

DE LA POLÍTICA DE LA
PRESENCIA A LA POLÍTICA
DE LA DIFERENCIA
Representación de las mujeres
en cuatro parlamentos
nacionales (México, Chile,
Argentina y Uruguay)

M^a Antonia Martínez
Antonio Garrido



documentos



Serie: América Latina

Número 32. De la política de la presencia a la política de la diferencia: Representación de las mujeres en cuatro parlamentos nacionales (México, Chile, Argentina y Uruguay)

© Ma Antonia Martínez Rodríguez y Antonio Garrido Rubia

© Fundació CIDOB, de esta edición

Barcelona, marzo de 2010

Edita: CIDOB edicions

Elisabets, 12

08001 Barcelona

Tel. 93 302 64 95

Fax. 93 302 21 18

E-mail: publicaciones@cidob.org

URL: <http://www.cidob.org>

Depósito legal: B-20.689-2004

ISSN: 1697-7688

Imprime: Color Marfil, S.L.

«Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra»

**DE LA POLÍTICA DE LA PRESENCIA
A LA POLÍTICA DE LA DIFERENCIA
Representación de las mujeres
en cuatro parlamentos nacionales
(México, Chile, Argentina y Uruguay)**

M^a Antonia Martínez*
y Antonio Garrido Rubia**

Marzo de 2010

*Profesora de Ciencia Política y de la Administración, Universidad de Murcia.

Directora del Centro de Estudios de México de la Fundación

José Ortega y Gasset

**Profesor de Ciencia Política, Facultad de Derecho, Universidad de Murcia

Sumario

La democracia representativa	7
La aprobación de leyes de cuotas	17
La presencia efectiva de mujeres en los parlamentos latinoamericanos.....	27
Condiciones para la eficacia de la política de cuotas: sistemas electorales, mandatos de posición y cumplimiento normativo	35
Las consecuencias políticas de las leyes de cuotas: estructuras parlamentarias, políticas públicas y presupuestos con perspectiva de género	53
Conclusiones	67
Referencias bibliográficas.....	69
Resumen / Abstract	80

La democracia representativa

Para el año 2008 se establecía que el número de democracias era de 121¹, un gran porcentaje de las cuales había instaurado el régimen democrático dentro de lo que se ha dado en llamar la tercera ola de democratización (Colomer, 2001: 233-241). Todos estos regímenes pueden ser incluidos dentro del tipo democrático representativo, al menos desde la perspectiva minimalista, si bien no todos son iguales en sus diseños institucionales ni en el desarrollo de los valores que los sustentan, como tampoco son similares en relación con variables como la inclusividad, la estabilidad, la perdurabilidad o la calidad de los mismos.

Se ha señalado que “la historia del concepto de democracia es curiosa; la historia de las democracias es enigmática” (Held, 1996: 15). La democracia representativa, como construcción genérica, ha experimentado una serie de transformaciones, resultado del devenir histórico, que han afectado a elementos fundamentales de la misma y, por lo tanto, a la manera en que se ha producido la representación política. En ese proceso, sin embargo, ciertas características definitorias se han mantenido, si bien su manifestación se ha modificado a lo largo de las diferentes fases de tal tipo de democracia (Manin, 1998; Rivero, 1998; García, 1998). Algunas de ellas serían la elección de los gobernantes por los gobernados; la existencia de un cierto margen de maniobra de los representantes en el ejercicio de su función; la libertad de expresión y la formación de la opinión pública, y el hecho de que las decisiones se alcancen mediante debate y deliberación (Manin, 1998: 237-238).

Nos encontramos en la actualidad en contextos en los que es cada vez más frecuente utilizar el concepto de crisis para calificar el estado de la democracia representativa. La legitimidad, se argumenta, no puede seguir fundamentándose en la existencia de procedimientos democráticos, sino que

1. Véase el Freedom in the World Country Ratings para el 2008.

precisa para su afianzamiento de prácticas deliberativas. Las instituciones de la democracia deben ser escenarios transparentes y abiertos al debate público si se desea que sigan siendo legítimas (Habermas, 1998: 381-392). La cuestión de cómo avanzar en el logro de una democracia de mayor calidad está presente en los objetivos de los investigadores desde diferentes perspectivas. La política deliberativa implicaría un mayor énfasis en los procesos de discusión y de toma de decisiones que debería estar presente, entre otros ámbitos, en el conjunto de las instituciones. Cuando se piensa en la calidad de la democracia, las instituciones conforman una de las variables sobre las que es preciso incidir para mejorar los productos democráticos. Igualmente, cuando se reflexiona sobre el binomio democracia-globalización y se aboga por la autonomía democrática o la construcción de una democracia en términos cosmopolitas (Held, 1997: 115), las instituciones y su adaptabilidad constituyen uno de los temas básicos de discusión. Se arguye, desde otra lógica analítica, que se está produciendo una extensión de la democracia dialogante en el ámbito mundial, de las relaciones personales, de los movimientos sociales y en los niveles organizativos. Ello está teniendo implicaciones en la esfera política formal y terminará por provocar, en un proceso que se presupone imparable, la democratización de la democracia (Giddens, 1996: 122-138). Con otra perspectiva, pero incidiendo igualmente en factores sustantivos, Dahl señala que uno de los objetivos de la democracia es el logro de la igualdad política. Las instituciones de las democracias más antiguas han evidenciado limitaciones en la consecución de dicho requisito. De ello se deduce que hay que buscar nuevas instituciones o reformar las preexistentes (Dahl, 1999: 73-93).

Como se ha referido previamente, el gran número de democracias representativas existentes se englobaría dentro de la modalidad de régimen político que se caracteriza por la elección de representantes a intervalos regulares; la independencia parcial de los representantes; la libertad de opinión pública y la toma de decisiones previa existencia de un proceso de discusión (Manin, 1998: 237-238). Otras definiciones han insistido en que el modelo representativo se caracteriza, en primer lugar, por la

existencia periódica de elecciones que acontecen en un escenario de libertad y cuyo fin es la selección de un cuerpo de representantes, asegurando, de forma simultánea, la vigencia del principio de la inclusión –todos los ciudadanos mayores de edad pueden participar en política– y el de la contestación –la competición política permite la alternativa en las instituciones– (Maíz, 2001: 184). Junto a ello, por el hecho de que los electos han de responder de forma responsable frente a los representados (Sartori, 1992: 233). Otras elaboraciones han destacado la vigencia de la igualdad de voto, la participación, la autonomía y la necesidad de controlar la agenda (Dahl, 1992; Maíz, 2001). Esto es, son muchas y variadas las definiciones que pueden encontrarse de democracia representativa dependiendo de en qué elemento, o conjunto de ellos, se incida. Y algo similar acontece cuando se analiza la idea de representación. Pero ¿qué se entiende exactamente cuando hablamos de representación política?

Uno de los elementos definitorios del concepto de representación política es su carácter multidimensional. El tipo ideal de representación política puede ser definido como un eslabón entre dos términos: por un lado, la relación cualitativa entre representantes y representados; por otro, la relación entre los deseos de los gobernados y las decisiones de los gobernantes. Los análisis se han centrado, en gran medida, en las características de los representantes y en la existencia de mecanismos eficaces de rendición de cuentas (Sartori, 1992: 241-242). Pero éstas son dos de las vertientes a través de las que puede concebirse el concepto de representación política y, así, Hannah Pitkin realiza un exhaustivo estudio de todas aquellas dimensiones a través de las cuales puede entenderse el concepto de representación política: autorización, responsabilidad, descripción, simbolismo y actuación sustantiva (Pitkin, 1985). Son todos estos elementos que se relacionan, se contienen e interconectan entre sí de forma que sólo a efectos analíticos pueden desligarse, si bien el énfasis en uno u otro de ellos explicará las distintas posiciones sobre los diagnósticos de crisis de la representación, las propuestas para mejorar la democracia representativa y avanzar en la calidad de los regímenes democráticos.

Se señalaba al inicio de este trabajo que la mayoría de los análisis sobre la representación política se han centrado tanto en la existencia de mecanismos eficaces de rendición de cuentas como en las características de los representantes (Sartori, 1992: 241-242). De forma habitual, la discusión de la relación entre representación y representatividad ha estado presente en todos los análisis sobre los sistemas electorales. Al establecer la diferenciación entre resultado de las elecciones y la composición del cuerpo electoral, se han señalado las disparidades entre voluntad de la mayoría y voluntad del conjunto de electores. Mientras que el principio mayoritario potenciaba la gobernabilidad en detrimento de la representatividad, el proporcional podía dificultar la primera pero asegurar en mayor medida la representación de las diferentes sensibilidades presentes en la sociedad, tema destacado en contextos multinacionales o multilingües. Se asume que la composición de los legislativos va a condicionar la actividad de estos órganos, que la acción fundamental de los parlamentos va a ser transmitir las diferentes opciones de los electores y que la tarea de los legislativos no es gobernar sino debatir y controlar la acción del Gobierno. En consecuencia, el principio de la mayoría será adecuado como instrumento de decisión y de acción pero no lo será en cuanto mecanismo de representación de las minorías (Pitkin, 1985: 69-70). En oposición, los tipos proporcionales serían una de las garantías para asegurar que “las principales subculturas estén representadas en el Parlamento en forma más o menos equitativa según su peso numérico” (Dahl, 1989: 111) y para facilitar, en consecuencia, la estabilidad del sistema al fortalecer la inclusión (Dahl, 1989).

La segunda vertiente a que remite la dimensión de representación en cuanto representatividad se refiere a las características de los representantes. El cuestionamiento del principio de igualdad en la disputa del poder consustancial al pluralismo y de la neutralidad etnocultural del Estado liberal (Kymlicka, 2003: 76-77), el desarrollo de los estudios feministas, y la relevancia de los planteamientos multiculturalistas, con sus argumentos a favor del reconocimiento de derechos colectivos a

grupos sociales con determinadas características (Abellán, 2003: 21), hace que esta cuestión se haya convertido en un tema central en las discusiones sobre la calidad de la representación política. La construcción de la representación se ha llevado a cabo, tradicionalmente, a través de los partidos políticos, buscando que trasladasen, en mayor o menor grado, a los órganos representativos las creencias y preferencias de los ciudadanos. Ahora se argumenta sobre la necesidad de construir la representación considerando, también, la dimensión simbólica; la que podríamos llamar dimensión de la *empatía* –en el sentido de ponerse en lugar del otro y poder identificar mejor sus ideas en relación con ciertos temas; y, finalmente, asegurar la defensa efectiva de los intereses de los grupos más desfavorecidos, así como la presencia de todos los segmentos presentes en la sociedad (Phillips, 1999: 241-247).

En términos genéricos, la elaboración de partida se sustenta sobre la idea de que el modelo democrático representativo liberal ha garantizado el acceso de los grupos minoritarios a la arena pública con lo que los ha protegido pero, al mismo tiempo, “el sistema ordenaba las oportunidades siguiendo una distribución cada vez más desequilibrada en favor de las opciones mayoritarias” (Rosales, 2002: 54). Con ello el modelo representativo liberal no ha asegurado la igualdad política, al mismo tiempo que no ha sido neutral en el tratamiento de los diferentes grupos e individuos presentes en la sociedad. El modelo liberal –y sus construcciones políticas– ha identificado, además, igualdad con uniformidad. El resultado es que se han excluido tradicionalmente a los grupos más desfavorecidos del sistema y se han ignorado –como mínimo– los valores e intereses colectivos de los segmentos minoritarios a favor de los valores e intereses de la mayoría (Requejo, 1999: 306-307; Kymlicka, 2003: 73-80).

La que ha sido denominada política del reconocimiento, política de la identidad o política de la presencia (Lukes y García, 1999: 3; Phillips, 1999: 248) tiene que ver con la dimensión simbólica de la representación. En la medida en que se garantiza la igualdad a los gru-

pos más desfavorecidos se consigue tanto que las decisiones sean más inclusivas como que las respuestas estén más acordes con las demandas de la población. El resultado es una mayor legitimidad del sistema. El planteamiento es que en la medida en que los órganos representativos estén más cercanos a las características de la sociedad, y se potencie la presencia de los sectores desfavorecidos, se logrará, en primer término, incrementar la participación y la implicación de esos grupos en el proceso decisional, lo que redundará en incrementar la legitimidad del sistema (Young, 2000: 140-142; García, 2001: 224). En segundo término, se potenciará la comunicación vertical ya que en la medida en que los grupos dominantes han desatendido históricamente las demandas de los sectores más desfavorecidos éstos han visto afectada su confianza en el proceso y contenido decisional. Si se potencia la presencia real de dichos grupos en los órganos representativos, los integrantes de los mismos considerarán que sus demandas serán mejor atendidas; se asegurará que los ciudadanos se involucrarán más en la gestión de los asuntos públicos; potenciará la comunicación vertical y horizontal y, por lo tanto, redundará en una mayor transparencia y *accountability*; facilitará la receptividad de los representantes; y, todo ello, incidirá de forma positiva en la legitimidad del sistema (Baubök, 1999: 160-167; Phillips, 1999: 240-242). Finalmente, fomentar la presencia de representantes de dichos sectores en las instituciones contribuirá fuertemente a potenciar la comunicación horizontal entre los propios representantes. La explicación proviene del hecho de que determinados *issues* pueden no estar presentes en la agenda, a pesar de ser cuestiones relevantes para ciertos grupos. Aun cuando esos temas no estén en la agenda pública es más probable que los representantes puedan tener un conocimiento sobre ellos que les permita tanto considerarlos relevantes como realizar una tarea de deliberación sobre dichos contenidos. Ya que es imposible que todos los temas estén presentes en la discusión pública durante la fase previa a las elecciones, lo más probable es que sobre algunos de ellos los representantes tengan que guiarse en el pro-

ceso deliberativo y decisional de acuerdo con su propio criterio. Este proceso será facilitado –se realizará con mayor *empatía*– si los representantes tienen una identificación más estrecha con los grupos más desfavorecidos (Phillips, 1999: 245).

La democracia representativa liberal se ha fundamentado sobre la idea de encauzar institucionalmente el pluralismo presente en la sociedad, facilitando la expresión de las diversas opciones e intereses, canalizando las demandas de inclusividad social y reduciendo, de forma simultánea, el número de intereses representados. “...es este doble papel del sistema representativo, como facilitador y reductor del pluralismo al mismo tiempo, el que se encuentra en la base de la crítica multiculturalista a la democracia liberal” (Rosales, 2002: 54). En contra de los presupuestos del modelo democrático representativo liberal, se argumenta que el reconocimiento de los derechos políticos individuales es insuficiente para asegurar que todos los individuos pueden participar en igualdad de condiciones en la disputa por el poder. Sobre todo, dicho modelo democrático es incapaz de asegurar la representación igualitaria de las diversas corrientes presentes en la sociedad (Kymlicka, 1999: 135-139; Baubök, 1999: 162-163). Pese a las críticas recibidas –fundamentadas sobre el peligro que estas ideas implican para el mantenimiento del orden legal y para asegurar la igualdad individual (Badillo, 2003: 65; Sartori, 2001: 61-122)–, estos planteamientos propugnan que no existe contradicción entre asegurar la igualdad y potenciar una diferenciación en el tratamiento de grupos. Al contrario, el tratamiento diferenciado posibilitará la participación e inclusión de los segmentos tradicionalmente marginados (Young, 1996: 120-125; Phillips, 1999: 249-251), así como potenciará el desarrollo de comportamientos cooperativos y la estabilidad del sistema, incluso en su dimensión de unidad territorial (Rotchild y Hartzell, 2002: 47-50; Safran, 2002: 42-43). Finalmente, se trata de llevar a cabo un nuevo esquema de redistribución de los derechos, educativos entre otros (Walzer, 2001: 16-23), y también de los recursos, entre ellos los económicos (Rosales, 2002: 59).

La cuestión relevante es, entonces, establecer cuáles son las características políticamente importantes para la selección de los representantes y que éstos satisfagan, en este tema, el principio de representación en cuanto representatividad; cuestión más compleja si se asume que dichas características son mudables en función del tiempo y del espacio (Pitkin, 1985: 93). Una forma de superar esta crítica es argumentar que la selección de dichos representantes no se debe plantear en términos de intereses de grupo sino en función de puntos de vista compartidos (Young, 2000: 135-145). En cualquier caso, es esta una cuestión no totalmente resuelta, como tampoco lo está el hecho de si los representantes responden únicamente ante el grupo que representan o si los representantes de esos grupos han de pertenecer exclusivamente al mismo segmento que representan (Kymlicka, 1996: 202-210). Las demandas de reforma se vertebran sobre la necesidad de reconocer una ciudadanía diferenciada que compatibilice la individualidad –y el reconocimiento de los derechos políticos sobre dicho planteamiento– con el pluralismo nacional, étnico o cultural (Young, 1996: 100-102; Walzer, 2001: 15-16). De este modo se propone, por ejemplo, que se establezca una diferencia entre los grupos desfavorecidos –con derechos especiales de representación de carácter temporal; los grupos de inmigrantes y los religiosos –con reconocimiento de derechos multiculturales de manera permanente de forma que puedan mantener su identidad al mismo tiempo que se integran en la organización estatal; y las minorías nacionales –con reconocimiento de derechos de autogobierno de forma permanente ya que su objetivo es lograr el mayor nivel posible de autogobierno (Young, 1990; Rubio-Carracedo, 2003: 176-177). Se defiende que ello redundará en el fortalecimiento de la estabilidad y la legitimidad del sistema, también en términos territoriales (Rotchild y Hartzell, 2002: 47-50; Safran, 2002: 42-43; Kymlicka, 2003: 120-166).

¿Cómo instrumentar estos planteamientos en términos prácticos? Se ha argumentado que las peticiones de reconocimiento de la diferencia son diversas dependiendo de las características de los propios grupos.

