

Género, democracia y cuotas.

Cuándo funcionan las cuotas de género?

Dahlerup, Drude

Publication date:
2021

Document Version
Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):
Dahlerup, D. (2021). *Género, democracia y cuotas. Cuándo funcionan las cuotas de género?* Instituto Nacional Electoral de Mexico. Conferencias Magistrales No. 36

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain.
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact rucforsk@kb.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

CONFERENCIAS MAGISTRALES
TEMAS DE LA DEMOCRACIA

Drude Dahlerup

Género, democracia
y cuotas. ¿Cuándo funcionan
las cuotas de género?

36

Drude Dahlerup

Género, democracia
y cuotas. ¿Cuándo funcionan
las cuotas de género?

Traducción de Laura Lecuona

Drude Dahlerup

Género, democracia
y cuotas. ¿Cuándo funcionan
las cuotas de género?

36

Instituto Nacional Electoral

Consejero Presidente

Dr. Lorenzo Córdova Vianello

Consejeras y Consejeros Electorales

Mtra. Norma Irene De la Cruz Magaña

Dr. Uuc-kib Espadas Ancona

Dra. Adriana Margarita Favela Herrera

Mtro. José Martín Fernando Faz Mora

Carla Astrid Humphrey Jordan

Dr. Ciro Murayama Rendón

Mtra. Dania Paola Ravel Cuevas

Mtro. Jaime Rivera Velázquez

Dr. José Roberto Ruiz Saldaña

Mtra. Beatriz Claudia Zavala Pérez

Secretario Ejecutivo

Lic. Edmundo Jacobo Molina

Titular del Órgano Interno de Control

Lic. Jesús George Zamora

Director Ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica

Mtro. Roberto Heycher Cardiel Soto

Género, democracia y cuotas.

¿Cuándo funcionan las cuotas de género?

Drude Dahlerup

Traducción: Laura Lecuona

Primera edición, 2021

D.R. © 2021, Instituto Nacional Electoral

Viaducto Tlalpan núm. 100, esquina Periférico Sur

Col. Arenal Tepepan, 14610, México, Ciudad de México

ISBN obra completa impresa: 978-607-8711-78-9

ISBN volumen impreso: 978-607-8790-52-4

SBN obra completa electrónica: 978-607-8772-55-1

ISBN volumen electrónico: 978-607-8790-50-0

El contenido es responsabilidad de la autora y no necesariamente representa el punto de vista del INE

Impreso en México/*Printed in Mexico*

Distribución gratuita. Prohibida su venta

Contenido

7 Presentación

Conferencia Magistral

Género, democracia y cuotas.

¿Cuándo funcionan las cuotas de género?

13 Introducción

25 Primera parte. Subrepresentación de las mujeres
en la política

71 Segunda parte. Cuotas de género en la política:
predicciones y resultados

131 Conclusión

141 Sobre la autora

| **Presentación**

La colección Conferencias Magistrales inició en 1995, editada por el entonces Instituto Federal Electoral, con el propósito de avivar el debate democrático en México. A partir de conferencias dictadas por teóricos y especialistas en diferentes aspectos de la Ciencia Política se han puesto sobre la mesa temas sustantivos para entender y fortalecer el entramado democrático de nuestra nación. Por sus aportes a la reflexión colectiva y por la calidad crítica de los expositores, las conferencias magistrales estacionales constituyen una sólida tradición institucional, ahora, en el Instituto Nacional Electoral.

En cada publicación se han cuestionado paradigmas y se han señalado horizontes para profundizar la inclusión de sectores más amplios de la población en el sistema político electoral. Subyace la convicción de que la democracia no será plena hasta que se construyan más vías institucionales de acceso a quienes han sido excluidos.

En esa línea de pensamiento, la Conferencia Magistral Estacional de Otoño de 2019, dictada por la profesora Drude Dahlerup el 23 de octubre, titulada “Democracia y género”, permitió identificar los momentos clave y las acciones más decisivas en el mundo para abrir camino a una creciente igualación de derechos entre hombres y mujeres, tanto en la esfera económica y social como en la representación política. Esta edición nos permite mantener presentes las reflexiones expresadas aquella tarde.

