aquellas listas que no respeten ni la cuota señalada y/o la especificidad estipulada por la ley respectiva⁹. Aunque como algunos de los trabajos

⁹ Para una discusión de sanciones específicas ver Ríos y Villar 2006 y Marx, Caminotti, Borner, Araujo en este volumen.

presentados en esta compilación han mostrado, la sola existencia de sanciones no asegura su aplicación efectiva (ver Araujo, por ejemplo, para el caso de Brasil).

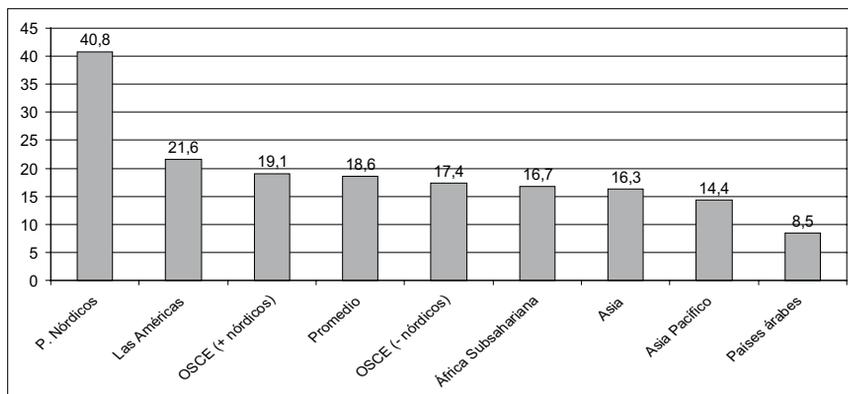
DIAGNÓSTICO REGIONAL: LA PRESENCIA DE MUJERES EN ESCAÑOS LEGISLATIVOS EN AMÉRICA LATINA

A pesar del aumento sostenido en la presencia de mujeres en diversos ámbitos sociales y políticos a nivel internacional, aún persisten altos índices de subrepresentación femenina en los órganos legislativos en América Latina. Si bien, las mujeres constituyen la mitad de la población mundial, y el 50% de la fuerza laboral, (Ballington y Méndez-Montalvo 2002) corresponden —en promedio— sólo al 18% de los representantes a nivel mundial. Lo anterior se traduce en que, en promedio, las mujeres conforman el 18,1% de los representantes en las Cámaras Bajas y el 17,1% en los Senados del mundo. (IPU 2008)

Cuando se compara la presencia de mujeres en escaños legislativos en las distintas regiones del mundo surgen importantes diferencias. A nivel regional, son los países nórdicos donde, en promedio, se registra mayor presencia femenina en los órganos legislativos (41,6%), y en los árabes donde más subrepresentadas se encuentran las mujeres, alcanzando sólo el 9%.

Gráfico 1

Mujeres parlamentarias: promedios regionales a nivel mundial

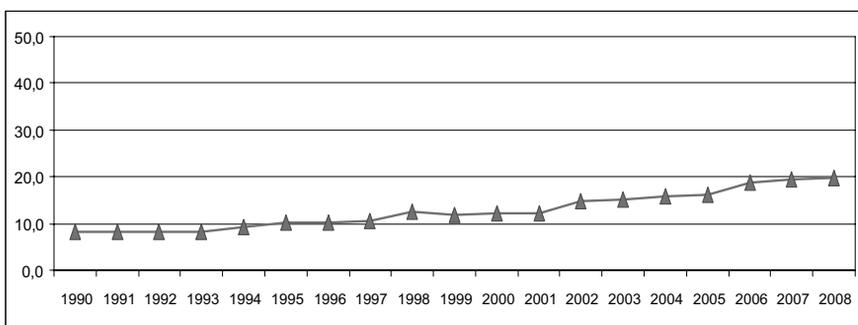


Fuente: Elaboración propia a partir de datos en Unión Interparlamentaria, www.ipu.org.

Como indica el Gráfico 1, la región latinoamericana, por su parte, se ubica en segundo lugar entre las regiones del mundo con mejores niveles de representación femenina con un 21,6%, seguida por los países de la OSCE (excluyendo los países nórdicos).

La evolución histórica de la representación de mujeres a nivel parlamentario ha mostrado un crecimiento lento, pero sostenido, a nivel agregado durante las últimas dos décadas. Mientras en 1990 las mujeres ocupaban el 8,2% de los escaños parlamentarios¹⁰ en la región, para 2000 esa cifra había incrementado en cuatro puntos porcentuales para alcanzar el 12,2%, mientras que en los últimos ocho años se produjo un aumento de siete puntos porcentuales para alcanzar un 19,8% en 2008.¹¹

Gráfico 2
Evolución promedio presencia femenina en Congresos de América Latina



Fuente: Elaboración propia a partir de datos en Unión Interparlamentaria, www.ipu.org.

10 La información utilizada para elaborar estos cálculos fue obtenida en el sitio de la Unión Interparlamentaria e incluye datos para 18 países de la región: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Para los países bicamerales los porcentajes constituyen el promedio de representación de mujeres en ambas Cámaras (www.ipu.org).

11 Estos avances no deben ser interpretados como un proceso lineal progresivo, no hay un movimiento ascendente vinculado, por ejemplo, a la modernidad. Existen múltiples ejemplos contemporáneos de retrocesos y estancamientos. En Chile la proporción de mujeres en el Congreso era mucho menor en 1990, después de una larga y activa movilización política del movimiento de mujeres, que antes de la dictadura en 1970, sin la existencia de esa movilización (pero con un cambio radical al sistema electoral). Las recientes elecciones en Uruguay, catalogadas como históricas por muchos por haber quebrado el tradicional bipartidismo, tuvieron el efecto, casi ignorado, de un retroceso en la presencia de mujeres en la Cámara Baja: de 12 a 11 mujeres y un estancamiento en el Senado en tres.