Mientras que las demandas de los movimientos sociales son de carácter transitorio, en la medida en que se relacionan con la obtención de un objetivo concreto, las de los movimientos nacionalistas, feministas, de inmigrantes o de las comunidades indígenas tienen un objetivo de permanencia. Además, mientras que algunos grupos persiguen una integración política de carácter igualitaria –feministas (Camps, 2002: 176-177) o inmigrantes– los movimientos indígenas o nacionalistas demandan una diferenciación política con base territorial (Requejo, 1999: 312-314; Offe, 2001: 12-20). En términos generales, las propuestas defienden la solución del déficit representativo actual mediante la introducción de cuotas en las instituciones representativas. También mediante la instrumentación de modelos estatales institucionalizados a través de federalismos multinacionales (Baubök, 1999: 173-184; Maíz, 2002: 94; Caminal, 2002: 154), de forma que el Estado ya no estuviese constituido por un único centro de autoridad sino por varios y en el que el proceso de toma de decisiones fuese resultado de la negociación entre esos varios centros de autoridad, si bien éstos no deberían ser, necesariamente, idénticos (Abellán, 2003: 24).

Este sistema –instrumentado por algunos partidos en su interior o defendido en sus programas electorales o en políticas concretas– implicaría incrementar las probabilidades de que integrantes de estos grupos accediesen realmente a cargos públicos y permitiría que ejercieran prácticamente derechos individuales de ciudadanía, tales como ser representante o desempeñar cargos públicos (Phillips, 1999: 252; Aguiar, 2001: 28-30). La introducción de la modalidad de cuotas puede suponer el establecimiento de segmentaciones entre el electorado; asegurar la paridad en el establecimiento de las listas electorales –ésta sobre todo para asegurar la presencia de las mujeres, al menos en Europa (Jonson y Valiente, 2001; Mansbridge, 2005; Krook, 2006; Krook et al., 2009); diseño de circunscripciones diferenciadas, etc. (Martínez, 2000: 140; Aguiar, 2001: 30). La propuesta global supondría que en los órganos representativos estuviesen representados de forma permanente grupos

con características culturales diferenciadas y con una determinada base territorial. Estos grupos, además, deberían tener reconocido el derecho al autogobierno. Junto a ello, los segmentos que no tuviesen un sustrato territorial, pero que hubiesen estado sometidos a discriminaciones, tendrían una presencia temporal en los mismos órganos representativos. Esta discriminación positiva no permanente permitiría actuar en contra de la marginación y a favor del logro real de la igualdad política (Kymlicka, 1996: 136-150). La institucionalización de modelos estatales organizados sobre la pluralidad favorecería la tolerancia y la igualdad, al mismo tiempo que garantizaría los derechos de todos los ciudadanos y minorías (Maíz, 2002: 94). Finalmente, el objetivo podría ser el diseño de *institutions for political reconciliation* que posibilitasen una mayor igualdad efectiva en el proceso de toma de decisiones y lograr que todas las opiniones e intereses fuesen adecuadamente expresadas, organizadas y representadas (Dahl, 1973b: 18-25).

En el marco de lo que se ha desarrollado, el presente trabajo pretende indagar sobre cómo ha impactado la vigencia de leyes de cuotas tanto en la composición como sobre todo en la producción legislativa en dos casos nacionales –México y Argentina– y comparar los resultados con otros dos países en los que no hay ninguna legislación que potencie la presencia de la mujer en la arena parlamentaria –Chile y Uruguay.

La aprobación de leyes de cuotas

Uno de los ámbitos donde estos planteamientos han sido instrumentados de forma más general es en el referente a la presencia de las mujeres en la vida política y al ámbito de la representación, a través de lo que se conoce, genéricamente, como modelo de cuotas (Phillips, 1995: 57-83). Esta política ha sido fruto globalmente de la confluencia de la movilización transpartidaria de las mujeres dentro de los distintos partidos latinoamericanos, del crecimiento del apoyo de las redes internacionales y de la propia presión de las organizaciones feministas y las femocracias institucionalizadas en los diferentes gobiernos (Norris y Lovenduski, 1993; Reynolds, 1999; Caul, 2001; Htun y Jones, 2002; Inglehart y Norris, 2000 y 2003; Dahlerup, 2003; Crocker, 2005; Jones, 2005; Araújo y García, 2006; Krook, 2006 y 2009; Tripp y Kang, 2008; Franceschet y Kroop, 2008; Jones, 2009; Franceschet *et al.*, 2009).

Argentina fue el primer país latinoamericano en el que se aprobó una ley nacional para la inclusión de un mínimo de mujeres en las listas electorales de los partidos políticos (Molinelli, 1994; Jones, 1996; Tula, 2002; Marx *et al.*, 2006 y 2007; Archenti y Tula, 2008; Franceschet y Piscopo, 2008; Driscoll y Krook, 2009). El 6 de noviembre de 1991, el Congreso de la Nación aprobó por una amplia mayoría, con el respaldo tanto del presidente Menem como de las dos principales fuerzas políticas del país (el Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical), la ley 24.012, la llamada “Ley de Cuotas” o “Ley de Cupo Femenino”, que introducía distintas reformas en el Código Electoral. La sanción de esta nueva norma fue consecuencia de la resistencia de los partidos políticos mayoritarios a la introducción en sus cartas orgánicas o declaraciones de principios de cuotas femeninas. Ante dicha negativa se presentaron sendos proyectos de ley en cada una de las cámaras del Congreso con la intención de modificar la ley electoral. Uno presentado por la senadora radical Margarita Malharro de Torres, que proponía la obligación de incluir un mínimo del 30% de mujeres en

posiciones que les permitieran resultar elegidas en las listas de candidatos a cargos legislativos (“en proporciones con posibilidad de resultar electas”) y el rechazo a la oficialización de candidaturas que no cumplieran dicho requisito. Otro, de un grupo multipartidista de diputadas, que preveía que las listas partidarias no incluyesen más del 70% de personas del mismo sexo y estipulaba que por cada dos candidatos de un sexo debía ubicarse otro del sexo contrario. En septiembre de 1990, el Senado sancionó el primero de estos proyectos de ley. El impulso definitivo para la aprobación final de una ley de estas características en la Cámara de Diputados procedió de la presión ejercida por una plataforma feminista creada a fines de 1990, la Red de Feministas Políticas, que agrupaba a mujeres de quince partidos políticos, ayudada por el respaldo y el apoyo explícito del Consejo Nacional de la Mujer, en el ámbito institucional, y de diversas organizaciones y grupos feministas, especialmente la Multisectorial de la Mujer. La disposición aprobada reformaba el tenor literal del artículo 60 del Código Electoral e indicaba que “las listas que se presenten deberán tener mujeres en un mínimo de un 30% de los candidatos de los cargos a elegir y en proporciones con posibilidad de resultar electas. No será oficializada ninguna lista que no cumpla estos requisitos”.

Esta ley fue desarrollada en virtud del decreto reglamentario 379/93, promulgado el 8 de marzo de 1993, y más tarde a través de nuevos y sucesivos decretos: 1246/00 y 451/05. Este desarrollo reglamentario de la ley precisó el mandato de posición incluido en la ley estableciendo que debía ubicarse a una mujer por cada dos varones y que si se renovaban exclusivamente dos cargos uno de ellos debía de tener como candidata a una mujer. Sin embargo, uno de los problemas que planteó la elaboración del Decreto 379/93 fue, por ejemplo, el cálculo de la cuota legal del 30% según el número de cargos a renovar, de modo que en algunos casos el redondeo hacia abajo, fórmula adoptada cuando las centésimas se sitúan entre 0 y 50, implicaban una cuota real de un 25% (con la renovación de 4 cargos la cuota legal implica 1,20 y el reglamento precisaba que la cantidad mínima de mujeres debía de ser 1 mientras que con 8 cargos la

cuota legal era 2,40 y la cantidad de mujeres debía de ser de 2), de un 28% (con 7 y 14 cargos la cuota legal ascendía a 2,10 y 4,20 respectivamente, el redondeo del decreto dejaba en 2 y 4 la cantidad mínima de mujeres en lista), de un 27% (para 11 o 18 cargos la cuota legal suponía 3,30 y 5,40 mujeres, siendo el redondeo final de 3 y 5 respectivamente), etc. Es cierto que para otros tamaños de la circunscripción o distrito electoral (para 2, 3, 5, 6, 9, 12, 13 o 15 cargos) el redondeo se producía hacia arriba, cuando las centésimas derivadas del cálculo de la cuota legal equivalían o eran mayores que 50, pero en los casos anteriormente mencionados el incumplimiento del mandato establecido por la ley era evidente y fue muy fuertemente criticado.

No obstante, pese a las precisiones del desarrollo reglamentario establecidas en el decreto 379/93, la aplicación e implementación efectiva de esta normativa fue complicada y se suscitaron distintas controversias jurídicas y políticas, especialmente en lo relativo a las posiciones que debían ocupar las mujeres en las listas partidarias y los/as legitimados/as para impugnar las listas que incumplían lo establecido. En el primero de estos aspectos, cuando se elegían sólo uno o dos cargos, se alegó que aplicar la cuota correspondiente al porcentaje del 30% convertiría automáticamente el cupo en uno del 50%. Por otro lado, se argumentó que si un partido no lograba más de dos escaños o bancas legislativas el mandato de incluir a una mujer en la segunda posición de la candidatura transformaba el cupo inevitablemente del 30% al 50%, lo que hizo que en los primeros comicios en los que se aplicó la nueva legislación, las elecciones de renovación parcial de la Cámara de Diputados de 1993, los partidos presentaran listas con un 30% de mujeres, pero en los últimos lugares de las candidaturas. En el segundo caso, la interpretación restrictiva de la justicia electoral sobre la impugnación de listas, que sólo se permitió a candidatas damnificadas, dificultó el cumplimiento efectivo de la ley, dado que las mujeres eran muy vulnerables a la presión de sus respectivos partidos y a la posibilidad de ser sancionadas por los mismos (Lazzaro, 2008). Sólo el reconocimiento por parte de la Cámara Nacional Electoral al Consejo Nacional de la Mujer como institu-

ción con legitimidad para actuar y emprender acciones legales en defensa de las mujeres candidatas hizo posible el inicio de múltiples causas por los incumplimientos y violaciones de la legislación sobre cuotas, lo que a medio plazo impidió que se desnaturalizara o desvirtuara la aplicación real de esta normativa. Así, por ejemplo, en una de estas causas se determinó que la probabilidad de ser electa a la que aludía el artículo 60 del Código Electoral hacía referencia al número de escaños que cada partido tenía que renovar y no a la totalidad de escaños que había que renovar en una provincia o en un distrito electoral, una de las cuestiones con las que habían jugado los partidos para eludir la aplicación estricta de la norma.

En general, y pese a los problemas suscitados en la implementación de la normativa, la aprobación de la Ley de Cuotas de 1991 tuvo un importante efecto “demostración” dentro y fuera del país (Jones, 1996; Krook, 2006 y 2009; Driscoll y Krook, 2009). En el ámbito interno, la aprobación de esta modificación electoral tuvo diversas consecuencias. En primer lugar, la reforma constitucional de 1994, pactada entre el presidente Menem y algunos líderes de la UCR, incluyó en su artículo 37 la política de las acciones afirmativas y una disposición transitoria que impedía cambios a la baja en el porcentaje de la cuota ya establecida; en segundo lugar, la modificación progresiva de distintas cartas orgánicas partidarias, que fueron introduciendo progresivamente a la mujer en los máximos órganos de decisión y dirección; en tercer lugar, entre 1992 y 2000, se aprobaron leyes provinciales extendiendo e incorporando la legislación sobre cuotas aprobada a nivel nacional prácticamente en todas las provincias, generalmente replicando la cuota del 30% pero también imponiendo porcentajes mayores, como el 50% en las provincias de Córdoba y Santiago del Estero. En el ámbito externo, la adopción de la Ley de Cuotas en Argentina tuvo un gran impacto en el resto de países de América Latina y siguieron este ejemplo en los años sucesivos diversos países: Bolivia (2001), Brasil (1997), Costa Rica (1996), Ecuador (1997), Honduras (2000), México (1996), Panamá (1997), Paraguay (1996), Perú (1997), República Dominicana (1997) y Venezuela (1997).

En el caso de México, la adopción de cuotas voluntarias en distintos partidos políticos precedió a la introducción de las cuotas legales. El primer grupo que introdujo un porcentaje de mujeres en sus órganos de liderazgo fue el PRD, que aprobó una cuota del 20% de mujeres en su dirección en 1990 y en sus listas electorales en 1992, un porcentaje que aumentó al 30% en 1993, gracias al compromiso con esta agenda de reforma de líderes del partido como Rosario Robles y Amalia García. Por parte del PRI fue la aprobación de una recomendación de no presentar más de un 70% de candidatos del mismo sexo en su convención de enero de 1996, propuesto por dirigentes como María Elena Chapa y un grupo denominado Mujer por el Cambio. El influjo de estas cuotas voluntarias determinó que en 1993 y 1996 comenzaron las modificaciones en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) en relación con el acceso de las mujeres a las candidaturas partidistas y la adopción de políticas de acción afirmativa. En 1993 con el objetivo de que los partidos promovieran, “en los términos que determinen sus documentos internos una mayor participación de las mujeres en la vida política del país, a través de su postulación a cargos de elección popular” (art. 175.3 del COFIPE); y en 1996 para que los partidos asegurasen que ningún sexo tendría más del 70% de los puestos de diputados por los dos principios (adicción al Transitorio XXII del COFIPE). Dado que era una recomendación que no iba acompañada de sanción alguna, el principio no se cumplió y quedó como una simple declaración de principios. De hecho, al no incluir tampoco ningún mandato de posición, los partidos podían eludir la aplicación real de la norma situando a las mujeres en los puestos finales de las listas o, simplemente, como suplentes. Por ello, en 2002 se volvió a reformar el COFIPE de forma que la recomendación pasó a ser considerada como obligación, garantizando un mandato de posición en las circunscripciones plurinominales, que suponían 200 de los 500 escaños de la Cámara de Diputados. Obviamente, esta legislación no se aplicaba a los restantes 300 escaños uninominales elegidos por mayoría relativa (art. 175.c.3 COFIPE), para los cuales se estableció el límite de 210 candidatu-

ras de las 300 para un mismo sexo, lo que es indudable que no garantizaba la elección de dichas candidaturas. Adicionalmente, se estableció que los partidos que seleccionaban mediante primarias a sus candidatos para los distritos uninominales estaban exonerados del cumplimiento de la cuota.

Para la definitiva reforma de 2002 fueron decisivos tanto el inexorable ascenso de distintas mujeres a posiciones de liderazgo partidario e institucional y el cálculo electoral de los sectores partidarios más reticentes a la adopción de políticas de acción positiva como el impacto de determinadas decisiones judiciales (Peschard, 2003; Baldez, 2004; Reynoso, 2008). Un factor obvio de impulso a los cupos femeninos fue el acceso de determinadas mujeres a cargos relevantes. María de los Ángeles Moreno, del PRI, se convirtió en presidenta del Senado en 1997 y el presidente Zedillo designó a varias mujeres para su gabinete, mientras que Elba Ester Gordillo ocupó puestos relevantes dentro del partido y llegó a ser su vicepresidenta o Beatriz Paredes fue elegida presidenta de la Mesa Directiva del Congreso. Por parte del PRD, dirigentes con una agenda de género como Amalia García, que fue elegida presidenta del partido entre 1999 y 2002, y Rosario Robles, que consiguió acceder a la alcaldía de la ciudad de México, se situaron también en posiciones prominentes. El cálculo electoral, indudablemente, también es otra variable presente en las consideraciones de las distintas organizaciones electorales haciendo que, incluso, el PRI aprobase en su asamblea nacional de septiembre de 2001 una medida de paridad del 50% en las listas de candidatos y en los puestos de dirección del partido, una propuesta que no pudo, en cambio, ser aprobada en el caso del PRD ante la oposición de la facción más izquierdista del partido; por su parte, el PAN, el partido más rezagado en el ámbito de la política de cuotas voluntarias, también había modificado sus estatutos en 1999 para adaptarlos al mandato de la ley electoral en relación con la previsión del cupo de género. Por último, la ventana de oportunidad (*policy window*), en el sentido de Kingdon (1995:165), para la introducción de una reforma sobre esta materia se abrió con la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con la acción de inconstitucionalidad iniciada por dirigentes

gubernamentales panistas frente a una ley de cuota de género aprobada por la asamblea del estado de Coahuila. Lo paradójico fue que, apenas un mes después de presentada dicha demanda de inconstitucionalidad, el propio partido del presidente Fox, ante la presión de sus propios militantes y de los grupos de mujeres, tuvo que retractarse y solicitó a la Suprema Corte de Justicia que desestimara su recurso, toda vez que –argumentaron– tras un “análisis minucioso consideramos que la impugnación no concuerda con las acciones que el partido ha venido realizando desde hace varios años, para promover activamente la participación de la mujer en la vida política nacional y del partido”. Finalmente, la Suprema Corte de Justicia declaró la constitucionalidad de la cuota introducida en la ley electoral del estado de Coahuila y pocas semanas después los defensores del mecanismo de las cuotas, liderados por la priísta Beatriz Paredes trasladaron la discusión al propio Congreso, donde un frente unido de mujeres de todos los partidos, junto con el apoyo institucional mostrado por el Instituto Nacional de las Mujeres, se impuso a las objeciones y reticencias planteadas por algunos líderes panistas. La ley fue aprobada por 403 votos a favor, 7 en contra y 12 abstenciones, casi todos ellos diputados del PAN.

El último avance en la evolución de la política de cuotas se produjo en el marco de la reforma electoral de 2007, que reformó nuevamente las disposiciones relativas a la representación de los géneros introduciendo el nuevo artículo 219.1, que señala que “las solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, deberán integrarse con al menos el 40% de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad”. De este modo, México tiene actualmente una de las legislaciones más avanzadas en materia de cuotas de género, dado que, como mínimo, el 40% de las candidaturas en las elecciones al Congreso de la Nación para las próximas elecciones de 2009 deben estar ocupadas por mujeres y, adicionalmente, se especifica que estas nominaciones deben cubrir las candidaturas propietarias y no las suplentes.