Sin duda, la revolución social más importante del siglo XX es la que encabezaron las mujeres por el reconocimiento de sus derechos políticos y sociales. En un siglo y medio, aproximadamente, lograron avances que han revolucionado sus perspectivas de desarrollo: el derecho a votar y ser votadas, la autonomía para decidir sobre su vida y la posibilidad de desarrollarse profesionalmente en el espacio público.

Es verdad que no hemos logrado la igualdad, pues las mujeres todavía enfrentan desventajas estructurales; pero también lo es que continuarán insistiendo hasta que los pisos y los techos que las intentan sujetar queden atrás. Las investigaciones multidisciplinarias confirman las ventajas de la inclusión de las mujeres en todos los ámbitos de la

vida social. Amartya Sen¹ ha documentado la pertinencia de adoptar el enfoque de género en el diseño de políticas públicas para garantizar la superación del subdesarrollo económico y de la pobreza.

Las demandas de las mujeres para ser incluidas en las estructuras de los Estados nacionales generaron dos tipos de respuestas: la promoción de acciones afirmativas para acelerar su presencia en los espacios de representación y de gobierno; o la ampliación de derechos y oportunidades en los ámbitos educativos, laborales y de salud, esperando que el sistema político diera cabida a las mujeres, en forma gradual y en condiciones de competencia.

Las investigaciones muestran claramente que las medidas afirmativas aceleran la presencia de mujeres en cargos de representación o de gobierno; la construcción de datos con perspectiva de género ha contribuido a esgrimir argumentos a favor de las cuotas y ha dado dirección a la lucha política de las mujeres, caracterizada por el activismo y por la profusión de investigaciones académicas.

1 En su libro *Una gloria incierta: India y sus contradicciones*, escrito junto con Jean Dréze, ambos autores comprueban que la miseria y la desigualdad en la India se debe, en gran medida, a la ausencia de políticas a favor de la prestación de servicios públicos para las mujeres y su inclusión económica. Esa discriminación impide que una de las economías más grandes del planeta alcance su potencial pleno.

Como resultado de las evidencias empíricas, en los últimos años, una decena de países han adoptado algún tipo de medidas afirmativas; actualmente la mitad cuentan con cuotas para favorecer la inclusión de mujeres en los parlamentos.² Francia, por ejemplo, pasó de no tener ningún mecanismo de inclusión a adoptar la paridad en el año 2000.

El impacto de las medidas afirmativas es una línea de investigación de la cual es fundadora la profesora Drude Dahlerup. Los hallazgos de sus investigaciones contribuyeron a promover, con fuerza empírica, la eficacia de los mecanismos inclusivos para lograr una democracia plena (*full democracy*). El carácter crítico de sus trabajos académicos la llevó a reconocer estructuras institucionales y procesos sociopolíticos que han obstaculizado la participación de las mujeres; y, para combatir los factores de rezago, elaboró propuestas de políticas públicas que fueron ampliamente difundidas.

La profesora Dahlerup ha sido impulsora decidida de cambios legales, políticos y culturales en países escandinavos, que son pioneros en instrumentar políticas para la igualdad

2 De acuerdo con datos del *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA, Int.) que se pueden consultar en la siguiente liga: <https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/quotas>

de género. A partir de su experiencia advierte –en medio del ánimo festivo que provocan los avances logrados– sobre los riesgos de retrocesos latentes o presentes; por ejemplo, el incremento de la violencia política contra las mujeres. Este fenómeno se presenta como correlato de su incursión y mayor presencia en el espacio público, y como absurda respuesta de quienes ven lastimados sus intereses y pretenden impedir el ejercicio pleno de los derechos políticos de las mujeres.

La profesora Dahlerup los caracteriza como “movimientos antigénero” que tienden a polarizar las posiciones entre feministas y antifeministas y que se proponen detener los avances en las políticas de inclusión.³ Es necesario, entonces, mantenerse alertas para evitar retrocesos y para continuar ampliando la representación política de las mujeres. En México, las reformas constitucionales a favor de la paridad aprobadas en 2014, 2019 y 2020 brindan un marco normativo suficiente para que el INE tome decisiones para prevenir, sancionar y desalentar las conductas violentas contra las mujeres por razón de género. Las medidas más importantes ya se han tomado y estarán vigentes en el proceso electoral 2020-2021.