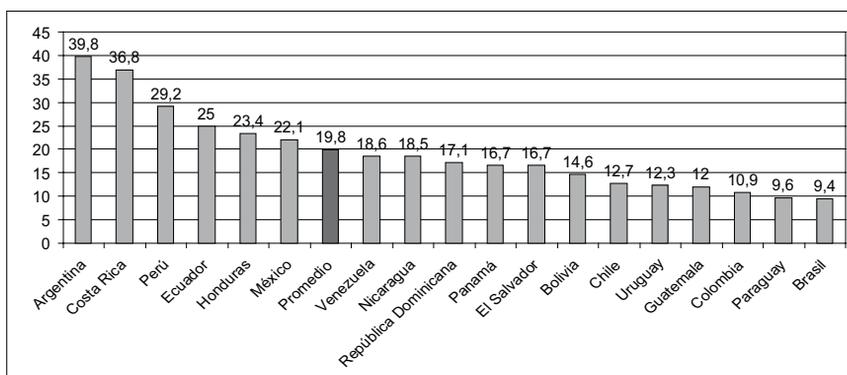
Las cifras usadas son los promedios de ambas Cámaras para países bicamerales o el de la Cámara Baja para los unicamerales, según corresponda.

A pesar de este incremento, cuando se observa la situación en el conjunto de países, las mujeres siguen representando una minoría entre los legisladores latinoamericanos, quienes son en un 80,2% varones.

Al analizar la presencia de mujeres a nivel de los países surgen diferencias muy significativas en los porcentajes de representación femenina. Mientras dos países se encuentran entre los diez primeros países del mundo con mayor representación de mujeres en sus parlamentos (Argentina y Costa Rica), otros, como Brasil, mantienen niveles de representación muy similares a los de hace casi dos décadas atrás.

Gráfico 3

Porcentajes de mujeres en Congresos de la región latinoamericana



Fuente: Las cifras entregadas corresponden a los congresos unicamerales o al promedio entre las dos cámaras en aquellos países con congresos bicamerales. Elaboración propia a partir de datos en Unión Interparlamentaria, www.ipu.org.

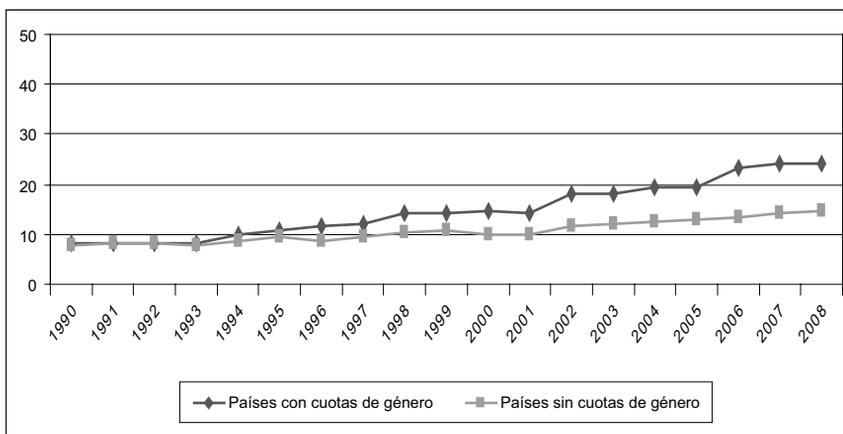
Los países que han experimentado los incrementos más importantes en la presencia de mujeres en el poder legislativo son Argentina y Costa Rica en primer lugar, seguidos por Perú, Ecuador, Honduras y México. Todos ellos superan el promedio regional. Al otro extremo, los países que han mostrado menos cambios en este indicador son Brasil, Paraguay y Colombia.

Frente a lo anterior, cabe preguntarse qué explica las diferencias tan marcadas en representación de mujeres entre los países de la región latinoamericana.

EL EFECTO DE LAS CUOTAS DE GÉNERO LATINOAMERICANA

La tendencia general en la región latinoamericana evidencia que los mecanismos de cuotas de género, en general, han logrado mejorar los índices de representación femenina en aquellos países que las han incorporado a sus legislaciones. Así lo evidencia el siguiente gráfico donde es posible apreciar que aquellos países que cuentan con leyes de cuotas presentan una pendiente más elevada de crecimiento de presencia femenina en los órganos legislativos que aquellos donde no se han aprobado dichas normativas.

Gráfico 4
Presencia de mujeres en Congresos latinoamericanos



Fuente: Elaboración propia a partir de datos en Unión Interparlamentaria, www.ipu.org. Las cifras usadas son los promedios de ambas Cámaras para países bicamerales o el de la Cámara Baja para los unicamerales, según corresponda. Los países con cuotas incluidos en el análisis son: Argentina, Brasil, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Perú y República Dominicana.¹² Los países sin cuotas incluidos son: Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Uruguay, Venezuela.

12 Se excluyen de esta lista Paraguay y Panamá donde las cuotas se aplican sólo a elecciones primarias (ver Jones en este volumen).

Los resultados muestran que los países que han adoptado leyes de cuotas superan (en forma agregada) el 20% de mujeres en sus respectivos Congresos a partir de 2004, mientras los países que no han incorporado este tipo de medidas mantienen niveles de representación femenina cercanos al 15% en la actualidad. La diferencia entre los dos grupos de países es de casi diez puntos porcentuales: mientras los países con cuotas tienen un promedio de 24,2% de parlamentarias mujeres, los países sin cuotas sólo llegan al 14,8%.