Paradójicamente, en Uruguay y Chile, pese a ser los dos primeros países de América Latina en reconocer el derecho de voto para las mujeres, no se ha aprobado una ley basada en el modelo de cuotas, hasta la reciente modificación uruguaya en 2009. En Uruguay sólo algunos partidos de la izquierda, todos ellos miembros de la coalición Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría, como el PS en 1992, Nuevo Espacio en 1998 y la Vertiente Artiguista en 2006, habían acogido las cuotas voluntarias, mientras que los distintos proyectos de ley presentados en la Cámara de Representantes y en el Senado de la nación han fracasado en su intento de introducir la cuotificación (Johnson, 2008). Ni la iniciativa presentada en 1988 por una diputada del PC y bajo los auspicios de una organización no gubernamental, el Consejo Nacional de Mujeres, ni el proyecto introducido por diputados de Nuevo Espacio y Frente Amplio en 1992 prosperaron. En el segundo de los casos mencionados porque simplemente se introdujo junto a un proyecto de reforma de la regulación sobre el funcionamiento de los partidos en el que únicamente se instaba a los partidos a que introdujeran en sus cartas orgánicas disposiciones relativas al otorgamiento a la mujer de una “adecuada representación” en sus “cuadros dirigentes” y en sus “propuestas electorales”, eliminándose cualquier referencia o alusión a la cuota. Ambos proyectos proponían una cuota máxima de un 75% por sexo en las listas electorales, aunque se diferenciaban en su implantación o no mediante procedimientos partidarios. Los intentos se reiteraron en años recientes, especialmente después de la formación de la denominada Bancada Femenina, una coordinadora interpartidaria y transversal de parlamentarias creada en 2000 con el objetivo de actuar coordinadamente con distintas instituciones públicas y organizaciones sociales para fomentar la legislación en defensa de los derechos de la mujer y promover una dinámica estratégica de debate y sensibilización sobre los temas de género. Un proyecto de cuotas presentado en 2002 por representantes de la bancada femenina, y que fue igualmente rechazado, proponía una cuota máxima de dos tercios de miembros del mismo sexo en todas las listas electorales, tanto nacionales como departamentales o partidarias.

Lo peculiar del rechazo del modelo de cuota fue que el proyecto de ley fue aprobado globalmente por una amplia mayoría, pero no así el artículo concreto correspondiente que establecía una cuota específica, ya que éste requería una mayoría cualificada de dos tercios de los representantes legislativos al afectar su modificación a las normas electorales. Finalmente, en mayo de 2006 mujeres representantes de la coalición EP-FA-NM presentaron simultáneamente en la Cámara de Representantes y en el Senado sendos proyectos de ley con una propuesta de una cuota mínima de un tercio de candidatos del mismo sexo y la inclusión de un mandato de posición para hacer efectiva la aplicación del cupo establecido, así como disposiciones relativas a las garantías del cumplimiento de esta normativa por parte de los distintos partidos, la Corte Electoral y las Juntas Electorales. Este proyecto de ley fue aprobado, pese a las reticencias de muchos legisladores de distintos partidos, en el Senado en mayo de 2008 por una abrumadora mayoría de 28 votos a favor de 30, y fue confirmado por la Cámara de Diputados con la aprobación de la Ley n.º 18476, de 3 de abril de 2009.

Chile es el único de nuestros cuatro casos de estudio que no ha aprobado una legislación de este tipo. Este resultado es paradójico, puesto que en Chile las mujeres han obtenido en tiempos recientes importantes éxitos en su participación en el poder ejecutivo, tanto asumiendo el cargo más relevante de la nación, la presidencia, en el caso de Michelle Bachelet, como dirigiendo diversos ministerios bajo la presidencia de Ricardo Lagos y alcanzando la paridad en el desempeño de carteras ministeriales con la propia Bachelet. Sin embargo, tan importantes avances no se han extendido al ámbito del poder legislativo y aún no se ha aprobado ninguna legislación específica en relación con cupos electorales, por lo que en la actualidad sólo funcionan en algunos partidos las cuotas voluntarias (Franceschet, 2008).

Todos los intentos de legislar sobre cuotas de género en Chile han fracasado. En 1997 ni el presidente Frei ni las organizaciones feministas respaldaron activamente un proyecto de ley auspiciado por algunos representantes

de la Concertación; en 2003 una nueva propuesta se quedó estancada en el trámite legislativo en su paso por los comités parlamentarios correspondientes; y, finalmente, la proposición de reforma constitucional y electoral presentada en junio de 2006 por la presidenta Bachelet ni siquiera incluía una mención al modelo de cuotas sino que solamente dejaba abierta la posibilidad de que la futura ley electoral pudiera “establecer mecanismos que incentiven la participación de la mujer en la actividad política” y, entre ellos, sugiere la introducción de “más apoyo al financiamiento de las campañas de las candidatas electas u otros mecanismos semejantes”.

Tabla 1. Países con cuota constitucional o legal en América Latina

País	Año	Cámara	Umbral de la cuota	Mandato de posición	Sanciones por incumplimiento
Argentina	1991	Cámara	30%	Sí	Sí
		Senado	30%	Sí	Sí
Bolivia	1997	Cámara	30%	Sí	Sí
		Senado	25%	No	s.d.
Brasil	1997	Cámara	30% (2002)	No	Sí
Colombia (1)	1999	Cámara	30%	-	No
Costa Rica	1997	Unicameral	40%	Sí	Sí
Ecuador	1997	Unicameral	45% (2006)	No	Sí
Honduras	1997	Unicameral	30%	No	No
México	1996	Cámara	40% (2007)	Sí	Sí
		Senado	40% (2007)	Sí	Sí
Panamá	1997	Unicameral	30%	No	s.d.
Paraguay	1996	Cámara	20%	Sí	Sí
		Senado	20%	Sí	Sí
Perú	1997	Unicameral	30% (2002)	No	Sí
Rep. Dominicana	1997	Cámara	33% (2000)	No	Sí
Uruguay	2009	Cámara	33%	Sí	Sí
		Senado	33%	Sí	Sí
Venezuela (2)	1998	Cámara y Senado	30%	No	Sí

(1) Colombia: Declarada inconstitucional en 2001.

(2) Venezuela: Sin aplicación por resolución de la Corte Federal.

Fuente: International Idea (www.quota-project.org, 2008); Archenti y Tula, 2008; Jones, 2009.

La presencia efectiva de mujeres en los parlamentos latinoamericanos

Las políticas de acción positiva y, concretamente, el modelo de cuotas, que asigna un porcentaje mínimo de escaños o bancas para ser distribuidos entre mujeres ha tenido un notable, aunque desigual, impacto en el número de éstas que han accedido a los parlamentos de la región (Reynolds, 1999; Htun y Jones, 2002; Dahlerup, 2003; Krook, 2006 y 2009; Araújo y García, 2006; Jones, 2009). No obstante, la tabla siguiente muestra en una perspectiva comparada este avance en relación con otras áreas geográficas: América Latina tiene el mayor porcentaje de mujeres en sus parlamentos, con la excepción de los países nórdicos, que duplican o triplican la representación femenina del resto de áreas del mundo.

Tabla 2. Representación femenina en los parlamentos por área geográfica (2008)

	Cámara de Diputados	Senado	Parlamento (ambas cámaras)
Países nórdicos	41,4%	---	---
América	21,7%	20,1%	21,4%
Europa - OSCE (incluyendo los países nórdicos)	21,1%	19,9%	20,9%
Europa - OSCE (excluyendo los países nórdicos)	19,2%	19,9%	19,3%
Asia	18,3%	16,5%	18,1%
África Subsahariana	17,9%	20,6%	18,2%
Pacífico	12,9%	31,8%	14,9%
Países Árabes	9,7%	7,0%	8,6%

Fuente: Inter-Parliamentary Union (www.ipu.org, 2008).

En Argentina, la primera aplicación de las cuotas en las elecciones de renovación parcial de la Cámara de Diputados de 1993 supuso el acceso de un significativo número de mujeres a este cuerpo legislativo, aumentando el porcentaje de las mismas de un 5,4% en los comicios precedentes de 1991 a un 14,4%. El cambio en el Senado fue, incluso, mucho más pro-

nunciado y aumentó del 4,1% en 1999, antes de aplicarse el mecanismo de las cuotas, al 36% en 2001, año en el que se renovaba en su totalidad esta cámara en cumplimiento de la reforma constitucional de 1994 y, desde entonces, todas las provincias tienen representantes femeninas entre sus delegaciones. A partir de dichas elecciones el número de mujeres que se han incorporado al Congreso argentino ha venido experimentando un “crecimiento sostenido”, como puede observarse en las siguientes tablas: un incremento de más de 30 puntos porcentuales para la Cámara de Diputados entre 1991 y 2005, una etapa en la que el porcentaje de mujeres parlamentarias pasó del 5% inicial precuota a más del 35%, y un aumento de casi el 40% en el caso del Senado entre 1999 y 2005. Aunque en menor medida, el impacto de las cuotas se ha hecho notar asimismo en el nivel provincial, siguiendo la pauta nacional. Con dos excepciones, San Juan y Tierra del Fuego, en prácticamente todas las legislaturas o cámaras de diputados provinciales se han experimentado aumentos en el porcentaje de mujeres que se han incorporado como representantes populares, con incrementos que oscilan desde tasas superiores o alrededor del 40%, en los casos excepcionales de Santiago del Estero o Corrientes, a valores medios situados alrededor del 20% en la mayoría de las asambleas (Jones, 1998).

Tabla 3. Argentina. Presencia de mujeres en la Cámara de Diputados

	Hombres	Mujeres
	Porcentaje sobre el total	Porcentaje sobre el total
1985-1987	95,7	4,3
1987-1991	95,3	4,7
1989-1991	94,5	5,5
1991-1993	94,6	5,4
1993-1995	85,6	14,4
1995-1997	72,0	28,0
1997-1999	71,6	28,4
1999-2001	71,6	28,4
2001-2003	70,4	29,6
2003-2005	65,7	34,3
2005-2007	64,6	35,4
2007-2009	60,0	40,0
2009-2011	58,4	41,6

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 4. Argentina. Presencia de mujeres en el Senado

	Hombres	Mujeres
	Porcentaje sobre el total	Porcentaje sobre el total
1985-1987	93,5	6,5
1987-1991	93,5	6,5
1989-1991	91,3	8,7
1991-1993	91,3	8,7
1993-1995	95,8	4,2
1995-1997	93,9	6,1
1997-1999	93,9	6,1
1999-2001	95,9	4,1
2001-2003	63,9	36,1
2003-2005	56,9	43,1
2005-2007	58,3	41,7
2007-2009	61,1	38,9
2009-2011	62,5	37,5

Fuente: Elaboración propia.

En México, las mujeres han pasado a tener una mayor presencia en las listas electorales pero en aquellos puestos en los que no saldrán electas y/o en puestos de suplente. Las cúpulas de los partidos han cumplido la letra de la ley pero no su espíritu, de forma que, como se observa en los siguientes cuadros, la equidad de género todavía está lejos de ser lograda en México. Y quizás ello sea lo que explique que también la normativa que, en otros ámbitos, se refiere a la protección de la mujer sea bastante residual en el caso mexicano (Cardaci y Sánchez, 2005). El aumento de la representación femenina en la Cámara de Diputados de México también ha tenido un crecimiento sostenido, pero mucho menos significativo y acusado que en el caso de Argentina: del 8,8% en 1994 al 23% en 2003 y 2008 en la Cámara de Diputados y del 12,5% al 18% o 19% en el Senado, según la elección de referencia, entre 2003 y 2009. También el número de candidaturas sufrió un significativo aumento en México para las elecciones de 2003: el 22% en el caso del PAN, el 10% en el caso del PRI y el 12% en el del PRD. En los anteriores y posteriores comicios los incrementos en el número de candidaturas femeninas habían sido sensiblemente menores, entre el 2% y el 6% en el caso del PAN y del 2% al 4% entre 1994 y 1997 en el caso del PRD,

por ejemplo; incluso, en las elecciones de 2006 se produjo un retroceso en el número de candidaturas femeninas: el 9% en el caso del PRD, el 1% en el del PRI y el 3% en el caso del PAN.

Tabla 5. México. Presencia de mujeres en el Senado

	Hombres	Mujeres
	Porcentaje sobre el total	Porcentaje sobre el total
1994-1997	87,5	12,5
1997-2000	85,2	14,8
2000-2003	84,4	15,6
2003-2006	81,3	18,8
2006-2009	83,6	18,4
2009-2012	80,5	19,5

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 6. México. Presencia de mujeres en la Cámara de Diputados

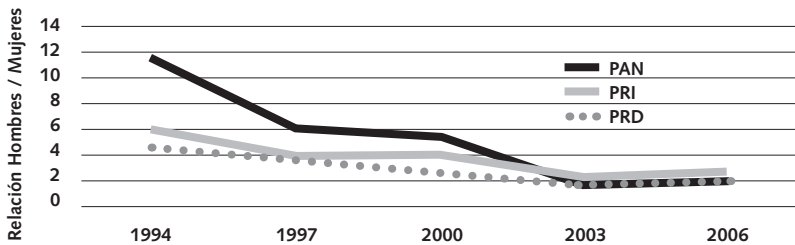
	Hombres	Mujeres
	Porcentaje sobre el total	Porcentaje sobre el total
1991-1994	91,2	8,8
1994-1997	85,9	14,1
1997-2000	82,6	17,4
2000-2003	84,0	18,8
2003-2006	77,4	22,6
2006-2009	77,0	23,0
2009-2012	71,9	28,1

Fuente: Elaboración propia.

Estas cifras tienen una correspondencia también con los datos sobre candidatas. Desde la perspectiva de los partidos, analizando la ratio o relación entre el número de candidatas respecto al número de candidatos, la tendencia hacia una disminución de la preponderancia masculina ha sido bastante acusada: en 1994 los partidos tenían de 5 (PRD) a 11 (PAN) candidatos más que candidatas, en tanto que esta proporción se redujo drásticamente hasta 2 hombres candidatos por cada mujer candidata en 2003 y 2006. Por otro lado, se equilibró esta

relación entre los tres partidos principales, ya que el PAN pasó de ser el partido con menos candidatas en 1994 (más de 11 hombres por mujer) al grupo con más candidatas en 2003 y 2006 (entre 1,7 y 2 hombres por mujer respectivamente). En el PRI y el PRD el descenso en esta proporción ha sido más suave y progresivo, como muestra el gráfico. En las recientes elecciones de 2009, no incluidas en el gráfico, esta relación se ha situado en los siguientes parámetros: 1,47 en el caso del PAN; 1,6 en el caso del PRD y 1,93 en el del PRI.

Gráfico 1. Relación de género de los candidatos en México, 1994-2006



Fuente: Huerta García y Magar (2006: 180), con datos del IFE

En cambio, en los casos estudiados que no han incorporado políticas de acción positiva, la incorporación de la mujer a la política parlamentaria apenas ha experimentado avances. Por ejemplo, en Chile, pese a tener como presidente a una mujer, Michelle Bachelet, y a haber constituido gabinetes paritarios, el hecho de que no se haya desarrollado, y aplicado, una ley de cuotas hace que las mujeres sólo ocupen un 15%, actualmente, de los escaños en la Cámara de Diputados, lo que supone un aumento progresivo de un 10% desde las primeras elecciones celebradas tras la redemocratización. En el Senado la perspectiva es aún mucho más desalentadora, ya que esa cifra se reduce drásticamente a niveles próximos al 5% en los tres últimos comicios.

Tabla 7. Chile. Presencia de mujeres en el Senado

	Hombres	Mujeres
	Porcentaje sobre el total	Porcentaje sobre el total
1989-1993	98	3
1993-1997	98	3
1997-2001	95	5
2001-2005	95	5
2005-2009	95	5

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 8. Chile. Presencia de mujeres en la Cámara de Diputados

	Hombres	Mujeres
	Porcentaje sobre el total	Porcentaje sobre el total
1989-1993	94,2	5,8
1993-1997	92,5	7,5
1997-2001	89,2	10,8
2001-2005	85,8	14,2
2005-2009	84,2	15,8

Fuente: Elaboración propia.

En Uruguay, el porcentaje de mujeres en la Cámara de Representantes apenas ha superado en dos elecciones, en 1999 y 2004, la cifra del 10%, y en el Senado se ha registrado una pauta similar, y el mayor contingente femenino se ha situado también alrededor del 10% en 2004. Uruguay es, por lo tanto, una de las democracias con menores tasas de representación parlamentaria femenina del continente.

Tabla 9. Uruguay. Presencia de mujeres en el Senado

	Hombres	Mujeres
	Porcentaje sobre el total	Porcentaje sobre el total
1984-1989	100,0	0
1989-1994	95,4	4,6
1994-1999	35,0	6,5
1999-2004	90,3	9,7
2004-2009	90,3	9,7
2009-2014	87,1	12,9

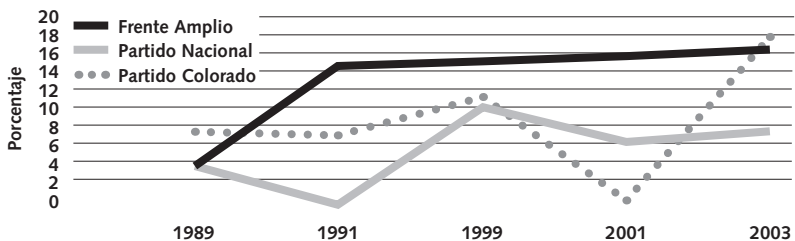
Fuente: Elaboración propia.

Tabla 10. Uruguay. Presencia de mujeres en la Cámara de Diputados

	Hombres	Mujeres
	Porcentaje sobre el total	Porcentaje sobre el total
1984-1989	100,0	0
1989-1994	93,9	6,1
1994-1999	92,9	7,1
1999-2004	87,9	12,1
2004-2009	88,9	11,1
2009-2014	85,9	14,1

Fuente: Elaboración propia.