3 Nota del editor: la referencia se puede encontrar en https://www.youtube.com/watch?v=bd_II_MOXYU

Quiero concluir con dos pertinentes llamados que formula la profesora Dahlerup. Primero, a las sociedades para mantenerse movilizadas y para amplificar la participación equitativa de todos sus miembros en la toma de decisiones públicas; y, segundo, a los Estados nacionales para acompañar las acciones a favor de los derechos de las mujeres, ya que es una causa no sólo de ellas, sino de todos los seres humanos que queremos vivir en libertad y en igualdad en niveles dignos del siglo XXI. La tendencia a la igualación de derechos y oportunidades para las mujeres es una conquista civilizatoria que beneficia a todos.

La lucha por la paridad es la lucha por la justicia.

Jaime Rivera Velázquez
Consejero Electoral del Instituto Nacional Electoral

| Introducción

Como hija de madre feminista, sabía que mi maestro de secundaria se equivocaba cuando, sin cautela alguna, nos dijo en clase que la antigua ciudad-Estado de Atenas fue “la cuna de la democracia”. La deliberación política que tenía lugar en la plaza del centro de Atenas era sin duda una forma novedosa e importante de política. Sin embargo, difícilmente puede hablarse de una democracia naciente cuando una gran parte de la población, quizá incluso la mayoría, queda excluida de la toma de decisiones políticas, como les pasaba en la antigua Grecia tanto a las mujeres como a las personas inmigrantes, esclavas y trabajadoras. Aquella vez en la escuela protesté en la clase, y la respuesta fueron risas de mis compañeros, compañeras y del maestro. ¿Ha cambiado esa actitud en el siglo XXI? Sí y no, como veremos a continuación.

El reclamo de cambiar la histórica subrepresentación de las mujeres se basa en el argumento de que la democracia no puede definirse únicamente por las estructuras de la toma de decisiones, es decir, el “cómo” de la democracia. A quiénes se incluye realmente en las deliberaciones, es decir, el “quién” de la democracia, es igual de importante.

¿Cuándo se introdujo la democracia?

¿Qué día señalan sus libros de historia como la fecha de introducción de la democracia en Suiza? ¿1848 o mucho más adelante, 1971, que es cuando todas las mujeres suizas obtuvieron el derecho al voto? ¿Francia se volvió democrática a mediados del siglo XIX o en 1944? Muchos investigadores siguen datando en 1870 la llegada de la democracia a los Estados Unidos y no en 1920, cuando las mujeres obtuvieron el derecho de votar y presentarse a elecciones, ni cuando se introdujeron las reformas electorales de las décadas de 1960-1970, que buscaban asegurar *de facto* el derecho de la población negra a votar.¹

Como Pamela Paxton ha demostrado, en las obras de conocidos estudiosos se encuentran asombrosas discrepancias en su definición inicial de democracia (que según el discurso global contemporáneo incluye derechos políticos

1 Véase Drude Dahlerup, *Has Democracy Failed Women?*, Polity Press, 2018.

universales) y en su determinación de cuándo un país se convirtió en una democracia.² Para quienes estudian los factores que llevan a la democracia, es muy distinto buscar las explicaciones en lo que pasó en el siglo XIX o lo que pasó en el XX.

Lo más problemático es cuando, a veces todavía en la actualidad, la exclusión de las mujeres y otros grupos políticamente marginados es una *exclusión sin palabras*: sencillamente se da por sentado. De esta manera, la dominación masculina en la política se creó como una norma social y se han necesitado muchos años y muchas campañas feministas para cambiarla. Hoy en día las mujeres en la política siguen siendo una excepción y una minoría; en algunos países una pequeña minoría y en otros una gran minoría gracias a las recientes mejoras en la representación de las mujeres, que muchas veces es resultado de las cuotas de género.³ Desde 2020 las mujeres constituyen el

2 Pamela Paxton, "Gendering Democracy", en Gary Goertz and Amy G. Mazur (comps.), *Politics, Gender, and Concepts. Theory and Methodology*, Cambridge University Press, 2008.

3 Drude Dahlerup, "From a Small to a Large Minority. Women in Scandinavian Politics", en *Scandinavian Political Studies*, vol. 11, núm. 2, 1989, pp. 275-298. Una versión anterior de este artículo (conferencia en la International Political Science Association, 1986) fue traducida al español: "De una pequeña a una gran minoría: una teoría de la 'masa crítica' aplicada al caso de las mujeres en la política escandinava", en *Debate Feminista*, vol. 8, 1993, pp. 165-206, disponible en https://debatefeminista.cieg.unam.mx/df_ojs/index.php/debate_feminista/article/view/1692.