Si bien ambos grupos de países muestran una tendencia hacia el aumento en el porcentaje de mujeres parlamentarias, el ritmo de crecimiento es mucho menor en aquellos países sin cuotas de género. El gráfico muestra claramente un punto de inflexión a fines de la década de los noventa luego que un grupo importante de países aprobara leyes de cuota.

Los resultados electorales respecto de la elección de candidatas para cargos legislativos en la región muestran que las cuotas en América Latina han funcionado principalmente como un acelerador para la incorporación de mujeres a dichos cargos. Los nueve países que cuentan con leyes de cuotas que aplican a sus elecciones legislativas (Argentina, Brasil, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Perú y República Dominicana) contaban, en promedio, con un 9,3% de mujeres en sus Congresos antes de que se aprobaran las respectivas cuotas. Esto implica que evidenciaron un aumento de 14,5 puntos porcentuales en un poco más de una década.¹³

Si bien los resultados agregados son positivos y permiten afirmar que, en términos generales, las cuotas en América Latina han cumplido con el objetivo de acelerar el ritmo de incorporación y magnitud de representación de mujeres a cargos de elección popular, al analizar la evidencia por país es evidente que existen diferencias muy significativas en los resultados alcanzados por cada uno de los nueve países incluidos en este grupo.

En la tabla que se muestra a continuación se presentan los porcentajes de la tasa o magnitud de crecimiento de mujeres congresistas en los países que cuentan con leyes de cuota en la región.

13 Para información detallada de la representación de mujeres en la región ver Anexo N° 2 al final del documento.

Tabla 3

Magnitud de crecimiento presencia de mujeres en Cámaras bajas después de la aprobación de leyes de cuota

País	Año de aprobación ley de cuotas	Porcentaje de mujeres antes de la aprobación (%)	Porcentaje de mujeres en la última elección (%)	Tasa de crecimiento (%)
Argentina	1991	6	40	566,7
Ecuador	1997	4	25	525
Perú	1997	11	29,2	165
Costa Rica	1996	14	36,8	162,8
Honduras	2000	9,4	23,4	149
República Dominicana	1997	12	19,7	64
Bolivia	1997	11	16,9	54
México	1996	17	23,2	36,5
Brasil	1997	7	9	28,6
Promedio				194,6

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de IPU: www.ipu.org.

En general todos los países incluidos en la tabla evidencian aumentos de la presencia de mujeres en sus Cámaras Bajas en el período analizado. El promedio de la tasa de crecimiento efectiva en el porcentaje de escaños parlamentarios ocupados por mujeres en países con leyes de cuota en América Latina —medida a partir del período legislativo anterior a que fuera aprobada la ley de cuotas y la última elección legislativa registrada— corresponde a un 194,6%.¹⁴

A pesar de la tendencia general, las diferencias en este grupo de países son muy grandes. En Argentina y Ecuador se registra el aumento más drástico en la elección de mujeres parlamentarias después de aprobadas las respectivas leyes de cuota. Estos incrementos corresponden al 566,7 y 525 %, respectivamente. En ambos países la presencia inicial de mujeres era extremadamente baja, lo que incrementa la tasa de crecimiento toda vez que es más fácil superar el punto de

14 Para ver con mayor detalle el efecto de las cuotas de género en la incorporación femenina a los órganos legislativos de la región entre una elección y otra, ver anexo N° 1 correspondiente a la tabla titulada «Variación de mujeres en los Congresos de los países de la región con ley de cuotas por elección legislativa».

inicio en comparación a otros países que aprueban las normas de cuota cuando ya se encuentran en un nivel cercano al promedio mundial: como lo son Costa Rica y México.

Un segundo grupo de países evidencia una tasa de crecimiento muy significativa, pero menor a la de Argentina y Ecuador. Se trata de Perú, Costa Rica y Honduras con promedios de 165, 162,8 y 149 %, respectivamente.

Los países que cuentan con leyes de cuota y que evidencian las tasas más bajas de crecimiento son Brasil, México, Bolivia y República Dominicana con 28,6, 36,5, 54 y 64 %, respectivamente.

Estos resultados son coherentes con las predicciones de la literatura que identifica ciertos arreglos institucionales como factores facilitadores y obstaculizadores para la implementación de las cuotas.

En el caso de México y Bolivia se trata de sistemas electorales mixtos donde parte importante de los parlamentarios son electos en distritos uninominales, la cuota se aplica por tanto a sólo a una porción de los escaños y en el resto operan incentivos de tipo mayoritario identificados como poco conducentes a la elección de mujeres. Más aún, en México la cuota se aplica sólo en aquellos distritos donde no se realizan elecciones primarias restringiendo más aún el efecto de la medida (Baldez en este volumen).

Por su parte, en los casos de Brasil y República Dominicana, se trata de sistemas donde la elección de candidatos se realiza utilizando listas abiertas. Esto implica que las candidatas mujeres deben competir por un escaño frente al electorado, disminuyendo la efectividad inmediata de la cuota. Más aún, en ninguno de estos dos países las leyes de cuotas aprobadas cuentan con sanciones que permitan asegurar que los partidos políticos respeten su cumplimiento. (Ríos y Villar 2006; *Quota Project* IDEA Internacional)

Un factor relevante que debe ser considerado al comparar los países con leyes de cuota entre sí es el rango de tiempo transcurrido desde la aprobación de la norma. El efecto de la aplicación de las cuotas tendrá un efecto mayor con el paso del tiempo mediante una aplicación consistente en varias elecciones sucesivas. Así es esperable que los resultados en países donde se han realizado cinco o más elecciones aplicando cuotas (como Argentina) serán más significativos que en aquellos donde se aplicado sólo una o dos veces (como Honduras).