El estancamiento en la representación femenina por partidos políticos se refleja muy bien en el siguiente gráfico: en 15 años, el Frente Amplio sólo ha aumentado un 1,7% su número de legisladoras y el Partido Nacional ha retrocedido un 2,6% en esta área, unos resultados que es deseable que mejoren con la reforma recientemente introducida en el 2009.

Gráfico 2. Porcentaje de legisladoras femininas por partido político en Uruguay, 1989-2009

Fuente: Jonson (2009)

El contraste en términos de representación femenina entre los países de América Latina que han incorporado cuotas de género en sus legislaciones y aquellos que no lo han hecho es elocuente, como refleja la tabla 11.

Tabla 11. Porcentaje de mujeres en los parlamentos de América Latina

País	% de mujeres antes de las cuotas	% mujeres después de la introducción de cuotas	% mujeres penúltima elección	% mujeres última elección
Países con cuotas				
Argentina	6	28	31	35
Bolivia	11	12	11,5	17
Brasil	7	6	7	9
Costa Rica	14	19	35	39
República Dominicana	12	16	16	20
Ecuador	4	17	15	25
Honduras			9	23
México	19	23	23	28
Panamá	8	11	10	17
Paraguay	3	3	2,5	10
Perú	10	17,5	17,5	29
Países Sin Cuotas				
Chile	-	-	12,5	15
Colombia	-	-	13	8
El Salvador	-	-	9,5	17
Guatemala	-	-	9	12
Nicaragua	-	-	21	15
Uruguay	-	-	12	12
Venezuela	-	-	10	18

Fuente: Jones, 2005; International Idea (www.quota-project.org, 2008); Inter-Parliamentary Union (www.ipu.org, 2008).

Condiciones para la eficacia de la política de cuotas: sistemas electorales, mandatos de posición y cumplimiento normativo

Tras la sanción de distintas leyes de cuotas en varios países de América Latina, la aplicación de este tipo de mecanismo, sin embargo, no ha producido el nivel de representación femenina en las asambleas previsto por sus impulsores. En los diez países de América Latina que implantaron sistemas de cupos entre 1991 y 1998 el número de mujeres que accedieron a un cargo parlamentario aumentó sólo un 5% de promedio: antes de la aprobación de las cuotas las mujeres suponían alrededor de un 8% de los miembros de los congresos latinoamericanos y tras la aplicación de las mismas este porcentaje ascendió al 13%. Evidentemente, en algunos casos la eficacia de la medida fue considerablemente más alta, como en el mencionado caso de la Cámara de Diputados y el Senado en Argentina o en el Congreso de Costa Rica, y las mujeres sobrepasaron el 30% como cifra de legisladoras. En otros casos, como en México, Bolivia, Perú o Ecuador el impacto de este tipo de medidas ha sido mucho más limitado y las diputadas y senadoras femeninas apenas han alcanzado el 20%.

Como ha puesto de relieve la bibliografía comparada sobre la elección de mujeres y la política de cuotas, esta brecha se debe esencialmente a factores adicionales que interactúan con el mismo modelo de cupo femenino, como el tipo de sistema electoral, la asignación de mandatos de posición o la ubicación precisa de mujeres en las listas electorales y la imposición de sanciones en caso de incumplimiento de la normativa establecida por parte de los partidos políticos (Reynolds, 1999; Htun y Jones, 2002; Dahlerup, 2003; Araújo y García, 2006; Jones, 2009). En este epígrafe nos centraremos en el impacto del sistema electoral sobre las cuotas, pero haremos alguna referencia con carácter previo a los otros dos aspectos.

Por lo que respecta a los mandatos de posición (*placement mandate*) o los mandatos de orden en los sistemas de listas cerradas, su objetivo es

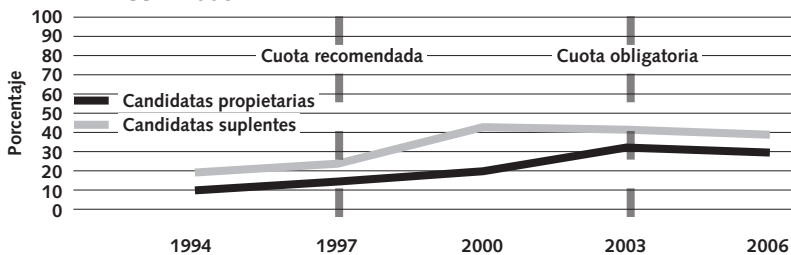
impedir que los partidos y sus *gatekeepers* puedan ubicar a las mujeres en lugares ornamentales o simbólicos y relegarlas a las últimas posiciones de las candidaturas, donde no tendrían apenas ninguna posibilidad de ser elegidas. De modo que, si han de resultar efectivas, las leyes relativas a las cuotas deben incluir un mandato de posición que especifique el lugar que las mujeres han de ocupar en la lista, como en el caso argentino, en el que la Ley de Cupos requiere que las mujeres se sitúen en lugares de las listas donde puedan salir elegidas y, así, para cubrir el umbral exigido del 30% cada tercer, sexto o noveno candidato, por ejemplo, ha de ser una mujer. Muy semejante es la normativa boliviana al asignar posiciones mínimas de ubicación en las que una mujer debe figurar en uno de cada tres puestos de las listas. En este sentido, un caso paradigmático de la importancia de los mandatos de posición es Costa Rica, donde la ley de cuotas, inicialmente aprobada en 1996, no especificaba nada en relación con la ubicación de las mujeres en las listas partidarias pero la presión del *lobby* feminista y de algunos dirigentes gubernamentales propiciaron una reforma de la misma en virtud de una decisión del Tribunal Supremo de Elecciones en el sentido de incluir a mujeres en el 40% de las “posiciones elegibles” (Jones, 2004).

En lo que concierne al cumplimiento voluntario por parte de los partidos, está claro que éste depende de la buena fe de sus líderes y dirigentes, de manera que, en ciertas ocasiones, como sucedió en Argentina, las activistas feministas de dichas organizaciones han tenido que recurrir a los tribunales, a la Cámara Nacional Electoral e, incluso, a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, para exigir una aplicación estricta de la normativa vigente. La discrecionalidad de los líderes puede conducir, por contraste, a la ubicación de las mujeres en candidaturas inefectivas o inseguras, como los puestos suplentes o en distritos y circunscripciones que tienen pocas probabilidades de éxito.

Un buen ejemplo de la primera estrategia era el caso de México, donde la tendencia habitual de los partidos más relevantes había sido ubicar a la mayor parte de sus candidatas en posiciones de suplencia. El diferencial

entre candidatas propietarias y suplentes llegó a ser casi el doble en las elecciones del año 2000, en que las cuotas sólo eran recomendadas y no obligatorias, pero esta ratio se redujo en 2003 y 2006, con el notable crecimiento del número de candidatas propietarias que refleja el siguiente gráfico. Esta evolución es especialmente visible en el caso del PAN, que partía con un mayor déficit en este ámbito y solía posicionar a la mayoría de sus candidatas como suplentes: en 2000 hubo tres veces más mujeres panistas suplentes que propietarias. Con la introducción de las cuotas obligatorias la ratio de candidatas suplentes por cada candidata propietaria se redujo en el PAN de 3,5 en 2000 a 1,7 en 2006 y en el PRI de 2 a 1,3 durante el mismo periodo de referencia.

Gráfico 3. Porcentaje de candidatas propietarias y suplentes en México, 1994-2006



Fuente: Huerta García y Magar (2006)

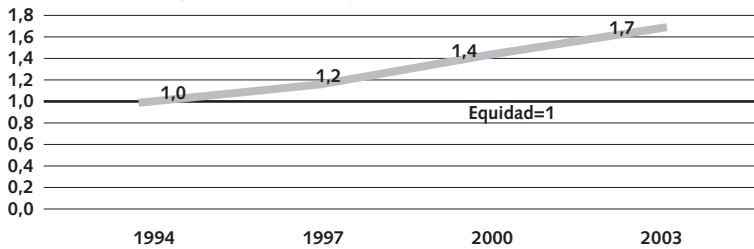
México también resulta una buena ilustración de la segunda estrategia: la ubicación de mujeres en posiciones inseguras, en distritos donde sus partidos tienen escasas probabilidades de éxito. Los tres grandes partidos han tendido habitualmente a nominar a un porcentaje menor de mujeres en posiciones elegibles y con probabilidades de éxito. Los estudios sobre la tasa de elegibilidad de diputados y diputadas mexicanas (número de mujeres con posibilidades de triunfo entre el número de mujeres registradas como candidatas) muestran su incremento hasta alcanzar en alguna

elección, como la celebrada en 2003, una ratio entre la tasa de elegibilidad de hombres y de mujeres de 1,7, lo que significa que el porcentaje de candidatos masculinos que se registraron en posiciones favorables para el triunfo fue casi del doble que el de sus compañeras femeninas. En el gráfico, la línea de equidad sería igual a 1. Por lo tanto, podemos considerar que una de las estrategias para cumplir la normativa de cuotas, aunque eludiendo sus implicaciones, ha sido derivar a las candidatas femeninas a posiciones poco seguras para sus partidos y donde sus posibilidades de éxito son nulas.

De modo que la buena disposición de los partidos para evitar este tipo de prácticas y conductas que hemos mencionado, lesivas para una correcta aplicación de las leyes de cuotas, es una variable muy importante en cuanto a la eficacia de las mismas².

2. No obstante, como el reciente caso de las denominadas “Juanitas” de San Lázaro revela, los vacíos legales pueden ser utilizados por los partidos para eludir la adecuada aplicación del mandato de la ley de cuotas. En la segunda sesión de la LXI Legislatura, apenas después de haber rendido protesta como legisladoras, en septiembre de 2009, ocho diputadas (seis del Partido Verde –cuatro mujeres y dos hombres–, dos del PRI, y una respectivamente del PRD y del PT) presentaron solicitud de licencia, lo que generó una considerable polémica política en la medida en que se trataba de una “artimaña” política para traspasar escaños o curules a sus suplentes, la mayoría de ellos hombres. Algunas senadoras del PAN presentaron una propuesta de acuerdo para exhortar a los partidos políticos a respetar la política de cuotas, aunque no incluye, de nuevo, ningún elemento de obligatoriedad, como se deriva de su tenor literal: “Se exhorta a los partidos políticos a que respeten tanto las obligaciones establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como en sus propios estatutos referentes al tema de la participación política de las mujeres y su participación equitativa en las cámaras del Congreso de la Unión. Se exhorta respetuosamente a la legisladora a que convoque un diálogo con los coordinadores parlamentarios que integran la Junta de Coordinación y los inste a respetar la legislación en materia de equidad de género”.

Gráfico 4. Ratio entre la tasa de elegibilidad de hombres y la tasa de elegibilidad de mujeres en México, 1994-2003



Fuente: Huerta García y Magar (2006)

Asimismo, es necesario precisar que otro factor relevante en la mayor o menor eficacia de las cuotas es el ciclo electoral y el efecto de arrastre que una elección presidencial podría generar indirectamente. El comportamiento de los partidos en unas elecciones simultáneas y en unas elecciones intermedias o a mitad de mandato es diferente. El mismo caso de México prueba que en los escenarios electorales conjuntos la mayor competitividad tiende a reducir el papel de las cuotas de género y la representación femenina en su conjunto. En las elecciones de 2006, por ejemplo, los principales partidos nominaron un menor porcentaje de mujeres como candidatas tanto en el sector de la representación proporcional como en el de la representación por mayoría, y tras el incremento de mujeres elegidas en el año 2003 se produjo un estancamiento de la tendencia hacia el crecimiento e, incluso, un leve retroceso del porcentaje de mujeres en el caso del Senado.

No obstante, la variable más estudiada por su repercusión sobre la viabilidad del modelo de cuotas es el sistema electoral. Indudablemente, la influencia del sistema electoral sobre las cuotas es muy significativa (Rule y Zimmerman, 1994; Norris, 2004 y 2006). En primer término,

los sistemas electorales proporcionales y con tamaños o magnitudes de distrito mayores son más permisivos y ofrecen las mejores perspectivas para la entrada de mujeres en los parlamentos. Sin embargo, en las nuevas democracias de América Latina han predominado las barreras fácticas a la representación en la forma de un elevado número de circunscripciones de baja magnitud: en Argentina 20 de las 24 circunscripciones que representaban la mitad de los escaños tenían menos de 5 escaños y el tamaño medio del distrito era 5 (donde existe también una barrera legal del 3% de los electores inscritos en el nivel de las circunscripciones, pero es tan baja que apenas tiene significación en distritos tan pequeños), aunque el resto pueden considerarse como circunscripciones o distritos de tamaño grande o mediano; en Ecuador eran 19 de 21 y una reducida circunscripción nacional no ha alterado realmente los efectos producidos en el nivel bajo, aproximando su magnitud de distrito efectiva a los 3 escaños; en la República Dominicana eran 28 circunscripciones de 30 con una magnitud media cercana a 4; en Uruguay eran 17 de 19, aunque dos niveles de distritos compensaban las distorsiones del primer escrutinio; y en El Salvador, por ejemplo, eran 12 de 14 (y como el 25% de los escaños se adjudicaban a nivel nacional la magnitud efectiva podía situarse, asimismo, entre 4 y 5). Por otro lado, utilizaban un promedio de entre 5 y 8 escaños por distrito Costa Rica (7,8), Colombia (7,7), Honduras (6,5) y Perú (7). Esto indica que los sistemas proporcionales muy permisivos a la entrada de pequeños partidos no han sido demasiado frecuentes en las democracias latinoamericanas. Por lo tanto, aunque un buen porcentaje de los escaños se disputan en distritos pequeños, en el caso argentino este sistema electoral no ha impedido la aplicación efectiva de los mandatos de posición, ya que las candidatas femeninas obtuvieron los puestos parlamentarios en distritos medianos y grandes, como en la provincia de Buenos Aires o Córdoba, por ejemplo. Asimismo, el tipo de lista cerrada y bloqueada también contribuyó decisivamente al notable incremento de mujeres en ambas cámaras del Congreso nacional.

En México, en cambio, la alta proporción de escaños elegidos en circunscripciones uninominales por mayoría relativa amortigua, en gran medida, el impacto de la legislación de cuotas. La Cámara de Diputados mexicana está compuesta por 500 parlamentarios. De ellos, 300 son electos en circunscripciones uninominales por mayoría relativa y 200 lo son por el sistema proporcional en cinco circunscripciones y mediante los procedimientos de cociente de unidad y de resto mayor. De acuerdo con la normativa vigente, se establecen unos principios que afectan al número máximo de representantes que una formación puede lograr en la Cámara de Diputados, de forma que ningún partido pueda tener más del 60% del total de la Cámara y, por lo tanto, ninguna formación pueda reformar por sí sola la Constitución. Por lo que respecta al Senado, mediante la primera redacción del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) en 1990 se amplió el número de senadores de 64 a 128, a razón de cuatro por cada entidad federativa, estableciéndose con posterioridad su renovación íntegra cada seis años. Se fijó un procedimiento diferenciado, ya que tres senadores debían de ser electos mediante el principio de mayoría relativa mientras que uno era asignado a la primera minoría. De acuerdo con la reforma de 1996, 32 senadores pasaron a ser elegidos de acuerdo con el principio de representación proporcional. En las elecciones de 2000, 64 senadores fueron electos de acuerdo con el principio de mayoría relativa, a razón de 2 escaños por entidad federativa: 32 en función de la idea de la primera minoría, 1 por estado federal; y otros 32 en base al principio proporcional, en lista única, distribuidos por cociente natural y resto mayor.

Con la premisa de que, en general, los sistemas electorales proporcionales y con tamaños o magnitudes de distrito mayores ofrecen mejores perspectivas para una mejor implantación de la cuota de género y la entrada de mujeres en los parlamentos, resultan absolutamente razonables los efectos de la segmentación del sistema electoral mexicano sobre el número de mujeres candidatas. Así, los porcentajes de candidatas de

los tres principales partidos mexicanos para la Cámara de Diputados bajo el principio de la representación proporcional fueron más elevados en 2000 y 2006 (48% y 39% respectivamente) que los registrados bajo el principio de la representación por mayoría relativa (26% en ambos comicios). Es especialmente significativo que, en las primeras elecciones tras la modificación en la legislación de cuotas de 2002, el porcentaje de mujeres candidatas en la representación proporcional fuera un porcentaje muy próximo a la paridad, el 48%. También lo es que, si ampliáramos la estadística recogida en la siguiente tabla, al conjunto de los partidos y alianzas que se presentaron a los comicios de 2006, las formaciones políticas menores contribuirían a incrementar ligeramente los porcentajes mencionados: del 26% ascenderíamos a un 29,7% en el porcentaje de candidatos bajo la regla de la mayoría relativa y del 39% pasaríamos a un 42% bajo la regla de la proporcionalidad. Ello significa que bajo la representación proporcional todos los partidos mexicanos cubrieron la cuota femenina mientras que bajo la representación mayoritaria los partidos más importantes no cubrieron dichas cuotas en tanto que los partidos pequeños las sobrepasaron. No obstante, dichas cifras totales, incluyendo a todos los partidos, no aparecen en la tabla siguiente, referida únicamente a los candidatos del PAN, PRI y PRD.

Tabla 12. Candidatos de mayoría y representación proporcional del PAN, PRI y PRD en México, 1994-2009

	Mayoría Relativa		Representación Proporcional		Total	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
1994	11%	89%	18%	82%	13%	87%
1997	11%	89%	29%	71%	18%	82%
2000	13%	87%	37%	63%	23%	77%
2003	26%	74%	48%	52%	35%	65%
2006	26%	74%	39%	61%	31%	69%
2009	29%	71%	50%	50%	38%	62%

Fuente: Huerta García y Magar (2006).