25% de los parlamentarios del mundo, lo que implica que tres cuartas partes son hombres.⁴

Definir cuotas de género en la política

A pesar de todas las controversias en torno a las cuotas de género, más de la mitad de los países del mundo han adoptado este instrumento para empoderar a las mujeres en la política. Es una de las reformas electorales más generalizadas de las últimas tres décadas (www.quotaproject.org). Las cuotas de género electorales en la política son, por definición, una medida de discriminación positiva, que requiere cierta cantidad o proporción de mujeres, o tanto de hombres como de mujeres, entre quienes se nominan o son electos. Las cuotas de género, sin embargo, tienen muchas formas, como veremos. Representan un modelo de *vía rápida*, adoptado especial aunque no exclusivamente por países en postconflicto, en contraste con el modelo de la *vía progresiva*, que se conoce gracias a los países escandinavos.⁵

En este ensayo se plantea la pregunta de cuándo funcionan realmente las cuotas de género y en qué condiciones

4 Véase el sitio web de la Unión Interparlamentaria disponible en www.ipu.org

5 Drude Dahlerup y Lenita Freidenvall, "Quotas as a 'Fast Track' to Equal Political Representation for Women. Why Scandinavia is No Longer the Model", en *International Feminist Journal of Politics*, vol. 7, núm. 1, 2005, pp. 26-48.

pueden producir un aumento en la representación política de las mujeres. Aquí me centro en cambios en la *representación descriptiva/numérica* de mujeres en asambleas de elección popular en todos los niveles. Técnicamente, las cuotas de género en política sólo buscan cambios en la representación numérica; sin embargo, también discutiremos posibles efectos indirectos de aumentos en la representación de las mujeres debidos a la adopción de cuotas, algo de lo que en las investigaciones contemporáneas sobre género y política se conoce como *representación sustantiva de las mujeres* (las políticas) y *representación simbólica* (el significado asociado a la representación).⁶ Aun si la mayor parte de las reglas sobre las cuotas son neutrales en cuanto al sexo, pues fijan un mínimo y un máximo tanto de mujeres como de hombres, su objetivo ha sido cambiar la *subrepresentación de las mujeres*, que es también el tema de este ensayo. Las cuotas de género en la política también se llaman “cuotas de género electorales” para distinguirlas de, por ejemplo, las cuotas de género en consejos empresariales o para funcionarios del Estado y comisiones públicas, que también son tema de acalorados debates.

6 Los conceptos, si bien no son idénticos a ellos, están inspirados en los de Hanna Pitkin en *The Concepts of Representation*, University of California Press, 1967. Pitkin no habló de género en su libro sobre representación.

Un enfoque institucionalista feminista

La siguiente discusión se centra en la necesidad de cambiar las instituciones políticas, entre ellas los partidos políticos. En teoría estas páginas se basan en *un enfoque neoinstitucionalista feminista*, que es parte de un renovado interés en las instituciones políticas (por ejemplo, el neoinstitucionalismo histórico o sociológico), pero desde una perspectiva feminista. Se centra en la naturaleza diferenciada por sexo de las instituciones políticas entendidas como *formales* y en las instituciones *informales* (normas, prácticas y discursos), así como en la estructura de poder y los mecanismos de continuidad institucional y cambio impregnados de género.⁷ En pocas palabras, se enfoca en las “reglas del juego” tradicionales. Por consiguiente, parte central de este estudio es la inercia, o la “pegajosidad”, de las instituciones, muchas de las cuales se formaron antes de que las mujeres tuvieran derecho a participar en ellas. Así como Anne Phillips hablaba de *engenderar la democracia*, el neoinstitucionalismo feminista habla de *engenderar las instituciones*, dos temas que parcialmente se traslapan.⁸

7 Meryl Kenny, *Gender and Political Recruitment. Theorizing Institutional Change*, Palgrave Macmillan, 2013; Mona Lena Krook y Fiona Mackay (comps.), *Towards a Feminist Institutionalism*, Palgrave Macmillan, 2011; Claire Annesley, Karen Beckwith y Susan Franceschet, *Cabinets, Ministers, and Gender*, Oxford Scholarship Online, 2019.