Es por ello que para poder llegar a conclusiones más específicas hemos querido considerar esta variable y elaborar un indicador

adicional para evaluar los resultados de las cuotas de género. Se trata de la tasa de crecimiento medio entre elecciones (cuánto aumentó el porcentaje de mujeres entre una elección legislativa y otra, a partir de la adopción de la ley de cuotas).

De acuerdo a los resultados que se presentan en la Tabla 5, se observa que el crecimiento medio en el porcentaje de parlamentarias electas entre elecciones desde la aprobación de la primera ley de cuotas en 1991 es del 53,8%, siendo en países como Ecuador y Honduras donde se registra, en promedio, un crecimiento medio de mujeres congresistas más alto entre una elección legislativa y otra (127,7% y 142,0%, respectivamente).

Tabla 5
**Evolución del crecimiento de mujeres electas
por elección legislativa países con cuotas**

País	Año aprobación de la ley	% mujeres en Cámara baja año de aprobación de las cuotas	N° de elecciones posterior a la aprobación ley de cuota	Crecimiento medio entre elecciones desde la cuota (%)
Honduras	2000	9,4	2	142,0
Ecuador	1997	4	3	127,7
Perú	1997	11	2	63,0
Costa Rica	1996	14	3	43,2
Argentina ¹⁵	1991	6	7	37,3
Bolivia	1997	11	2	29,8
República Dominicana	1997	12	3	18,4
México	1996	17	3	12,2
Brasil	1997	7	3	11,0
Promedio				53,8

Fuente: Elaboración propia a partir de datos encontrados en la base de datos sobre mujeres en los parlamentos latinoamericanos de IPU: www.ipu.org.

De acuerdo a los resultados expuestos se constata que todos los países han aumentado el número de mujeres en sus Congresos, in-

15 Las elecciones legislativas de 2003 fueron suspendidas de cara a las elecciones presidenciales de ese año.

mediatamente después de haberse implementado la ley de cuota —a excepción de Brasil, Honduras y México—, donde el efecto ocurre en el segundo periodo.

Así, se puede afirmar que las cuotas en América Latina han funcionado principalmente como un acelerador para la incorporación de mujeres a los cargos legislativos, y si bien una vez adoptada esta ley, el crecimiento entre una elección y otra ha variado, en general, esta variación es, en la mayoría de los casos, positiva entre una elección y otra.

Usando el crecimiento medio de elección de mujeres en cada elección como indicador del efecto de las cuotas se puede suponer que varios países en la región pueden llegar a alcanzar los niveles de representación que hoy detentan Argentina y Costa Rica. Se trata primero de Ecuador donde la presencia de mujeres ha ido aumentando en 127,7% por elección; Honduras, con un aumento de 142%; y, Perú, con un 63% de incremento por elección.

Más allá de la cantidad de elecciones realizadas utilizando mecanismo de cuota, y tal como se ha analizado con anterioridad, existen variables institucionales que explican la variación entre países en lo que respecta al efecto específico de las cuotas de género en el aumento en la representación descriptiva de las mujeres.

El capítulo de Mark Jones en este volumen, constata por ejemplo, el importante efecto que tiene el tipo de lista en la aplicación de las cuotas. Demostrándose la superioridad de las listas cerradas con mandato de posicionamiento para la efectividad en el resultado de las cuotas en los porcentajes de candidatas electas.

Por su parte, Lisa Baldez, a partir de un análisis del caso mexicano, muestra cómo la existencia de otras normas legales orientadas a normar los procesos de nominación de candidatos tiene un efecto en la aplicación de las cuotas. En este caso se permite que los partidos eviten aplicar la cuota cuando se organizan primarias para la selección de candidatos, lo que redundaría negativamente en la cantidad de mujeres electas con el mecanismo de selección del electorado.

COMPARACIÓN CON PAÍSES SIN CUOTAS DE GÉNERO

A diferencia de lo ocurrido entre los países con cuota, en los países sin cuota existen varios casos en donde no se ha producido un incre-

mento en la tasa de crecimiento de la presencia de mujeres en escaños parlamentarios. Se trata de aquellos donde la presencia de mujeres en sus Congresos ha estado prácticamente estancada en la última década. Entre ellos Colombia, Guatemala, El Salvador. Los primeros dos exhiben magnitudes de crecimiento negativas de 28,2 y 4 %, respectivamente, mientras El Salvador ha tenido un crecimiento positivo de sólo el 7,7%, entre 1997 y 2008.

Tabla 4
**Tasa de crecimiento presencia de mujeres en
Cámaras bajas en países sin cuotas**

País	Porcentaje de mujeres en 1997* (%)	Porcentaje de mujeres en la última elección (%)	Tasa de crecimiento (%)
Paraguay	2,5	11,2	348
Venezuela	5,9	18,6	215,2
Chile	5,8	15	158,6
Panamá	9,7	16,7	72,2
Nicaragua	10,8	18,5	71,3
Uruguay	7,1	12,1	70,4
El Salvador	15,5	16,7	7,7
Guatemala	12,5	12	-4
Colombia	11,7	8,4	-28,2
Promedio			101,2

* Se tomo este año como punto de inicio porque la mayoría de países donde se han aprobado leyes de cuotas esto ocurrió desde 1996 en adelante.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de IPU: www.ipu.org.

Por su parte, cuando se compara la tasa de crecimiento de la presencia de mujeres en las Cámaras Bajas entre los dos grupos de países (con y sin leyes de cuota) se observan diferencias significativas a favor de los primeros. Mientras la magnitud de crecimiento era en promedio 194,6% en países con cuotas, el promedio en países sin cuota es de 101,2%. Otros tres países muestran niveles de crecimiento muy por debajo del promedio regional de 148% (tasa de crecimiento en países con y sin cuotas): Nicaragua, Panamá y Uruguay, todos levemente sobre el 70% de crecimiento.