En sus candidaturas plurinominales el PAN y el PRI llegaron a alcanzar y superar la paridad en las elecciones de 2003, con un 52% y un 50% respectivamente de mujeres, unos niveles que se redujeron significativamente en las elecciones de 2006, donde ambos partidos disminuyeron el número de mujeres candidatas a registros cercanos al 45% y al 34%, umbrales siempre muy superiores a los obtenidos en la pista de la mayoría relativa: un 28% y un 26% en el caso del PAN y un significativo 13% y 26% en el caso del PRI. Resulta, asimismo, relevante el hecho de que el impacto de la reforma sobre la legislación de cuotas de 2006 en que ésta era una simple recomendación tuvo un cierto efecto en el ámbito de la representación proporcional (el crecimiento del porcentaje de candidatas creció del 18% al 29%) pero apenas se experimentó ningún cambio en el caso de la representación por mayoría (que se estancó en el 11%), mientras que la reforma de 2002 tuvo consecuencias directas y evidentes bajo ambos principios (el porcentaje de candidatas pasó del 37% al 48% en el marco de la representación proporcional y también del 13% al 26% bajo la representación por mayoría).

Tabla 13. Porcentajes de candidatas bajo representación proporcional y mayoría relativa y ratio entre representación proporcional y mayoría relativa, 1994-2009

	1994			1997			2000			2003			2006			2009		
	MR (%)	RP (%)	RP/MR	MR (%)	RP (%)	RP/MR	MR (%)	MP (%)	RP/MR	MR (%)	MP (%)	RP/MR	MR (%)	MP (%)	RP/MR	MR (%)	MP (%)	RP/MR
PAN	6	11	1,9	6	26	4,4	7	28	3,8	28	52	1,8	26	45	1,7	36	47	1,3
PRI	15	14	0,9	15	30	2	13	31	2,3	13	50	3,7	26	34	1,3	21	50	2,4
PRD	11	28	2,6	13	30	2,3	15	44	2,9	32	43	1,3	22	36	1,7	29	52,5	1,8

Fuente: Huerta García y Magar (2006: 190), con datos del IFE, y actualización de datos por los autores.

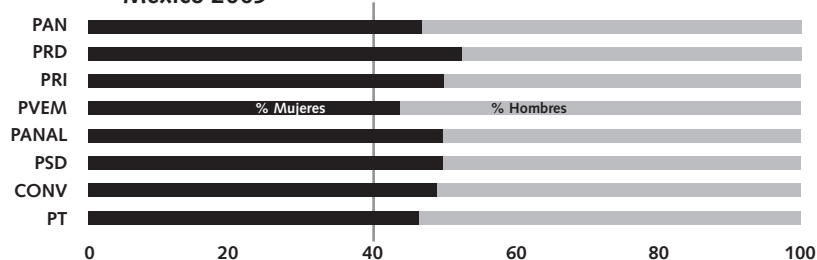
Un factor adicional muy influyente en los resultados bajo el marco de la representación por mayoría, como muestra el caso de México, es el método de selección de los candidatos (Baldez, 2007). Dado que la legislación electoral exime de la cuota de género a los candidatos por mayoría relativa elegidos mediante voto directo, los partidos han aprovechado esta circunstancia como una especie de “candado legal”, según le denominan sus críticos, para eludir el otorgamiento de más candidaturas o postulaciones a mujeres. Mediante el sistema de designación los partidos están sujetos a la cuota de género obligatoria y, por lo tanto, deben ajustarse a la misma. En cambio, esta cuota no se aplica cuando el procedimiento de selección de candidatos es por votación directa, lo que limita las expectativas de las mujeres para convertirse en candidatas bajo esta fórmula. El ejemplo paradigmático puede ser el del PRI: en 2003, para los distritos donde se presentó solo, seleccionó por voto directo a sus candidatos y apenas un 13% resultaron ser mujeres; en 2006, en cambio, designó al conjunto de sus candidatos y el 29% de éstos fueron mujeres. En menor medida, el PRD aumentó en 2006 el número de sus candidatos seleccionados por votación directa y el resultado fue, asimismo, una reducción del 9% (del 32% de 2003 al 23% de 2006) en el número de candidatas del partido bajo la regla mayoritaria, aunque en este caso es cierto que el porcentaje de mujeres escogidas mediante designación también se redujo de un modo considerable. Por consiguiente, cabe concluir que la selección de candidatos por votación directa o elecciones internas tiene consecuencias evidentemente negativas en el número de candidatas de los partidos por el sistema de mayoría relativa.

Tabla 14. Candidaturas por Mayoría Relativa y Representación Proporcional en México, 2009

Partido o alianza	H	M	Total	Partido político	H	M	Total
PAN	298	202	500	PAN	106	94	200
%	59,6	40,4			53	47	
PRD	308	192	500	PRD	95	105	200
%	61,6	38,4			47,5	52,5	
PRI	288	149	437	PRI	100	100	200
%	65,9	34,1			50	50	
PVEM	253	184	437	PVEM	112	88	200
%	57,89	42,11			56	44	
PANAL	294	197	491	PANAL	100	100	200
%	59,88	40,12			50	50	
PSD	294	206	500	PSD	100	100	200
%	58,8	41,2			50	50	
CONV	85	82	167	CONV	85	82	167
%	50,9	49,1			50,9	49,1	
PT	107	93	200	PT	107	93	200
%	53,5	46,5			53,5	46,5	
Primero México (PRI+PVDM)	57	6	63				
%	90,48	9,52					
Salvemos México (PT+Conv)	214	86	300				
%	71,33	28,67					
Total	2.198	1.397	3.595				
%	61,14	38,86					
Partido o alianza	H	M	Total	Partido político	Sujetos a cuota	No sujetos a cuota	Total
PAN	111	92	203	PAN	203	97	300
%	54,68	45,32			67,67	32,33	
PRD	172	79	251	PRD	251	49	300
%	68,53	31,47			83,67	16,33	
PRI	3	4	7	PRI	7	230	237
%	42,86	57,14			2,95	97,05	
PVEM	141	96	237	PVEM	237		237
%	59,49	40,51					
PANAL	194	97	291	PANAL	291		291
%	66,67	33,33					
PSD	194	106	300	PSD	300		300
%	64,67	35,33					
Primero México (PRI+PVDM)	1	1	2	Primero México (PRI+PVDM)	2	61	63
%	50	50			3,17	96,83	
Salvemos México (PT+Conv)	84	63	147	Salvemos México (PT+Conv)	147	153	300
%	57,14	42,86			49	51	
Total	900	538	1.438	Total	1.438	590	2.028
%	62,59	37,41			70,91	29,9	

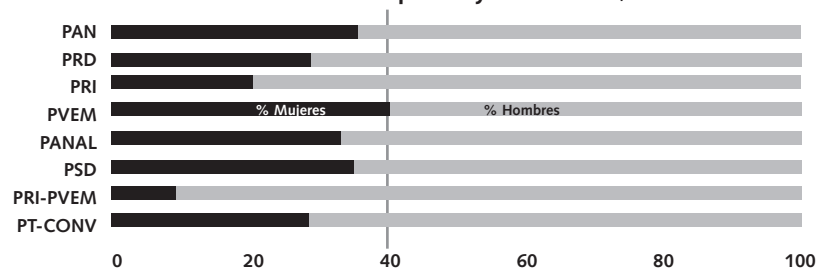
Fuente: J. Aparicio y J. Langston (2009).

Gráfico 5. Candidaturas femeninas por representación proporcional, México 2009



Fuente: J. Aparicio y J. Langston (2009)

Gráfico 6. Candidaturas femeninas por mayoría relativa, México 2009



Fuente: J. Aparicio y J. Langston (2009)

En relación con lo que hemos estado afirmando acerca del impacto del sistema electoral sobre la posible introducción de cuotas de género, evidentemente, el sistema binominal chileno sería una fórmula muy problemática para hacer efectiva cualquier cuota femenina que se pretendiera incorporar en el ordenamiento jurídico para el futuro. En Chile se establecieron 60 circunscripciones electorales para la Cámara de Diputados y 19 para el Senado, con la posibilidad de forjar pactos electorales en el

ámbito de distrito. Cada partido o coalición electoral puede presentar dos candidatos y la lista es cerrada pero no bloqueada, lo que significa que los electores votan por los candidatos. El objeto de esta peculiar ley electoral era que los partidos de la derecha (que no cuentan con más del 40% de los electores) pudieran obtener casi la mitad de los escaños con sólo recibir un tercio del voto: para conseguir los dos escaños de cada distrito el partido más votado debe duplicar en número de votos al siguiente partido o lista. Si el segundo partido reúne al menos el 33,4% de los votos recibe un escaño, al igual que el partido más votado, que para obtener los dos escaños de la circunscripción debería alcanzar el 66,7% de la votación en un contexto marcado por la competición de dos grandes partidos o coaliciones. Con más de dos partidos, el primero de ellos puede obtener el segundo escaño y recibir el doble de votos que su competidor; en caso contrario, las listas menores se disputarán el segundo escaño o ambos si no hay ningún partido o alianza dominante. En cualquier caso, los efectos de la ley electoral no han sido tan obvios: primero, fue el marco de la competición con dos grandes coaliciones o bloques, como el que se ha establecido en el Chile postautoritario, el que evitó una mayor distorsión de la proporcionalidad; finalmente, la ley electoral no eliminó el multipartidismo, ya que, como señalan Scully y Valenzuela, hay una notable continuidad a escala de las grandes tendencias con el sistema preautoritario y los partidos, a pesar de la creación de alianzas electorales, han conservado sus identidades propias y han optado por adaptarse al nuevo formato competitivo antes que ser transformados por él.

En las democracias latinoamericanas hay, no obstante, destacadas excepciones a la tendencia hacia leyes electorales restrictivas. Un caso de representación proporcional pura, a pesar de que 17 de sus 19 circunscripciones son pequeñas (2, 3 y 4 diputados), es Uruguay, donde la existencia de un segundo nivel de adjudicación de los escaños a escala nacional compensa las distorsiones en la relación entre votos y escaños que se hayan producido durante el reparto inicial en los distritos del nivel inferior. Se trata de una fórmula mixta con rasgos de los sistemas

de transferencia de restos, el uso de un número variable de escaños en el nivel alto (los que no han sido repartidos en el nivel inferior aplicando la cuota Hare) y de los métodos de igualación proporcional, puesto que en el nivel superior se utilizan todos los votos y escaños, no sólo los restantes. En los distritos de nivel bajo se aplica la fórmula del cociente electoral simple o Hare, lo que proporciona un resto de escaños relativamente grande que se transfiere a la circunscripción del nivel superior y se distribuye en un nuevo escrutinio según el número de escaños que corresponda a cada lema a nivel nacional por el sistema de D'Hondt, restando los puestos ya otorgados en el nivel inferior. En Uruguay, sin embargo, el pequeño efecto reductivo del sistema electoral y la alta proporcionalidad conseguida con un segundo escrutinio a escala nacional son limitados por la peculiar forma de la candidatura electoral: la ley de Lemas de 1910 establece un mecanismo de acumulación por el cual el elector vota simultáneamente a un determinado partido (o lema) y a una de sus listas faccionales; la suma de los votos de todas las listas (sublemas) perteneciente a un lema determinan la cantidad de escaños que corresponden a dicho partido, número que se distribuye a continuación proporcionalmente entre los sublemas, cuyos puestos, a su vez, se reparten entre las listas de candidatos que forman el sublema. Este mecanismo de acumulación de votos (doble voto simultáneo) ha permitido evitar la proliferación de grupos políticos y a contener la aparición de alternativas frente a los dos grandes partidos tradicionales, si exceptuamos al Frente Amplio, aunque, al mismo tiempo, ha fomentado la división interna y la existencia de múltiples corrientes dentro de los partidos.

Junto a la magnitud del distrito, la estructura de la papeleta o boleta de votación y la posibilidad de expresar un voto de preferencia por parte del elector constituyen un elemento que tiene también un cierto efecto sobre las cuotas, en la medida en que en las listas abiertas o desbloqueadas la emisión de la preferencia puede alterar y anular el orden establecido de las candidaturas y tener un impacto negativo en la eficacia de las cuotas (Jones

y Navia, 1999; Jones, 2009). De hecho, en los países que han promovido una política de cuotas y utilizan listas abiertas, como en Brasil, Ecuador, Panamá o Perú, por ejemplo, la ley no indica nada sobre las posiciones³.

3. Podemos mencionar un solo ejemplo, dado que ninguno de nuestros cuatro casos de estudio se corresponde con este sistema electoral: Brasil. En Brasil la ausencia de barreras de entrada, capaces de inhibir la tendencia hacia la proliferación de candidaturas, facilita la disidencia de muchos políticos críticos con la línea oficial de sus partidos o insatisfechos con sus funciones y con los puestos que ocupan en las listas electorales, introduciendo una mayor fragmentación y poniendo en peligro la cohesión y disciplina de unas fuerzas políticas tan débiles y atrofiadas como volátiles. El sistema proporcional funciona, así, con un umbral de acceso a la representación por debajo del 1% del voto, lo que ha estimulado la formación constante de nuevos partidos. El procedimiento para la atribución de escaños es el sistema de cuota o de restos mayores usando el cociente electoral simple o método de Hare (este cociente o cifra repartidora se obtiene dividiendo el número total de votos válidos emitidos, incluyendo los votos en blanco, entre el número de escaños que deben ser asignados en la circunscripción) y los partidos obtienen tantos escaños como veces la suma de sus votos alcanza este cociente, excluyéndose del reparto de los escaños sobrantes los grupos que no llegan a la cuota. Esto supone que un partido pequeño para recibir un escaño en Sao Paulo, el mayor distrito electoral, necesita haber obtenido 1/60, es decir, un 1,67% de los votos; sin embargo, el cálculo del umbral de representación puede dar lugar a una estimación mucho más baja (un 0,83% del voto, suponiendo que el resto medio sea la mitad de la cuota Hare y que el umbral de representación sea la mitad del cociente electoral simple), puesto que las normas electorales permiten la formación de coaliciones entre varios partidos y sólo aquellas tienen que superar el cociente establecido, por lo que el umbral real de acceso a la cámara para los partidos individuales miembros de estas alianzas es bastante menor. En principio, este sistema sería favorable para la aplicación de un sistema de cuota femenina, como el introducido en 1997 mediante la reforma de las leyes electorales. Sin embargo, el sistema de lista abierta brasileño, que obliga a las mujeres candidatas a disponer de recursos propios para la financiación de sus campañas y permite a los electorales expresar su preferencia por candidatos específicos, ha dificultado en gran medida la incorporación de la mujer, que ha experimentado un avance muy escaso en representación parlamentaria: del 5-6% de mujeres que registraba la Cámara Federal de Diputados en 1994 y 1998 se ha pasado a sólo un 8% en 2002 y 2006.

Tabla 15. Sistemas electorales para la Cámara de Diputados en América Latina

País	Periodo	Tipo de sistema	Tamaño de la asamblea (medio)	Escaños/ Distritos	
				Porcentaje de escaños	
Argentina	1983-	Proporcional	255	100	
Brasil	1945-50	Proporcional	286	100	286/22
	1950-64	Proporcional	341,25	100	341,25/25
	1986-	Proporcional	495	100	495/26,5
Chile	1945-73	Proporcional	147,75	100	147,75/28,25
	1989-	Proporcional	120	100	120/60
Colombia	1974-91	Proporcional	199	100	199/26
	1991-	Proporcional	161	100	161/33
Costa Rica	1953-	Proporcional	54,82	100	54,82/7
Ecuador	1978-	Proporcional*	71,83		59,83/20,33
México	1994-	Segmentado Limitado	500	40	200/1
Nicaragua	1990-95	Proporcional*	90	100	90/9
	1995-				
Panamá	1989-	Proporcional	67	100	67/40
Paraguay	1993-	Proporcional	80	100	80/18
Perú	1963-68	Proporcional	140	100	140/24
	1980-92	Proporcional	180	100	180/25,67
	1995-	Proporcional	120	100	120/1
Rep. Dominicana	1978-	Proporcional	112,75	100	112,75/28,5
Uruguay	1942-66	Proporcional	99	100	99/1
	1966-	Proporcional	99	100	99/1
Venezuela	1958-93	Proporcional*	189,29	100	174,29/23
	1993-	Proporcional Personalizado	204	53	87/23 15/1

Fuentes: Nohlen (2005); Crespo y Garrido (2008: 220-221).

Nivel proporcional			Nivel uninominal (ó 2º nivel adjudicación escaños)		
	Fórmula electoral	Magnitud del distrito (media)	Umbral de distrito	Número de distritos	Fórmula
	D'Hondt	6,24	3%	-	-
	Hare	13	1 cuota	-	-
	D'Hondt	13,65	1 cuota	-	-
	D'Hondt	18,68	1 cuota	-	-
	D'Hondt	5,23	-	-	-
	D'Hondt	2	-	-	-
	LR-Hare	7,65	-	-	-
	LR-Hare	4,88	-	-	-
	LR-Hare	7,65	1/2 cuota	-	-
	LR-Hare	2,94	0,6 cuota	12	Proporcional
	LR-Hare	200	2%	300	Mayoría relativa
	Hare	10	-	-	-
	LR-Hare	1,68	1/2 cuota	-	-
	D'Hondt	4,44	-	-	-
	D'Hondt	5,83	-	-	-
	D'Hondt	7,01	-	-	-
	D'Hondt	120	-	-	-
	D'Hondt	3,96	-	-	-
	D'Hondt	99	-	-	-
	D'Hondt	99	-	-	-
	D'Hondt		1 cuota	15	Compensatoria
	D'Hondt	8,3	Ninguno	90	Mayoría relativa

Las consecuencias políticas de las leyes de cuotas: estructuras parlamentarias, políticas públicas y presupuestos con perspectiva de género

Como se ha precisado en las páginas precedentes, el número de mujeres se ha ido incrementando en las instituciones parlamentarias, si bien hay distintos tipos de factores que inciden, negativamente, en que los parlamentos reflejen, en menor medida, la composición de la sociedad. Hay, sin embargo, diferencias en el número de diputadas y senadoras en los distintos países analizados y, más allá de ellos, en el resto del continente. Y esta diferenciación se refleja inevitablemente también en la presencia de mujeres en las comisiones parlamentarias. Esta es una cuestión relevante para analizar, ya que tan importante es el incremento del número de mujeres en los parlamentos como establecer cuáles son las áreas de decisión, en el interior de dichas instituciones, en las que se está en escenarios de igualdad.