8 Anne Phillips, *Engendering Democracy*, Polity Press, 1991. Véase también el ahora clásico libro de Anne Phillips, *The Presence of Women*, Oxford University Press, 1995.

Preguntas clave

Para analizar cuándo y cómo funcionan las cuotas de género en la política, este ensayo se concentrará en las siguientes cuatro preguntas:

- *¿Cómo se diagnostica la subrepresentación de mujeres?*
- *¿Cómo funcionan todos los diferentes diseños de cuotas de género en la política?*
- *¿Cuáles son los argumentos a favor y en contra de las cuotas de género en la política?*
- *¿Cómo estudiar la efectividad de los sistemas de cuotas de género desde el punto de vista de la representación descriptiva, sustantiva y simbólica de las mujeres?*

La primera pregunta se centra en por qué están subrepresentadas las mujeres, o más bien cómo se explica la subrepresentación histórica de las mujeres en los diferentes discursos. La segunda se relaciona con la importancia del diseño de cuotas y subraya el hecho de que hay una gran variedad de tipos de cuotas de género en la política que se ajustan de manera distinta a los diversos sistemas electorales. Bajo la tercera pregunta, este ensayo identificará diferentes argumentos a favor y en contra de la adopción

de sistemas de cuotas de género en la política. La cuarta pregunta que aquí revisaremos refiere al resultado y las consecuencias de los sistemas de cuotas. La efectividad de las cuotas de género es un tema controversial; sin embargo, en el debate público, y también en la comunidad académica, hay una necesidad de aclarar qué implica la efectividad de las cuotas de género, a qué clase de cambio pueden dar lugar y a qué clase de cambio no pueden dar lugar.

A favor y en contra de las cuotas:

predicciones y resultados

Las cuotas de género siempre han sido tema de acalorados debates.⁹ La resistencia a adoptarlas puede encontrarse entre personas tradicionalistas, quienes creen que el liderazgo político debe quedar en manos de los hombres. Las cuotas de género también son controvertidas entre muchos neoliberales, quizá sobre todo entre hombres jóvenes cultos que creen que si las mujeres están subrepresentadas es por decisiones que ellas han tomado. Además, hoy en día a los antifeministas en las redes sociales parece provocarlos la cantidad creciente de mujeres visibles en la esfera pública, aunque la paridad de género esté lejos de ser alcanzada. Finalmente, en algunos países con una

9 Drude Dahlerup, *Women, Quotas and Politics*, Routledge, 2006; Drude Dahlerup, *Has Democracy Failed Women?*, op. cit., cap.3.

larga historia de políticas de igualdad de género se puede observar la actitud de que la igualdad de género ya se consiguió o, incluso, “ha llegado demasiado lejos”.¹⁰ Juntas, estas actitudes frecuentemente traen consigo resistencia a las reformas para la igualdad de género, como las cuotas electorales. Sin embargo, a pesar de todas estas controversias, cada vez más países y partidos de todo el mundo están adoptando cuotas de género.

También entre feministas, sobre todo feministas de las bases, ha habido dudas acerca de los resultados y la efectividad de las cuotas de género debido al temor de que provoquen captaciones o el uso de algunas mujeres como símbolo, nada más para cumplir con el requisito de incluirlas. Hasta en investigaciones feministas se encuentran distintas evaluaciones de los efectos de las cuotas de género. Estas páginas identificarán argumentos a favor y en contra, y tratarán de responder algunas de estas legítimas preocupaciones.

El ensayo mostrará cómo los debates sobre las cuotas de género suelen tomar forma de predicción: ¿qué pasaría si

10 Drude Dahlerup, “Gender Equality as a Closed Case: A Survey among the Members of the 2015 Danish Parliament”, en *Scandinavian Political Studies*, vol. 41, núm. 2, 2018, pp.188-209.

se adoptaran las cuotas? Las discusiones públicas, sin embargo, deberían pasar de las predicciones a las experiencias reales, dado que tantos países llevan años conviviendo con las cuotas de género. No todos los países que las adoptan tienen que empezar de cero. Este escrito se basa en las crecientes investigaciones sobre las cuotas de género, entre ellas las que yo he realizado.¹¹ También recurriré a mis experiencias personales como asesora internacional sobre la adopción de cuotas de género electorales para diferentes organizaciones internacionales, como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, ONU Mujeres, la Unión Interparlamentaria, el Instituto Danés para los Partidos y la Democracia y la fundación sueca Kvinna-till-Kvinna (Mujer a Mujer).