Entre los países sin cuotas sólo tres exhiben promedios de crecimiento por encima del promedio regional: Chile, Paraguay y

Venezuela. En todos ellos la presencia inicial de mujeres era muy baja lo que aumenta el peso relativo del crecimiento en cada caso. Más aún, al observar los niveles de representación actuales se constata que estos tres países se mantienen por debajo del promedio regional (19,8%, Gráfico 3) y del promedio en países con cuotas (24,2%, Gráfico 4).

CONCLUSIONES

En este trabajo hemos querido entregar un análisis comparado del efecto que ha tenido la aplicación de leyes de cuota de género en América Latina en la representación descriptiva de las mujeres. Los resultados constatan que, en términos generales, las cuotas han cumplido con el objetivo buscado por muchos de sus impulsores, toda vez que han provocado un aumento en el ritmo de incorporación y en la magnitud de presencia de mujeres en cargos parlamentarios en la región.

Si bien se constata una tendencia general en la región hacia un aumento en la presencia de mujeres en los respectivos Congresos, los países donde se han aprobado leyes de cuota superan en la actualidad en casi diez puntos porcentuales el promedio de mujeres parlamentarias en países que no cuentan con dichas normas. Más aún, ninguno de los países que no ha aprobado una ley de cuotas ha superado la barrera del 20% de parlamentarias mujeres.

En los países donde se han implementado iniciativas de acción positiva, en América Latina, se ha constatado un aumento de la presencia de las mujeres en el poder legislativo. El ritmo y magnitud de crecimiento en la presencia de mujeres en los escaños parlamentarios se ven favorecidos en forma directa por la existencia de cuotas. Lo que señala que este mecanismo puede efectivamente contribuir a acelerar procesos que se podrían producir por sí solos, pero a un ritmo menor. Mientras el promedio de crecimiento de la presencia de mujeres en escaños parlamentarios en países con cuotas ha sido de 194,6%, el promedio en países sin cuotas es de 101,2 %.

Como lo han evidenciado los capítulos sobre casos nacionales presentados en este volumen, las tendencias generales, sin embargo, esconden grandes diferencias entre los diversos países que han adoptado estos mecanismos de acción positiva. La tasa de crecimiento entre el año de adopción de la cuota y la última elección registrada, y el

crecimiento medio de mujeres congresales entre una elección y otra, no es para nada uniforme a lo largo de la región. El tipo de sistema electoral y los arreglos específicos de los respectivos regímenes electorales tienen una fuerte incidencia en los resultados finales después de la aplicación de las cuotas. En otras palabras, el porcentaje y tipo de sistema electoral, en términos generales, (RP versus mayoritario) no definen por sí solos los resultados.

Los países que han experimentado los incrementos más importantes en la presencia de mujeres en el poder legislativo en la región son Argentina y Costa Rica, en primer lugar; seguidos por Perú, Ecuador, Honduras y México. Todos ellos superan el promedio regional. Por otra parte existe un conjunto de países donde se ha mantenido una suerte de estancamiento en la representación de las mujeres. Entre ellos Colombia, Guatemala, El Salvador y Brasil. En este grupo sólo Brasil cuenta con una ley de cuotas. Pero tal como ha sido analizado en el trabajo de Araujo, la falta de sanciones, el tipo de lista asociada a la magnitud de distrito, entre otros factores, implican que las cuotas constituyen un mero gesto simbólico en Brasil y no una normativa electoral consistente.

Al analizar los indicadores utilizados en este trabajo (tasa de crecimiento y crecimiento medio entre cada elección) junto a los niveles actuales de representación femenina podemos esperar en el corto plazo avances muy significativos en la presencia de mujeres en escaños parlamentarios en Ecuador, Perú y Honduras. La evidencia empírica y el análisis de los factores institucionales en juego permiten suponer que sin modificaciones a las reglas del juego, o cambios políticos de fondo, estos países, en un futuro cercano, lograrán niveles de representación cercanos a la paridad.

Los hallazgos de este trabajo contribuyen a robustecer un cuerpo de conocimiento sobre los efectos de variables político institucionales en el impacto de las cuotas de género en la representación descriptiva de las mujeres. Las cuotas en América Latina han tenido un efecto más significativo cuando operan en conjunto con sistemas proporcionales donde se utilizan listas cerradas, se aplica un mandato de posicionamiento, existen sanciones para quienes no cumplen con la norma y las magnitudes, tanto del distrito como del partido, son elevadas.

Sin embargo, más allá de estas variables, los trabajos incluidos en esta compilación han demostrado que existe un conjunto de variables que pueden contribuir a mejorar la presencia de mujeres en cargos

de elección popular y que su ausencia, redundaría negativamente en el empoderamiento de las mujeres. La existencia de un movimiento de mujeres que promueva una agenda pro derechos de las mujeres, partidos políticos comprometidos con la equidad de género y la competencia electoral equilibrada, mujeres disponibles para asumir una trayectoria política electoral, así como un electorado dispuesto a darle oportunidades a candidatas mujeres para demostrar su capacidad como representantes, son todos factores que deben ser considerados en investigaciones futuras.