En este sentido, se observa que en aquellos países donde no se ha implantado una ley de cuotas el porcentaje de mujeres que presiden comisiones es muy reducido: sólo 5 mujeres frente a 31 hombres presiden comisiones en Chile (el 13,8%), mientras que en Uruguay son únicamente 4 mujeres frente a 22 hombres (apenas un 15,4%). En contraste, en los países donde se han aprobado leyes de cuotas, como Argentina, el porcentaje de mujeres que presiden comisiones es mucho mayor, un 38%, y son 19 mujeres por 33 hombres las que ocupan dichos cargos; en el caso de México, sólo un 19% de las comisiones legislativas están dirigidas por mujeres. Antes de la entrada en vigor de la ley de cupos, ninguna mujer había participado como miembro de comisiones relevantes como las dedicadas a Asuntos Constitucionales, Presupuesto y Hacienda, Finanzas o Vivienda. En 1992, de las 34 comisiones permanentes de la Cámara sólo una de ellas (Familia y Mujer) estaba presidida por una mujer. El número de mujeres presidentas de una comisión parlamentaria permanente se incrementa paulatinamente a 3 en 1994, 4 en 1996 y 9 en 1998.

Si desagregamos el número de comisiones presididas por mujeres según la temática de las mismas, de acuerdo con la tipología de Skard y Haavio-Mannila (1985: 73) que las clasifica en comisiones de producción, reproducción y preservación del sistema, observamos que las mujeres aún aparecen recluidas predominantemente en comisiones de reproducción (política social, familiar, sanitaria, educativa, de vivienda, medio ambiente, cultura, etc.) y comisiones de preservación del sistema (reforma política y administrativa, política exterior y defensa, apoyo a grupos de interés y minorías, etc.), mientras que esta presencia se reduce considerablemente en la presidencia de las comisiones de producción (política económica, fiscal, laboral, industrial, energética, etc.), que abordan las cuestiones más relevantes de la agenda política. El porcentaje de mujeres que presiden comisiones de reproducción, que son las que abordan cuestiones más propias de la agenda de igualdad, es de un 46,6% del total en Argentina, el 27,3% en México, 7,69% en Uruguay y 0% en Chile. Este dato indica que la política de cupos y cuotas se traslada a la representación interna de las cámaras legislativas. En cambio, en el caso de las comisiones de producción la distribución es claramente distinta y estos porcentajes disminuyen al 26% en Argentina y al 11,8% en México, mientras que en los países que no aplican cupos, paradójicamente, las mujeres que presiden este tipo de comités legislativos suponen un porcentaje mucho más significativo: el 42% en Uruguay y el 33% en Chile. Las cifras relativas a las comisiones de preservación del sistema son intermedias: el 42,8% de estas comisiones están presididas por mujeres en Argentina, el 25% en Chile, el 21% en México y ninguna en Uruguay.

Se deduce, por lo tanto, de los datos observados un incremento de la mujer en la arena legislativa y una tendencia a concentrarse en aquellas instancias más relacionadas con el desarrollo de la agenda de la igualdad. Sin duda, la mayor participación de mujeres en las cámaras legislativas se ha transformado, obviamente, gracias a la introducción de una agenda de género en los trabajos legislativos y a una mayor aprobación de medidas, programas y leyes con orientación de género. El caso argentino expresa bien

este hecho puesto que se han elaborado importantes planes nacionales como el Plan Federal de la Mujer, el Plan para la Igualdad de Oportunidades entre Varones y Mujeres en el Mundo Laboral, el Programa Nacional “Mujer, Equidad y Trabajo”, el Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable, el Plan “Jefas y Jefes de Hogar Desocupados”, el Proyecto “Mujer Campesina”, entre muchos otros, y se han sancionado leyes como las que se refieren a la protección contra la violencia familiar (Ley 24.417), la institución del Día Nacional de los Derechos Políticos de las Mujeres (Ley 24.785), la sanción de la ley de participación femenina en las unidades de negociación colectiva de las condiciones laborales o ley de “cupos sindicales femeninos” (Ley 25.674), la reforma laboral en relación con la figura del despido discriminatorio por razón de raza, sexo o religión (Ley 25.013) o de estímulos al empleo estable y la incorporación de incentivos para el empleo femenino (Ley 25.250), la reforma penal relativa a los delitos contra la integridad sexual (Ley 25.087), etc.

Tabla 16. Presidencias de comisiones por mujeres en cuatro democracias latinoamericanas, 2008

País	Total		Comisiones de producción		Comisiones de reproducción		Comisiones de preservación del sistema	
	M	H	M	H	M	H	M	H
Argentina	19	33	6	17	7	8	6	8
	36,5%	63,5%	26,1%	73,9%	46,6%	53,4%	42,9%	57,1%
México	8	34	2	15	3	8	3	11
	19%	81%	11,8%	88,2%	27,3%	72,7%	21,4%	78,6%
Chile	5	31	4	8	0	20	1	3
	13,9%	86,1%	33,3%	66,6%	0%	100%	25%	75%
Uruguay	4	22	3	4	1	12	0	6
	15,4%	84,6%	42,85%	57,15%	7,69%	92,3%	0%	100%

Fuente: Elaboración propia.

Menor ha sido la producción legislativa en el caso de México, donde sólo en el LIX Parlamento (2003-2006) y en la legislatura actual del LX Parlamento (2006-2009) se está promoviendo una legislación más avanzada en esta materia, como refleja la aprobación de la Ley Federal para

Prevenir y Eliminar la Discriminación, de junio de 2003, la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, de agosto de 2006, la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, de febrero de 2007, o la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, de enero de 2008, e implementando políticas de género más activas, como implica la puesta en marcha del Programa ProEquidad (Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación Contra las Mujeres) o el Programa Nacional por una Vida sin Violencia, para erradicar la violencia contra las mujeres, por citar sólo dos ejemplos.

Ciertamente, en los avances respecto a las políticas de igualdad en Argentina han desempeñado un papel muy relevante, junto al aumento de mujeres en los órganos de deliberación legislativos, la Cámara de Representantes y el Senado, los organismos estatales de cariz feminista o femocracias de ámbito nacional, especialmente el Consejo Nacional de la Mujer, creado en 1992 (aunque desde 1987 funcionó una subsecretaría nacional de la mujer) y adscrito actualmente al Ministerio de Desarrollo Social; y otras instituciones más especializadas como la Representación Especial para los Temas de la Mujer en el Ámbito Internacional, dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, o la Comisión Tripartita de Igualdad de Trato y Oportunidades entre Varones y Mujeres en el Mundo Laboral, dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, por sólo mencionar dos ejemplos diversos. En el caso de México, la creación de organismos de feminismo institucional se acompasó a la legislación de cuotas y hasta noviembre de 2000 no se aprobó la ley que dio origen al Instituto Nacional de Mujeres, que entró en funcionamiento en marzo de 2001, muy tardíamente en comparación con otros casos, como el argentino. Ello limitó el impacto comparativo de este tipo de femocracias sobre la producción legislativa en defensa de la mujer en México y explica el menor número de iniciativas de este tipo registradas. En el mismo periodo se fueron creando en México distintas instituciones como la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados, el Parlamento de

Mujeres o el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres, que también están desarrollando un destacado papel en la promoción y el diseño de políticas de género.

La relativa ausencia de mujeres en los parlamentos de Uruguay y Chile no se ha traducido, sin embargo, en una carencia o ausencia de políticas públicas de igualdad y de legislación sobre temas de género, dado que la intervención de otros actores políticos ha contribuido a compensar el déficit de representación femenina en las asambleas representativas. En este sentido, y al margen del papel que ciertas comisiones parlamentarias (como las mencionadas en Argentina y México o la Comisión Especial de Género y Equidad de la Cámara de Diputados en Uruguay) de impulso de las políticas de igualdad pueden tener en el desarrollo de una agenda feminista, hay que considerar el destacado peso relativo que el poder ejecutivo, la presidencia y el gabinete de ministros, pueden tener sobre la legislación, incluyendo el papel muy destacado de femocracias como el INAMU uruguayo o el SERNAM chileno, creado en 1987 y 1991 respectivamente. Así, por ejemplo, en Chile se han aprobado programas nacionales tan ambiciosos como los Planes de Igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres 1994-1999 y 2000-2010, y leyes tan relevantes como la ley n.º 19.611, de Igualdad entre hombres y mujeres, en junio de 1999, y la Ley n.º 20.066 de Violencia Intrafamiliar o la Ley n.º 20.005 sobre acoso sexual, ambas en 2005⁴.

4. La Constitución chilena de 1980 estableció un marco favorable para la dominación o el control del ejecutivo sobre el procedimiento legislativo a través de su poder combinado para introducir leyes con carácter exclusivo en un gran número de sectores, instar la prioridad en la consideración de sus propuestas, y convocar sesiones extraordinarias de la asamblea para el estudio de la legislación propuesta por él. Culminó de este modo una evolución histórica que se observó entre la promulgación de la Constitución de 1925 y el colapso de la democracia en 1973: la progresiva y sistemática extensión del poder presidencial a expensas del poder del Congreso. El artículo 62 de la vigente Constitución chilena atribuye al presidente "la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley que tengan relación con la alteración de la división política o administrativa del país, o con la administración financiera

En el caso de Chile, la introducción de medidas que han tratado de incorporar la equidad entre los sexos y proscribir la discriminación de género se ha producido, principalmente, a través del SERNAM, el Servicio Nacional de la Mujer, que fue creado en 1991 como principal instrumento del feminismo institucional o de la femocracia Chilena, y cuya directora tiene la consideración de ministra. El impulso político generado por esta oficina estatal de la mujer propició la elaboración de dos Planes de Igualdad (1994-1999 y 2000-2010), el desarrollo del ambicioso Programa de habilitación laboral para mujeres con escasos recursos, implementado entre 1992 y 2002, en el que participaron más de 70.000 mujeres, y la aprobación de diversas iniciativas legislativas sectoriales como las leyes de trabajadoras en casas particulares (19.010), sobre protección de la maternidad (19.591), las leyes de violencia intrafamiliar (19.325 y 20.066), la

o presupuestaria del Estado, incluyendo las modificaciones de la Ley de Presupuestos," y especifica una serie de áreas esenciales a las que se extiende esta potestad: política tributaria, salarial, de pensiones, negociación colectiva, seguridad social, operaciones financieras y de crédito estatales, etc. El poder de iniciativa exclusiva para la introducción de proyectos de ley en determinadas materias constitucionalmente establecidas (*gatekeeping power*) convierte al presidente en el actor legislativo más importante en estos asuntos, generalmente circunscritos a los ámbitos presupuestarios, fiscal, comercial o financiero y a la organización administrativa (primordialmente la creación de nuevas agencias o departamentos). El procedimiento presupuestario es otro buen ejemplo de la ventaja institucional del presidente sobre el Congreso. En virtud de estas y otras disposiciones, la capacidad de los congresistas chilenos para proponer leyes de alguna relevancia y medidas de carácter clientelista es ahora limitada. A ello se añade el extenso uso que los presidentes han hecho (casi el 40% de los proyectos que el presidente Aylwin, por ejemplo, envió al Congreso) de la declaración de urgencia en la tramitación de un proyecto de ley, que obliga a actuar a la asamblea en 3, 10 o 30 días según la calificación de la propuesta (simple urgencia, suma urgencia o discusión inmediata) y supone el aplazamiento en la consideración de otras propuestas pendientes o en estudio por las cámaras, y el poder presidencial para convocar sesiones extraordinarias del Congreso durante las cuales sólo pueden discutirse las propuestas y asuntos que el ejecutivo incluya en la convocatoria. El resultado conjunto de todas estas prerrogativas es un fuerte control de la agenda legislativa por parte del ejecutivo hasta el punto de que, como ha señalado algún especialista, "el presidente no es simplemente un 'colegislador' sino el más importante legislador del país".

reforma penal en materia de violación (19.617), la ley de creación de los tribunales de familia (19.968), etc. Asimismo, se incorporó la perspectiva de la transversalidad o *mainstreaming* de género dentro del Programa de Mejoramiento de la Gestión, en virtud del cual se obliga a todos los servicios públicos a formular sus objetivos con un enfoque de género.

También Uruguay ha avanzado en la aprobación de leyes con contenido de género como la ley de igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres (Ley 18.104), aprobada en 2007, la ley que prohíbe toda discriminación que viole el principio de igualdad de trato y oportunidades para ambos sexos en cualquier sector de actividad (Ley 16.045), la ley de prevención, detección, atención y erradicación de la violencia doméstica (Ley 17.514), la ley de trabajo doméstico (Ley 18.065), la ley de asignaciones familiares para niños y adolescentes (Ley 18.227), etc. Asimismo, tienen una orientación claramente de género otra serie de medidas dispersas como el decreto que institucionaliza la Comisión Tripartita para la Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo (Decreto 365/1999, modificativo del decreto previo 37/1997) o el decreto que habilita que cadetes femeninas desarrollen la carrera militar en igualdad de condiciones que el personal masculino (Decreto 434/1997), etc.

En los estrechos límites de este ensayo no podemos analizar las diferentes consecuencias políticas derivadas de la introducción de cuotas de representación femenina en las asambleas legislativas de América Latina. No obstante, presentaremos algunos resultados preliminares sobre la incidencia de este aumento de legisladoras en América Latina sobre tres aspectos complementarios a los dos ya mencionados (participación de las mujeres en los órganos legislativos y elaboración de políticas públicas), y analizaremos su progreso en alguno de nuestros casos de estudio donde se han introducido la legislación de cuotas: el crecimiento sostenido y continuado de las asignaciones presupuestarias para el desarrollo de políticas de igualdad en México, el efecto de difusión de estas cuotas en el nivel subnacional de las asambleas provinciales argentinas y el papel comparativo de las mujeres respecto a los hombres en el impulso político de iniciativas y

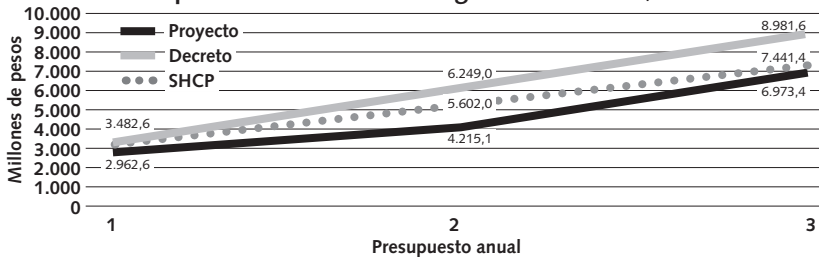
proyectos de ley con orientación de género en Uruguay. Indudablemente, la extensión de estas evidencias parciales a un más amplio número de casos es una tarea prioritaria para futuras investigaciones sobre los efectos del aumento de mujeres en los parlamentarios latinoamericanos. Por ello, como conclusión apuntaremos algunas de las direcciones en las que podría orientarse el análisis comparativo.

En primer lugar, un sector muy significativo en el que la mayor presencia de mujeres legisladoras se ha traducido en un cambio significativo hacia la equidad de género es en el ámbito presupuestario. El caso de México es una magnífica ilustración, ya que se allí se ha desarrollado un cierto discurso sobre el tema y variadas y destacadas actuaciones en dicha materia desde la LVII Legislatura (1997-2000) y, especialmente, en las legislaturas LVIII (2000-2003) y LIX (2003-2006). En estos dos periodos de trabajo parlamentario, la Comisión de Equidad y Género creó en su seno una subcomisión de presupuesto, lo que incrementó la capacidad de esta Comisión para negociar con otras comisiones dentro de la Cámara y, en concreto, con la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación. Además, se impulsó decididamente el análisis de los recursos presupuestarios desde una perspectiva de género mediante la desagregación del gasto etiquetado para mujeres, un instrumento que permitió confirmar que a mediados de la primera década de este siglo el gasto en políticas de igualdad no llegaba al 1% del gasto programable del Presupuesto Federal.

Pese a ello, el crecimiento del presupuesto con orientación de género ha sido continuado: de los 2.418 millones de pesos destinados a estos fines en el presupuesto publicado por la SHCP para 2006 se ha pasado a 3.482,7 millones en 2007, 5.602 millones en 2008 y 7.441,5 en 2009 (véase el siguiente gráfico que muestra los recursos destinados a políticas de género en el proyecto de presupuesto, el decreto de presupuesto y en el presupuesto publicado por la SHCP). El aumento de los recursos para la igualdad se incrementó, por ejemplo, en términos reales más de un 55% entre 2007 y 2008, con un aumento de casi 2.000 millones de pesos entre

un presupuesto y otro (CEAMEG, 2009: 11). En estos años crecieron las asignaciones presupuestarias y los recursos financieros destinados a programas de salud para mujeres, educación, apoyos al empleo femenino, institucionalización de la perspectiva de género y a la prevención y sanción de la violencia de género.

Gráfico 7. Presupuesto con orientación de género en México, 2006-2009



Fuente: CEAMEG, Avances en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados con relación al presupuesto público para la igualdad de género, Cámara de Diputados, México, 2009

A lo largo de la LX Legislatura (2006-2009) la implementación de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres y de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida Libre de Violencia, así como la puesta en marcha del Programa de guarderías y estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras, dependiente de SEDESOL (la Secretaría de Desarrollo Social), contribuyeron a la consolidación del presupuesto de género.

En segundo lugar, el efecto de difusión o de “bola de nieve” en la adopción de estas iniciativas de mejora de la representación legislativa femenina no sólo se ha producido entre los países de toda el área o región sino en el ámbito interno en aquellos con una estructura federal en su ordenación territorial. Así, en Argentina, entre 1992 y 2000 se aprobaron en el ámbito provincial legislaciones sobre cuotas que se extendieron prácticamente al

conjunto de los distritos de la nación, con determinadas excepciones como Entre Ríos o Jujuy. Este efecto de contagio supuso, asimismo, la progresiva extensión de las reglamentaciones adoptadas en el ámbito central para asegurar la efectividad en el cumplimiento de las normas aprobadas: la introducción de precisos mandatos de posición y la incorporación de mecanismos de suplencias que obligaran mantener el sexo del candidato en los casos de relevos y reemplazos. También supuso, obviamente, un notable crecimiento en el porcentaje de mujeres en casi todas las legislaturas provinciales, con incrementos por encima de los 30 puntos en Santiago del Estero, Corrientes y Santa Fe, y 25 puntos porcentuales en Córdoba, Chaco, La Pampa o San Luis en diez años, entre 1991 y 2003-2007, como refleja la siguiente tabla⁵. El crecimiento medio ascendió desde el 9,7% previo a la introducción de la legislación de cuotas a un porcentaje de mujeres legisladoras del 27,85% en 2005 y del 29,38% en 2007.

El papel de las femocracias institucionales, como el Consejo Nacional de la Mujer (Argentina), el Instituto Nacional de Mujeres (México), el Servicio Nacional de la Mujer –SERNAM– (Chile) o el Instituto Nacional de las Mujeres –INAMU– (Uruguay), en el impulso de políticas de igualdad e iniciativas con orientación de género es importante. Sin embargo, estas instituciones gubernamentales no disminuyen el peso relativo de las acciones políticas de las legisladoras feministas en las asambleas parlamentarias de la región.

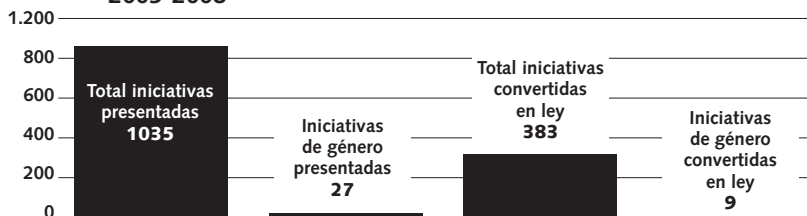
El problema, en el ámbito de las consecuencias políticas de la mayor representación femenina en las asambleas de América Latina, es probar empíricamente que existe una diferencia en la actividad legislativa y parla-

5. En las legislaturas de los estados mexicanos la implantación de la legislación de cuotas ha registrado resultados desiguales. Asimismo, la extensión de esta política ha sido desigual, y se han registrado casos en los que el aumento es importante, situado alrededor del 20%, como en Baja California Sur, Michoacán, Nayarit, Chihuahua, Oaxaca, Puebla, Hidalgo, Quintana Roo, Yucatán o Zacatecas y otros donde apenas se ha apreciado o experimentado cambio alguno, como en el estado de México, por ejemplo.

mentaria, en las propuestas avanzadas, en los temas abordados, en el estilo de liderazgo y, en definitiva, en la forma de hacer política desarrollada por las mujeres que ocupan dichos cargos electivos. ¿Hace una diferencia el hecho de que los representantes sean hombres o mujeres en la orientación y el sesgo de los proyectos de ley presentados? Este es el tipo de análisis que harán avanzar nuestra comprensión sobre el comportamiento político real de las legisladoras y sobre la verdadera utilidad práctica de introducir legislación de cuotas que incrementen la representación de la mujer en las asambleas parlamentarias de la región.

Hasta ahora, en relación con este asunto esencial, sólo disponemos de algunas evidencias parciales e incompletas. Pero los primeros estudios sistemáticos y comparados sobre la actuación legislativa de las mujeres han mostrado que, en efecto, promueven más activamente que sus compañeros varones una agenda de género. Este análisis ha sido efectuado, por ejemplo, en el caso de Uruguay –precisamente uno de los casos donde no hay Ley de Cuotas– con resultados concluyentes. Así, del conjunto de iniciativas políticas presentadas durante la XLVI Legislatura, en el periodo entre febrero de 2005 y marzo de 2008, se habían aprobado un tercio de los proyectos con contenido de género, una proporción similar, apenas ligeramente más baja, al resto de iniciativas debatidas, que registraron una tasa de aprobación del 37%.

Gráfico 8. Iniciativas y proyectos con orientación de género en Uruguay, 2005-2008



Fuente: www.parlamento.gub.uy/externos/parlamentaria/genero2.html

Tabla 17. Legislación sobre cuotas y participación de las mujeres en las legislaturas provinciales (1991-2003)

Provincia	Legislación sobre cuotas	Cuota	Mandato de posición	% de diputadas precuotas 1991	Total Cámara 2003	Total Diputadas 2003	% de mujeres 2003	Total Senado 2003	Total Senadoras 2003	% de mujeres 2003	Total Cámara 2007	Total Mujeres 2007	% de mujeres 2007
Buenos Aires	1995/1997	30	Sí (1997)	8	92	29	31,52	46	14	30,43	92	27	29,34
Catamarca	1997	30	Sí	10	41	12	29,27	16	1	6,25	41	13	31,70
Chaco	1992/1993	30	Sí	13	32	11	34,38	Unicameral			32	12	37,50
Chubut	-	-	-	11	27	8	29,63	Unicameral					
Ciudad de Bs. As.	1991	30	Sí	-	60	23	38,33	Unicameral			60	22	36,60
Córdoba	1994/2000	50	Sí (2000)	8	70	24	34,29	Unicameral			70	22	31,42
Corrientes	1992/2003	30	Sí (2003)	0	26	10	38,46	13	4	30,77	26	10	38,46
Entre Ríos	-	-	-	0	28	4	14,29	17	2	11,76	28	4	14,28
Formosa	1995	33	Sí	20	30	10	33,33	Unicameral			30	11	36,60
Juluy	-	-	-	10	48	13	27,08	Unicameral			48	13	27,08
La Pampa	1994	30	Sí	10	26	9	34,62	Unicameral			26	9	34,61
La Rioja	1992	30	Sí	3	23	3	13,04	Unicameral			23	1	4,34
Mendoza	1992/2000/2001	30	Sí (2001)	4	48	8	16,67	38	9	23,68	48	11	22,90
Misiones	1993/2004	30	Sí	15	35	9	25,71	Unicameral			35	10	28,57
Neuquén	1996	30	Sí	12	35	10	28,57	Unicameral			35	10	28,57
Rio Negro	1993/2002	50	Sí (2002)	19	43	16	37,21	Unicameral			43	15	34,88
Salta	1994/1998	70	Sí	7	60	11	18,33	23	2	8,70	60	16	26,6
San Juan	1994	30	No	15	34	5	14,71	Unicameral			34	4	11,76
San Luis	1995/1997	30	Sí (1997)	5	43	14	32,56	9	3	33,33	43	15	34,88
Santa Cruz	1992	30	Sí	13	24	3	12,50	Unicameral			24	4	16,66
Santa Fe	1992	33	Sí	4	50	16	32,00	19	2	10,53	50	17	34,00
Santiago del Estero	2000	50	Sí	0	50	23	46,00	Unicameral			50	24	48,00
Tierra del Fuego	1998	30	Sí	33	15	5	33,33	Unicameral			15	5	33,33
Tucumán	1994/2003	30	Sí (2003)	3	40	6	15,00	Unicameral			40	5	12,50
Total	*	*	*	9,7	930	259	27,85	181	37	20,44	953	280	29,38

Fuentes: Archenti y Tula, (2008) y <http://www.argentinaelections.com>.

Del total de iniciativas con contenido de género, el 18,5% fueron presentadas por el poder ejecutivo y más del 80% por el poder legislativo. De los proyectos cuya iniciativa correspondió al Parlamento, el 50% fueron presentados conjuntamente por legisladores y legisladoras, mientras que el resto se distribuyeron en una proporción muy semejante entre hombres (27%) y mujeres (23%). Ahora bien, si consideramos que en dicha legislatura las mujeres representaban menos del 15% del total, la tasa promedio por cada mujer parlamentaria era del 0,28% por sólo el 0,05% para el caso de los hombres, lo que representa un claro contraste en cuanto a qué colectivo promovió con mayor intensidad los temas de género en la agenda parlamentaria.

Un análisis más exhaustivo fue realizado en relación con la actuación parlamentaria de los legisladores y las legisladoras de la XLV legislatura (Johnson, 2006). El resultado fue que las mujeres eran más activas que sus colegas masculinos en todos los ítems estudiados: exposiciones verbales, exposiciones escritas, pedido de informes y proyectos de ley. En cuanto a la distribución temática de los actos realizados por las legisladoras, el estudio revela que se centraron especialmente en los temas de reproducción (42,8% de su actividad), por usar el mismo criterio que empleamos al estudiar la representación en comisiones, y, en menor medida, en los temas de producción (26,1%) y de preservación del sistema. Del mismo modo, los datos empíricos refuerzan la tesis de que las mujeres legisladoras tienen una mayor tendencia que sus colegas varones a presentar iniciativas con contenido de género: promovieron el 53,6% de las exposiciones verbales sobre esta temática por el 39,3% de los legisladores masculinos y el 7,1% conjunto; fueron responsables del 22,7% de los proyectos de ley presentados con orientación de género por el 18,2% de los legisladores varones y el 59,1% de proyectos presentados conjuntamente por hombres y mujeres; únicamente en las exposiciones escritas los legisladores masculinos superaron notoriamente (64,7%) a las legisladoras femeninas (35,3%). Para ponderar correctamente estos datos hay que considerar que en dicha legislatura sólo un 11,5% de los/las representantes eran mujeres, lo que

supone unas tasas promedio por cada mujer parlamentaria de iniciativas de género notablemente superior a la de sus colegas varones.

El mismo estudio, si se examinan los datos relativos a las iniciativas de género presentadas pero desagregadas por formaciones políticas, confirma las conclusiones de investigaciones previas respecto a la influencia de las variables “conciencia feminista” y “partido político” en el trabajo legislativo. En Uruguay las mayores tasas de actividad feminista se concentraron en las legisladoras del Frente Amplio (6,8 iniciativas cada una de promedio), que duplicaron los registros de las mujeres del Partido Nacional (3,3) y del Partido Colorado (3,7). No obstante, la variable decisiva fue la previa “militancia feminista” o la “conciencia de género” de las legisladoras frentistas, cuya trayectoria como activistas antes de ejercer su papel como representantes tuvo una incidencia más pronunciada que el propio signo político partidario.

Conclusiones

En este estudio nos habíamos propuesto analizar un caso de representación permanente en los órganos legislativos latinoamericanos de un grupo con una característica cultural y social determinada y sometido históricamente a discriminación, las mujeres. Hemos descrito el largo y difícil proceso que ha conducido a la adopción de leyes de cuotas en dos casos, Argentina y México, y los problemas para que se produzca un desarrollo similar en países con una más larga tradición democrática, como Uruguay o Chile. La investigación nos ha deparado algunas conclusiones preliminares acerca de dos órdenes de cuestiones.

En primer lugar, aun cuando hemos comprobado empíricamente la incidencia positiva de la legislación de cuotas sobre el incremento de la presencia de las mujeres en la arena parlamentaria, también hemos corroborado que esta influencia no es directa sino que depende de otras variables como el tipo de sistema electoral del país, la inclusión de determinados mandatos de posición o mandatos de orden que especifiquen el lugar que las mujeres han de ocupar obligatoriamente en las listas electorales, y el recurso de las feministas a los tribunales para que apliquen estrictamente la legislación vigente dado que el cumplimiento voluntario de la normativa por parte de los partidos no es un mecanismo adecuado para la efectiva puesta en práctica de lo establecido por estas leyes de cuotas.

En segundo lugar, hemos iniciado el análisis del impacto de la mayor presencia femenina en las asambleas parlamentarias, un estudio que necesita una investigación más pormenorizada y sistemática, a la vez que comparada. En este ámbito, nuestras conclusiones son aún tentativas y parciales pero apuntan a una mayor presencia de las mujeres en los puestos de decisión legislativos y al creciente interés por incluir en la agenda política los temas de género, así como al efecto difusión de esta normativa no sólo internacionalmente sino también subnacionalmente —un ámbito de estudio donde las investigaciones también podrían desarrollarse en el futu-

ro, especialmente en México y Argentina (Alles, 2009; Archenti y Tula, 2009)– y al incremento sostenido de los presupuestos con orientación de género en estos países, una tendencia paralela al mayor número de políticas de género. Por último, se puso de relieve las diferencias en el impulso de iniciativas y proyectos de ley sobre temas de género entre legisladores y legisladoras, una discusión que merece ser extendida a nuevos casos que corroboren si la inclusión de las mujeres en estos órganos representativos tiene un efectivo impacto político más allá de lo simbólico y más allá de la simple política del reconocimiento o política de la identidad (Phillips, 1995 y 1999) y si, definitivamente, estamos avanzando de la política de la presencia a la política de la diferencia.

Referencias bibliográficas

- ABELLÁN, J. "Los retos del multiculturalismo para el Estado moderno". En: Badillo, P. (coord.) *Pluralismo, tolerancia, multiculturalismo. Reflexiones para un mundo plural*. Madrid: Universidad Internacional de Andalucía/Akal, 2003. P. 13-31.
- AGUIAR, F. "A favor de las cuotas femeninas". *Claves de Razón Práctica*. No. 116 (2001). P. 28-35.
- ALLES, S. M. "Elección de mujeres, sistema electoral y cuotas de género en las provincias argentinas". Ponencia presentada en el Congreso de la Latin American Studies Association, Río de Janeiro, Brasil, 2009.
- J. APARICIO y LANGSTON, J. "Distribución de género en las candidaturas a la Cámara de Diputados 2009". CIDE, 2009.
- ARAÚJO, C. y GARCÍA, I. "The Experience and the Impact of Quotas in Latin America". En: Dahlerup, D. (ed.) *Women, Quotas and Politics*. Londres: Routledge, 2006.
- ARCHENTI, N. y TULA, M. I. "La ley de cuotas en la Argentina. Un balance sobre logros y obstáculos". En: Archenti, N. y Tula, M. I. (ed.) *Mujeres y política en América Latina: Sistemas electorales y cuota de género*. Buenos Aires: Heliasta, 2008.
- ARCHENTI, N. y TULA, M. I. "Partidos políticos, elecciones y género. Análisis de las listas partidarias en cinco distritos subnacionales, Argentina 2007". Ponencia presentada en el Congreso de la Latin American Studies Association, Río de Janeiro, Brasil, 2009.
- BADILLO, P. "¿Pluralismo versus multiculturalismo?". En: Badillo, P. (coord.) *Pluralismo, tolerancia, multiculturalismo. Reflexiones para un mundo plural*. Madrid: Akal/ Universidad Internacional de Andalucía, 2003.
- BALDEZ, L. "Elected Bodies: The Gender Quota Law for Legislative Candidates in Mexico". *Legislative Studies Quarterly*. No. 2 (2004). P. 231-258.

- BALDEZ, L. "Primaries vs. Quotas: Gender and Candidate Nominations in Mexico, 2003". *Latin American Politics and Society*. No. 3 (2007). P. 69-96.
- BARBER, B. *Strong democracy. Participatory politics for a new age*. Berkeley: University of California Press, 1984.
- BAUBÖK, R. "Justificaciones liberales para los derechos de los grupos étnicos". En: García, S. y Lukes, S. (comps.) *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*. Madrid: Siglo XXI, 1999.
- BECK, U. *La democracia y sus enemigos*. Barcelona: Paidós, 2000.
- BOHMAN, J. *Public deliberation: Pluralism, Complexity and Democracy*. Cambridge: MIT Press, 1996.
- CAMPS, V. "Derechos de la mujer y derechos universales". En: Rubio-Carracedo, J.; Rosales, J.M. y Toscazo, M. (ed.) *Retos pendientes en ética y política*. Madrid: Trotta, 2002. P. 165-177.
- CAUL, M. "Political Parties and the Adoption of Candidate Gender Quotas: a Cross-National Analysis". *Journal of Politics*. No. 63 (2001). P. 1214-1229.
- CEAMEG. Avances en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados con relación al presupuesto público para la igualdad de género. México: Cámara de Diputados, 2009.
- COHEN, J. "Democracia y libertad". En: Elster, J. (comp.) *La democracia deliberativa*, Barcelona: Gedisa, 2001. P. 235-287.
- CHEIBUB, J. A. y PRZEWORSKI, A. "Democracy, elections and accountability for economic outcomes". En: Przeworski, A.; Stokes, S. y Manin, B. (ed.) *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- CRESPO, I. y GARRIDO, A. *Elecciones y sistemas electorales presidenciales en América Latina*. México: Porrúa, 2008.
- CROCKER, A. *Gender Quota Laws in Latin America. Explaining Cross-National and Sub-National Diffusion* (Tesis Doctoral). Northern Illinois University, 2005.
- DAHL, R. *La poliarquía. Participación y oposición*. Madrid: Tecnos, 1989.