REFERENCIAS

- Ballington, Julie y Myriam Méndez-Montalvo. (comp.). (2002) *Mujeres en el Parlamento: Más allá de los números*. Estocolmo, Internacional IDEA.
- Dahlerup, Drude. (2002) «El uso de cuotas para incrementar la representación política de la mujer». En *Mujeres en el Parlamento: Más allá de los números*, editado por Julie Ballington y Myriam Méndez-Montalvo. Estocolmo: Internacional IDEA.
- Dahlerup, Drude. (compiladora). (2006) *Women, Quotas and Politics*. Stockholm University, Routledge.
- Duarte, Isis. (2001) *Cuota femenina y voto preferencial*. Exposición elaborada para la convocatoria del equipo técnico de Participación Ciudadana, Santo Domingo, D. N. Republica Dominicana, 23 de mayo del 2001.
- Fernández, María de los Ángeles. (2006) «Soy cuotista ¿y qué? Argumentos pro igualdad política de género en un páramo liberal». *Colección ideas*, año 7, N° 66, Julio, 2006.
- Htun, Mala. (2002) «Mujeres y poder político en Latinoamérica». En *Mujeres en el Parlamento: Más allá de los números*, editado por Julie Ballington y Myriam Méndez-Montalvo. Estocolmo: Internacional IDEA.
- y Jones, Mark. (2002) «Engendering the right to participate in decision making: Electoral quotas and women's leadership in Latin America». En: *Gender and the politics of rights and democracy in Latin America*, editado por Nikki Craske y Maxine Molyneux. Londres, Palgrave.
- IDEA. (2004) «La aplicación de las cuotas: experiencias latinoamericanas». Informe de taller. Lima, IDEA.
- (2002) *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*. Estocolmo: IDEA.
- Jones, Mark. (2000) «El sistema de cuotas y la elección de las mujeres en América Latina: El papel fundamental del sistema electoral». En *La Democracia Paritaria en la Construcción Europea*, Madrid: CELEM.

- Matland, Richard. (2002) «Estrategias para ampliar la participación femenina en el Parlamento». En *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*, editado por Julie Ballington y Myriam Méndez-Montalvo. Estocolmo, International IDEA.
- Payne *et al.* (2003) «Sistemas de elección legislativa y gobernabilidad democrática». En *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral. Washington, D.C.
- Peschard, Jacqueline. (2002) «El sistema de cuotas en América Latina. Panorama general». En: *Mujeres en el Parlamento: Más allá de los números*, editado por Julie Ballington y Myriam Méndez-Montalvo. Estocolmo, International IDEA.
- Pitkin, H. (1985) *El concepto de representación política*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- PNUD. (2004) *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. Aguilar, Altea. Taurus y Alfaguara, SA.
- Ríos Tobar, Marcela y Villar, Andrés. (2006) *Cuotas de género. Democracia y representación*. FLACSO-Chile e IDEA. Santiago, Chile.
- (2008) «Género, Ciudadanía y Democracia». En *Democracia, Estado, Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*. Serie contribuciones al debate. Vol II. Lima, PNUD.
- Unión Europea. (1997). «Impacto diferencial de los sistemas electorales en la representación política femenina», Dirección General de Estudios, Documento de trabajo Serie Derechos de la Mujer, W-10 (http://www.europarl.eu.int/workingpapers/femm/w10/default_es.htm)
- Veloso, Paulina; Hola, Eugenia y Ruiz, Carolina. (2004) «Percepciones de los líderes políticos y sociales sobre la ley de cuotas: Contenidos y factibilidad». Departamento de estudio y estadística del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM). Documento de trabajo N° 79. Octubre, Santiago de Chile.
- Wilma, Rule y Matthew Shugart. (1995) «The Preference Vote and Election of Woman: Woman Win More Votes in Open List PR». En *Voting and Democracy Report*. 1995. Washington, D.C: The Center for Voting and Democracy.
- Zeballos, Molvina. (2005) *Mujer, participación y representación política*. Punto focal de género. ALOP. Lima, Perú.

Referencias Internet

- Base de datos Internacional IDEA: www.quotaproject.org
- Unión Interparlamentaria: www.ipu.org
- Centro de Información de Naciones Unidas, Documentos de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995):<http://www.cinu.org.mx>

Anexos

Anexo 1

Variación de mujeres en las Cámaras bajas de los países de la región con ley de cuotas por elección legislativa

Países	Año aprobación	% de mujeres en Cámara baja al momento de incorporarse las cuotas						Crecimiento medio entre elecciones después de la ley de cuota (%)		
		1 ^a elección ¹ después de las cuotas	2 ^a elección	3 ^a elección	4 ^a elección	5 ^a elección	7 ^a elección		8 ^a elección	
Argentina	1991	6	14,0	24,5	27,6	28,0	30,4	36,2	40,0	37,2
Bolivia	1997	11	18,5	16,9	—	—	—	—	—	29,8
Brasil	1997	7	5,7	8,2	8,8	—	—	—	—	11,0
Costa Rica	1996	14	19,3	35,1	38,6	—	—	—	—	43,2
Ecuador	1997	4	17,4	16,0	25,0	—	—	—	—	127,7
Honduras	2000	9,4	5,5	23,4	—	—	—	—	—	142,0
México	1996	17	16,0	23,2	22,6	—	—	—	—	12,2
Perú	1997	11	17,5	29,2	—	—	—	—	—	63,0
República Dominicana	1997	12	16,0	17,3	19,7	—	—	—	—	18,4
Promedio total										53,8

Fuente: Elaboración propia a partir de información de 1997 en Unión Interparlamentaria www.ipu.org. 1991 — 1996 Mujeres latinoamericanas en cifras. Disponible en <http://www.eurosur.org/flaco/mujeres/>.

1 Se consideraron los porcentajes de mujeres a partir del inicio de cada periodo legislativo (a lo largo del periodo pudiesen haber sufrido alguna variación).

Evolución de presencia femenina en los Congresos de la región latinoamericana*

Países	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Promedio
Argentina	8,7	8,7	4,2	4,2	20,4	20,4	20,4	22,7	22,7	22,7	21,3	21,3	31,3	31,3	33,6	37,4	36,8	39,8	39,8	23,6
Bolivia	7,6	8,9	8,9	8,9	6,4	6,4	6,4	10,2	10,2	10,2	10,2	10,2	17,8	17,8	17,8	14,6	14,6	14,6	14,6	11,2
Brasil	4,7	4,8	4,8	4,8	4,8	6,7	6,7	6,7	6,7	5,8	5,8	5,8	5,8	9,1	9,1	9,1	9,1	9,1	9,4	6,8
Chile	5,1	5,1	5,1	5,1	6,3	6,3	6,3	6,3	9,5	9,5	9,5	9,5	10,8	10,8	10,8	10,8	12,7	12,7	12,7	8,7
Colombia	5,7	7,8	7,8	7,8	9,8	9,8	9,8	9,8	12,2	12,2	12,2	12,2	17,3	17,3	12,7	10,9	10,9	10,9	10,9	10,9
Costa Rica	12,3	12,3	12,3	12,3	15,8	15,8	15,8	19,3	19,3	19,3	19,3	19,3	35,0	35,1	35,1	35,1	38,6	36,8	36,8	23,3
Ecuador	5,2	5,2	9,7	9,7	6,1	6,1	13,2	13,2	17,4	17,4	14,6	14,6	16,0	16,0	16,0	16,0	16,0	25,0	25,0	13,8
El Salvador	8,2	8,2	8,2	8,2	10,7	10,7	10,7	16,7	16,7	16,7	9,5	9,5	9,5	10,7	10,7	10,7	16,7	16,7	16,7	11,9
Guatemala	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0	11,5	11,5	11,5	7,1	7,1	7,1	7,1	7,1	8,9	8,9	8,9	8,9	12,0	12,0	8,9
Honduras	9,3	9,3	9,3	9,3	7,8	7,8	7,8	7,8	9,4	9,4	9,4	9,4	5,5	5,5	5,5	5,5	23,4	23,4	23,4	10,4
México	12,4	8,3	8,3	8,3	8,3	13,7	13,7	13,7	16,9	16,9	16,9	15,9	15,9	15,8	22,1	22,1	25,0	22,1	22,1	15,7
Nicaragua	18,5	18,5	18,5	18,5	18,5	10,8	10,8	10,8	9,7	9,7	9,7	9,7	20,7	20,7	20,7	20,7	20,7	18,5	18,5	16,5
Panamá	7,0	7,5	7,5	7,5	8,4	8,4	8,4	9,7	9,7	9,7	9,9	9,9	9,9	9,9	16,7	16,7	16,7	16,7	16,7	10,9
Paraguay	4,6	4,6	4,6	4,6	5,6	5,6	5,6	5,6	5,6	8,0	8,0	8,0	8,0	8,8	9,6	9,6	9,6	11,2	N/D	7,1
Perú	6,0	8,8	8,8	8,8	8,8	10,8	10,8	10,8	10,8	20,8	18,3	18,3	18,3	18,3	18,3	29,2	29,2	29,2	29,2	15,5
República Dominicana	9,3	9,3	9,3	9,3	10,0	10,0	10,0	10,0	14,5	14,5	14,5	14,5	15,4	15,4	15,4	18,4	17,1	17,1	17,1	13,2
Uruguay	6,2	6,2	6,2	6,2	6,9	6,9	6,9	6,9	6,9	11,5	11,5	11,5	11,5	11,5	10,8	10,8	10,8	12,3	12,3	9,1
Venezuela	9,2	9,2	9,2	6,3	6,3	6,3	6,3	11,6	11,6	9,7	9,7	9,7	9,7	9,7	9,7	17,4	18,0	18,6	18,6	10,7
Promedio	8,2	8,3	8,3	8,2	9,3	10,1	10,1	10,6	12,4	11,8	12,2	12,0	14,7	15,1	15,7	16,3	18,6	19,3	19,8	

* Porcentajes representan promedios de ambas Cámaras en Congresos bicamerales y para la Cámara baja en los unicamerales.

N/D No disponible

Fuente: Elaboración propia a partir de informaciones de 1997-2008 en Unión Interparlamentaria www.ipu.org. 1990-1996 Mujeres latinoamericanas en cifras, disponible en <http://www.eurosur.org/flacso/mujeres> e idea 1998 disponible en www.idea.int.

SOBRE LOS AUTORES

Clara Araújo es Profesora e investigadora de la Universidad del Estado de Río de Janeiro/Brasil, PhD en Sociología. Coordinadora de Estudios sobre Desigualdades y Relaciones de Género y también de la línea de investigaciones de Justicia y Desigualdad en las prácticas sociopolíticas, del programa de Pos-grado en Ciencias Sociales de la Universidad del Estado de Río de Janeiro/UERJ. Su investigación está orientada al estudio sobre relaciones de género y poder y relaciones de género y familia.

Lisa Baldez es Profesora asociada de Government and Latin American, Latino and Caribbean Studies en la Universidad Dartmouth College. Tiene un B.A. en politics, en Princeton University (1986) y Ph.D. en Ciencia Política, de la University of California, San Diego (1997). Autora de *Why Women Protest: Women's Movements in Chile* (Cambridge University Press, 2002). Sus investigaciones se han enfocado en el estudio de la nominación de candidatas y cuotas de género en América Latina. Su artículo más reciente, «Elected Bodies: Gender Quotas for Female Legislative Candidates in Mexico,» (*Legislative Studies Quarterly* 2004), fue premiado como el mejor artículo de la sección de Comparative Democratization de APSA. Es una de las editoras fundadoras, con Karen Beckwith, de *Politics & Gender*, una nueva revista auspiciada por Women and Politics Research Section de APSA y publicado por Cambridge University Press.

Jutta Borner es Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Libre de Berlín, Alemania (1979). Fue Directora del Centro de Investigación y Documentación sobre Chile y América Latina (FDCL) en Berlín. Ha publicado artículos sobre coyuntura política y desarrollo sindical en Argentina y realizado una investigación sobre la participación de mujeres en el movimiento sindical argentino. Es coautora del libro *Las legisladoras. Cupos de género y política en Argentina y Brasil* (Buenos Aires, Siglo XXI, 2007).