- DAHL, R. *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Paidós, 1992.
- DAHLERUP, D. "Comparative Studies of Electoral Gender Quotas". Ponencia presentada al International IDEA Workshop "The Implementation of Quotas: Latin American Experiences". Lima, 2003.
- DAHLERUP, D. "Introduction". En: Dahlerup, D. (ed.) *Women, Quotas and Politics*. Nueva York: Routledge, 2006.
- DRISCOLL, A. y KROOK, M. L. "Feminism and Rational Choice Institutionalism: Explaining Gender Quota Adoption and Implementation in Argentina". Ponencia presentada al congreso de la Midwest Political Science Association. Chicago, 2009.
- DRYZEK, J. *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- FACIO, A. y JIMÉNEZ, R. *La igualdad de género y la modernización de los Parlamentos Latinoamericanos*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2007.
- FEARON, J. D. "Electoral accountability and the control of politicians: selecting good types versus sanctioning poor performance". En: Przeworski, A.; Stokes, S. y Manin, B. (ed.) *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- FEARON, J. D. "La deliberación como discusión". En: Elster, J. (comp.) *La democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa, 2001. P. 65-93.
- FIORINA, M. P. "Parties, participation and representation in America: old theories face new realities". En: Katznelson, I. y Milner, H.V. (ed.) *Political science. State of discipline*. Nueva York: Norton and Company, 2002.
- FISHKIN, J. *Democracia y deliberación. Nuevas perspectivas para la reforma democrática*. Barcelona: Ariel, 1995.
- FRANCESCHET, S. "La representación política de las mujeres en un país sin ley de cuotas: El caso de Chile". En: Archenti, N. y Tula, M. I. (ed.) *Mujeres y política en América Latina: Sistemas electorales y cuota de género*. Buenos Aires: Heliasta, 2008.

- FRANCESCHET, S. y PISCOPO, J. "Gender Quotas and Women's Substantive Representation: Lessons from Argentina". *Politics & Gender*. Vol. 4, No. 3 (2008). P. 393-425.
- FRANCESCHET, S. y KROOP, M. L. "Measuring the Impact of Quotas on Women's Substantive Representation: Towards a Conceptual Framework". Ponencia presentada al congreso de la American Political Science Association. Boston, 2008.
- FRANCESCHET, S.; KROOP, M. L. y PISCOPO, J. "The Impact of Gender Quotas: A Research Agenda". Ponencia presentada al congreso de la American Political Science Association. Toronto, 2009.
- GARCÍA, E. "El discurso liberal: democracia y representación". En: del Aguila, R. y Vallespín, F. et al. *La democracia en sus textos*. Madrid: Alianza, 1998.
- GARCÍA, E. "Crisis de la representación política: exigencias de la política de la presencia". *Revista de Estudios Políticos*. No. 111 (2001). P. 215-226.
- HELD, D. *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza, 1996.
- HELD, D. *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*. Barcelona: Paidós, 1997.
- HTUN, M. y JONES, M. "Engendering the Right to Participate in Decision Making: Electoral Quotas and Women's Leadership in Latin America". En: Craske, N. y Molyneux, M. (ed.) *Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America*. Nueva York: Palgrave, 2002.
- HUERTA GARCÍA, M. y MAGAR MEURS, E. (coord.) *Mujeres legisladoras en México: avances, obstáculos, consecuencias y propuestas*. México: Instituto Nacional de las Mujeres/CONACYT/ITAM/F. Ebert, 2006.
- INGLEHART, R. y NORRIS, P. "The Developmental Theory of the Gender Gap: Women's and Men's Voting Behavior in Global Perspective". *International Political Science Review*. No. 4 (2000). P. 441-463.
- INGLEHART, R. y NORRIS, P. *Rising Tide: Gender Equality and Cultural Change Around the World*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

- JOHNSON, N. "Actuación parlamentaria y diferencias de género en Uruguay". *Política*. No. 46 (2006). P. 173-198.
- JOHNSON, N. "Las cuotas en Uruguay: una medida resistida". En: Archenti, N. y Tula, M. I. (ed.) *Mujeres y política en América Latina: Sistemas electorales y cuota de género*. Buenos Aires: Heliasta, 2008.
- JOHNSON, N. "Análisis de los resultados de las elecciones nacionales parlamentarias del 25 de octubre de 2009: ¿Dónde quedaron las mujeres". Montevideo: Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, 2009.
- JOHNSON, J. "Argumentos en favor de la deliberación. Algunas consideraciones escépticas". En: Elster, J. (comp.) *La democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa, 2001. P. 207-233.
- JONES, M. P. "Increasing Women's Representation via Gender Quotas: The Argentine Ley de Cupos". *Women and Politics*. No. 16 (1996). P. 75-97.
- JONES, M. P. "Gender Quotas, Electoral Laws, and the Election of Women: Lessons From the Argentine Provinces". *Comparative Political Studies*. No. 1 (1998). P. 3-21.
- JONES, M. P. "Quota Legislation and the Election of Women: Learning from the Costa Rican Experience". *Journal of Politics*. No. 66 (2004). P. 1203-1223.
- JONES, M. P. "The Desirability of Gender Quotas: Considering Context and Design". *Politics and Gender*, No. 4 (2005). P. 645-652.
- JONES, M.P. "Gender Quotas, Electoral Laws, and the Election of Women: Evidence From the Latin American Vanguard". *Comparative Political Studies*. No. 1 (2009). P. 56-81.
- JONES, M.P. y NAVÍA, P. "Assesing the Effectiveness of Gender Quotas ein Open-List Proportional Representation Electoral Systems". *Social Science Quarterly*. No. 2 (1999). P. 341-355.
- JONSON, J. y VALIENTE FERNÁNDEZ, C. "El movimiento a favor de la democracia paritaria en Francia y España". *Revista Española de Ciencia Política*, No. 5 (2001). P. 79-110.

- International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA). *The Implementation of Quotas: Latin American Experiences*. Estocolmo: IDEA, 2003.
- KINGDON, J. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Nueva York: Harper Collins, 1995.
- KROOK, M. L. "Reforming Representation: The Diffusion of Candidate Gender Quotas Worldwide". *Politics and Gender*. No. 2 (2006a). P. 303-327.
- KROOK, M. L. "Gender Quotas, Norms, and Politics". *Politics & Gender*. Vol. 2, No. 1 (2006b). P. 110-118.
- KROOK, M. L. *Quotas for Women in Politics: Gender and Candidate Selection Reform Worldwide*. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- KROOK, M. L.; LOVENDUSKI, J. y SQUIRES, J. "Gender Quotas and Models of Political Citizenship". *British Journal of Political Science*. Vol. 39, No. 4 (2009). P. 781-803.
- KYMLICKA, W. *Ciudadanía multicultural: una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Barcelona: Paidós, 1996.
- KYMLICKA, W. "Nacionalismo minoritario dentro de las democracias liberales". En: García, S. y Lukes, S. (comps.) *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*. Madrid: Siglo XXI, 1999.
- KYMLICKA, W. *La política vernácula. Nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía*. Barcelona: Paidós, 2003.
- LAZZARO, A. "El papel de la justicia en la resolución de conflictos de género. El caso de la Argentina". En: Archenti, N. y Tula, M. I. (ed.) *Mujeres y política en América Latina: Sistemas electorales y cuota de género*. Buenos Aires: Heliasta, 2008.
- LUKES, S. y GARCÍA, S. "Introducción". En: Lukes, S. y García, S. (ed.) *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*. Madrid: Siglo XXI, 1999.
- MANIN, B. *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza, 1998.

- MANIN, B.; PRZEWORSKI, A. y STOKES, S. "Introduction". En: Przeworski, A.; Stokes, S. y Manin, B. (ed.) *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- MANSBRIDGE, J. "Quota Problems: Combating the Dangers of Essentialism". *Politics & Gender*. Vol. 1, No. 4 (2005). P. 622-638.
- MARTÍNEZ, E. "La legitimidad de la democracia paritaria". *Revista de Estudios Políticos*. No. 107 (2000). P. 113-149.
- MARTÍNEZ, A. y MÉNDEZ, M. "Las campañas de los partidos". En: Crespo, I. (ed.) *Las campañas electorales y sus efectos en la decisión del voto. La campaña electoral de 2000: partidos, medios de comunicación y electores*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2003.
- MARX, J.; BORNER, J. y CAMINOTTI, M. "Cuotas de género y acceso femenino al parlamento: los casos de Argentina y Brasil en perspectiva comparada". *Política: Revista de Ciencia Política de la Universidad de Chile*. No. 46 (2006). P. 61-81.
- MARX, J.; BORNER, J. y CAMINOTTI, M. *Las legisladoras. Cupos de género y política en Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2007.
- MOLINELLI, N. G. "Argentina: The (No) Ceteris Paribus Case". En: Rule, W. y Zimmerman, J. F. (ed.) *Electoral Systems in Comparative Perspective: Their Impact on Women and Minorities*. Westport: Greenwood Press, 1994.
- NOELLE-NEUMANN, E. *The spiral of silence. Public opinion: our social skin*. Chicago: Chicago University Press, 1974.
- NORRIS, P. "Institutional explanations for political support". En: Norris, P. (ed.) *Critical citizens. Global support for democratic governance*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- NORRIS, P. "Breaking the Barriers: Positive Discrimination Policies for Women". En: Klausen, J. y Maier, Ch. S. (ed.) *Has Liberalism Failed Women?: Assuring Equal Representation in Europe and the United States*. Nueva York: Palgrave, 2001.
- NORRIS, P. *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

- NORRIS, P. "The Impact of Electoral Reform on Women's Representation". *Acta Politica*. No. 41 (2006). P. 197-213.
- NORRIS, P. y LOVENDUSKI, J. (ed.) *Gender and Party Politics*. Newbury Park: Sage, 1993.
- O'DONNELL, G. "Accountability horizontal: la institucionalización de la desconfianza política". *Revista Española de Ciencia Política*. No. 11 (2004). P. 11-31.
- OFFE, C. "¿La desafección política como consecuencia de las prácticas institucionales?". En: Maíz, R. (edit.) *Construcción de Europa, democracia y globalización*. Vol. II. Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela, 2001. P. 1209-1226.
- OVEJERO, F. "Dos democracias, distintos valores". En: Rubio-Carracedo, J.; Rosales, J.M. y Toscano, M. (ed.) *Educación para la ciudadanía: perspectivas ético-políticas*. Málaga: Contrastes, 2003. P. 45-80.
- PATEMAN, C. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.
- PESCHARD, J. "Quota Implementation in Mexico". Ponencia presentada al International IDEA Workshop "The Implementation of Quotas: Latin American Experiences". Lima, 2003.
- PETTIT, P. *Republicanism. Una teoría sobre la libertad y el gobierno*. Barcelona: Paidós, 1999.
- PHILLIPS, A. *The Politics of Presence. The Political Representation of Gender, Ethnicity and Race*. Oxford: Oxford University Press, 1995.
- PHILLIPS, A. "La política de la presencia: la reforma de la representación política". En: GARCÍA, S. y LUKES, S. (comps.) *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*. Madrid: Siglo XXI, 1999.
- PITKIN, H. *El concepto de representación política*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985.
- PORRAS, A. *Representación y democracia avanzada*. Madrid: CEC, 1994.
- POWELL, B. *Elections as instruments of democracy. Majoritarian and proportional visions*. New Haven: Yale University Press, 2000.

- PRZEWORSKI, A. "Deliberación y dominación ideológica". En: Elster, J. (ed.) *La democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa, 2001.
- PUTNAM, R.D. *Sólo en la bolera. Colapso y resurgimiento de la comunidad norteamericana*. Barcelona: Galaxia Gutemberg, 2002.
- PUTNAM, R.D. "Conclusión". En: Putnam, R.D. (ed.) *El declive del capital social. Un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario*. Barcelona: Galaxia Gutemberg, 2003.
- REQUEJO, F. "Democracia liberal y federalismo plural en España". En: Fossas, E. y Requejo, F. (ed.) *Asimetría federal y estado plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*. Madrid: Trotta, 1999.
- REYNOLDS, A. "Women in the Legislatures and Executives of the World: Knocking at the Highest Glass Ceiling". *World Politics*, No. 4 (1999). P. 547-572.
- REYNOSO, D. "El exiguu impacto de las leyes de cuotas en México". En: Archenti, N. y Tula, M. I. (ed.) *Mujeres y política en América Latina: Sistemas electorales y cuota de género*. Buenos Aires: Heliasta, 2008.
- RODRÍGUEZ, V. (ed.) *Women's Participation in Mexican Political Life*. Boulder: Westview, 1998.
- ROSALES, J. M. "El coste de la igualdad. Una reflexión sobre la cuestión multicultural". En: Rubio-Carracedo, J.; Rosales, J. M. y Toscazo, M. (ed.) *Retos pendientes en ética y política*. Madrid: Trotta, 2002. P. 47-62.
- RUBIO-CARRACEDO, J. "Pluralismo, multiculturalismo y ciudadanía compleja". En: Badillo, P. (coord.) *Pluralismo, tolerancia, multiculturalismo. Reflexiones para un mundo plural*. Madrid: Universidad Internacional de Andalucía/Akal, 2003. P. 173-194.
- RULE, W. "Electoral Systems, contextual factors and women's opportunity for election to parliament in twenty-three democracies". *Western Political Quarterly*. No. 3 (1987). P. 477-498.
- RULE, W. y ZIMMERMAN, J. F. (ed.) *Electoral Systems in Comparative Perspective: Their Impact on Women and Minorities*. Westport:

- Greenwood Press, 1994.
- SARTORI, G. *Elementos de teoría política*, Madrid: Alianza, 1992.
- SARTORI, G.: "En defensa de la representación política". *Claves de la Razón Práctica*. No. 91 (1999). P. 2-6.
- SARTORI, G. *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*. Madrid: Taurus, 2001.
- SCHEDLER, A. "Conceptualizing accountability". En: Schedler, A.; Diamond, L. y Plattner, M. (ed.) *The self-restraining state*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999.
- SHAPIRO, I. *The State of Democratic Theory*. Princeton/ Oxford: Princeton University Press, 2003.
- SKARD, T. y HAAVIO-MANNILA, E. "Women in Parliament". En: E. Haavio-Mannila *et al. Unfinished Democracy: Women in Nordic Politics*. Oxford: Pergamon Press, 1985.
- STEWART, J. "De la innovación democrática a la democracia deliberativa". En: Font, J. (coord.) *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel, 2001.
- STOKES, S. "What do policy switches tell us about democracy?". En: Przeworski, A.; Stokes, S. y Manin, B. (ed.) *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- STOKES, S. "Patologías de la deliberación". En: Elster, J. (comp.) *La democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa, 2001. P. 161-181.
- THOMASSEN, J. "Empirical research into political representation: failing democracy or failing methods?" *Elections at Home and Abroad: Essays in honor of Warren E. Miller* (1994). Michigan: University of Michigan Press.
- TRIPP, A. M. y KANG, A. "The Global Impact of Quotas: On the Fast Track to Increased Female Legislative Representation". *Comparative Political Studies*. No. 3 (2008). P. 338-361.
- TULA, M. I. "La Ley de Cupos en la Argentina: la participación de las mujeres en los órganos representativos de gobierno". En: Vázquez, S.

- (comp.) *Hombres públicos, mujeres públicas*. Buenos Aires: Fundación Ebert, 2002.
- VALLESPÍN, F. *El futuro de la política*. Madrid: Taurus, 2000.
- WALZER, M. "¿Qué derechos para las minorías culturales?" *Isegoría*. No. 24 (2001). P. 15-24.
- YOUNG, I. M. *Justice and the Politics of Difference*. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- YOUNG, I. M. "Vida política y diferencia de grupo: una crítica del ideal de ciudadanía universal". En: Castells, C. (ed.) *Perspectivas feministas en teoría política*. Barcelona: Paidós, 1996.
- YOUNG, I. M. *Inclusion and democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- ZETTERBERG, P. "Quotas and Women's Symbolic Representation: Lessons from Mexico". Ponencia presentada al Congreso de la American Political Science Association (APSA), 2009.

Resumen / Abstract

De la política de la presencia a la política de la diferencia: Representación de las mujeres en cuatro parlamentos nacionales (México, Chile, Argentina y Uruguay)

Ma Antonia Martínez Rodríguez y Antonio Garrido Rubia

Al hablar sobre la calidad de la democracia, una de las dimensiones analizadas se refiere a cómo la democracia representativa ha facilitado y reducido el pluralismo presente en la sociedad. El reconocimiento de los derechos políticos individuales es considerado como insuficiente para asegurar que todos los ciudadanos puedan, en igualdad de condiciones, participar en la disputa por el poder, asegurando también la representación igualitaria de todas las corrientes presentes en la sociedad. La discusión se vertebra sobre la necesidad de realizar reformas institucionales que permitan asegurar la igualdad potenciando la diferenciación de los distintos grupos presentes en la sociedad. Una de las reformas más extendidas se refiere a los diseños genéricamente denominados como política cuotas. Este trabajo indaga sobre cómo ha impactado la vigencia de leyes de cuotas tanto en la composición como, sobre todo, en la producción legislativa en dos casos nacionales, México y Argentina, y comparar los resultados con otros dos países en los que no hay ninguna legislación que potencie la presencia de la mujer en la arena parlamentaria, esto es, Chile y Uruguay. Simultáneamente pretende contribuir a la discusión de si los cambios normativos en este ámbito están incidiendo en las políticas públicas que en esos países se están desarrollando.

Palabras claves: Política de cuotas, México, Chile, Uruguay, Argentina, legislación y políticas públicas

From presence politics to difference politics: Women's representation in four national parliaments (Mexico, Chile, Argentina and Uruguay)

M^a Antonia Martínez Rodríguez and Antonio Garrido Rubia

If we come to study the quality of democracy, one interesting dimension deals with the fact that representative democracy has traditionally promoted the pluralism inherent to contemporary societies. However, we sustain that the recognition of individual political rights is not a proper tool to guarantee the participation of individuals —on equal basis— in the conquest of power. Moreover, we argue that all political trends nurturing society are not equally represented. The key point of this discussion is outlined in the current article —focuses on the need of fostering institutional reforms, which should be able to preserve equality without rejecting distinct groups present in society. To this respect, one of the most outstanding reforms has to do with quota laws. In this context, on the one side, our paper analyzes the impact of quota laws on both the composition and legislative production in Mexico and in Argentina; on the other side, the paper compares the data and conclusions of our study in Mexico and Argentina to the cases of Chile and Uruguay, where there is no current regulation fostering women representation in parliament. Finally, our work casts light on whether public policies in those countries have implemented new rules.

Key words: Quota laws, Mexico, Chile, Uruguay, Argentina, legislation and public policies