Mariana Caminotti es Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario, Argentina (2000) y Master of Arts in Development Management and Policy por Georgetown University, USA (2004). Entre 2004 y junio de 2006 se ha desempeñado como investigadora en el Proyecto PNUD/ARG. «Género y Política en el MERCOSUR». Actualmente cursa estudios de Doctorado en Ciencia Política y es docente de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín (Argentina)

Maggi Cook es Bachiller en Ciencias Sociales por la Universidad Diego Portales, Chile (2006) y Cientista Política de la misma Institución. Entre marzo de 2006 y enero de 2008 fue investigadora del Programa de Gobernabilidad, FLACSO-Chile. Actualmente se desempeña como Analista de la Unidad de Orden Público de la División de Gobierno Interior, Ministerio del Interior.

Susan Franceschet recibió su Ph.D. en 2001 y actualmente es Profesora Asistente en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Calgary en Canadá. Es autora de *Mujer y Política en Chile* (Lynne Rienner Publishers, 2005), y ha publicado numerosos artículos sobre género y política en América Latina.

Máximo Gallo es Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú, con estudios de Maestría en Administración por la Universidad del Pacífico. Ha sido Gerente de Supervisión de Fondos Partidarios y Gerente de Planeamiento de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), Asesor principal de la Comisión de Descentralización del Congreso, y Sub-Director Ejecutivo del Centro

de Promoción y Desarrollo de la Pequeña Empresa (PROMPYME). Es consultor especializado en Reforma del Estado, descentralización y para la formulación y gestión de proyectos de desarrollo de impacto social y empresarial. Actualmente se desempeña como Jefe de Responsabilidad Social de una empresa minera.

Daniela Hormazábal es Bachiller en Ciencias Sociales de la Universidad Diego Portales, Chile (2006) y Cientista Política de la misma Institución. Entre mayo de 2006 y septiembre de 2007 fue investigadora del Programa de Gobernabilidad, FLACSO-Chile. Actualmente se desempeña como Asistente de Proyecto Regional, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Mark P. Jones es Ph.D., University of Michigan) es Profesor Asociado y Director del Posgrado en el Departamento de Ciencia Política de Rice University. Su investigación analiza el impacto de sistemas electorales y otras instituciones políticas sobre elecciones, representación, y políticas públicas. Se desempeña como consultor para varios organismos internacionales y nacionales sobre temas de política y gobierno en América Latina.

Mona Lena Krook es Profesora asistente del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Washington (St. Louis). Su área de investigación es sobre la adopción e implementación de cuotas de género en el mundo y su relación con la representación de la mujer.

Jutta Marx es Licenciada en Pedagogía Social por la Staatliche Fachhochschule für Sozialarbeit und Sozialpädagogik, Berlin, Alemania (1975) y Master en Ciencias Sociales con orientación en Ciencias Políticas por FLACSO Argentina (1991). Fue Directora del Área Mujeres y Política de la Fundación Friedrich Naumann en Buenos Aires. Es co-fundadora de la *Revista Feminaria* e integrante de su Consejo Directivo. Es autora del libro *Mujeres y Partidos Políticos* (Buenos Aires, Legasa, 1992). Entre octubre de 2004 y junio de 2006 se desempeñó como investigadora jefe del Proyecto «Género y Política en el MERCOSUR», con sede en el Instituto Torcuato Di Tella.

Marcela Ríos Tobar es Oficial del Programa de Naciones Unidas para el desarrollo en Chile en el área de Gobernabilidad Democrática. PhD y MA en Ciencia Política por la Universidad de Wisconsin en Madison (EE.UU.), Magíster en Ciencias Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales de México, BA en Sociología por la Universidad de York, Canadá. Fue directora del Programa de Gobernabilidad de FLACSO-Chile. Co-autora de *¿Un nuevo silencio feminista ¿La transformación de un movimiento social en el Chile postdictadura*, (Santiago, Cuarto Propio, 2004), *Cuotas de Género: democracia y representación* (Santiago: FLACSO-IDEA 2006) y de múltiples artículos de libro y en revistas especializadas sobre género y política, movimientos sociales y democratización en América Latina.

Kristen Sample es Oficial Senior de Programa para la Región Andina del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), institución con sede en Estocolmo, Suecia. Es co-editora (con Daniel Zovatto) del libro *Democracia en la Región Andina: los telones de fondo* y autora del artículo «Representación política de las mujeres en la Región Andina». También coeditó (con Gustavo Guerra García) la publicación *La política y la pobreza en los países andinos*. Asimismo, es co-autora (con Beatriz Llanos) de los libros *30 años de democracia: ¿en la cresta de la ola? Participación política de la mujer en América Latina* y *Del dicho al hecho: Manual de buenas prácticas en los partidos políticos latinoamericanos*. Ha laborado en Perú, Bolivia, Guatemala y Chile en diversos cargos relacionados con el apoyo a la sociedad civil. Tiene una maestría en políticas públicas de la Universidad de Harvard.

Gregory Schmidt (Ph.D. de la Universidad de Cornell) es Profesor y Director de Ciencias Políticas en la Universidad de Texas en El Paso. Ha publicado extensamente sobre el Perú, centrándose en el desarrollo, la descentralización, sistemas electorales, legislativos y en temas de género. En el Perú ha trabajado como consultor de IDEA Internacional y de la Agencia para el Desarrollo Internacional de EE.UU. y se desempeñó como profesor visitante en la Pontificia Universidad Católica, la Universidad del Pacífico, la Universidad ESAN, y la Academia Diplomática.