El objetivo de este ensayo es estudiar las posibilidades y los límites de las cuotas de género electorales. La conclusión es que las cuotas de género en la política, bajo ciertas condiciones, pueden significar, y han significado, avances sin precedentes para la presencia de mujeres en el parlamento. Este incremento puede, aunque no siempre, traer consigo cambios en políticas públicas y una mayor

11 Para un panorama de la investigación contemporánea véase Drude Dahlerup, "Gender Quotas in Politics", Oxford Bibliographies in Political Science, Oxford University Press, 2020, disponible en <https://www.oxfordbibliographies.com/view/document/obo-9780199756223/obo-9780199756223-0295.xml>

legitimidad en las instituciones de elección popular. Sin embargo, las cuotas de género no son una cura milagrosa y nunca pueden ser el único instrumento para la igualdad de género, sobre todo si vienen impuestas desde arriba. El pionero movimiento *#MeToo* nos ha recordado una vez más que los cambios transformadores suelen derivarse de movimientos de la sociedad civil, pero que se necesitan instituciones políticas democráticas y equilibradas en lo que al género se refiere para que los cambios se traduzcan en políticas públicas y así contrarrestar los efectos discriminatorios de las fuerzas del libre mercado y los viejos prejuicios de la sociedad civil.¹²

12 Drude Dahlerup, *Has Democracy Failed Women?*, op. cit., pp.114-116.

Primera parte.

Subrepresentación de las mujeres en la política

El “quién” y el “cómo” de la democracia

La crítica feminista de la celebración de la ciudad-Estado de Atenas como la cuna de la democracia se centra en el “quién” de la democracia, es decir, qué grupos están incluidos y qué grupos están excluidos de la participación en la toma de decisiones políticas en una sociedad dada. Históricamente, el sufragio femenino y la elección de mujeres como representantes han sido muy importantes reivindicaciones de los movimientos feministas y de mujeres en todo el mundo.

Seis argumentos a favor de la inclusión de las mujeres

¿Cómo han defendido los movimientos de mujeres la importancia del “quién”? La breve perspectiva general que presento a continuación incluye los cinco argumentos

principales.¹³ En primer lugar tenemos el argumento de *los derechos o la justicia*. Mujeres y hombres son creados iguales y deberían tener iguales derechos. El segundo argumento, sin embargo, subraya que las mujeres tienen *diferentes experiencias* que los hombres, y que éstas deben ser representadas. En tercer lugar, el argumento del *conflicto* se deriva de la posición de que hay ciertos conflictos de interés entre hombres y mujeres, por ejemplo, en cuanto a leyes matrimoniales y paga desigual, y que, por consiguiente, los hombres no pueden representar a las mujeres, como sostenían los liberales. Estos tres argumentos se usaron durante las campañas por el sufragio. Lo sorprendente es que también formen parte de las demandas contemporáneas por una mayor representación de las mujeres, o igual a la de los hombres (paridad). Si bien, de acuerdo con el argumento de los derechos, la representación femenina es un fin en sí mismo, según los otros dos argumentos el derecho de las mujeres a votar y presentarse a elecciones se considera un medio para cambiar las políticas.

En las discusiones actuales se escuchan dos argumentos adicionales. El cuarto, el argumento de la *utilidad*, se relaciona con discursos neoliberales contemporáneos: es un desperdicio no usar todos los talentos de la sociedad,

13 Véase Drude Dahlerup, *Has Democracy Failed Women?*, *op. cit.*

y la inclusión de las mujeres, se argumenta en ocasiones, será beneficiosa para una organización o compañía, por ejemplo, a través de cuotas de género para los consejos empresariales. El quinto argumento es el de la *democracia*, que se comentará más a fondo en este ensayo: sólo la inclusión total de las mujeres significará una democracia real. Ese argumento se elaboró en la histórica Plataforma de Acción, documento adoptado en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de las Naciones Unidas, celebrada en 1995 en Beijing.¹⁴

El argumento utilitario choca con el argumento de los derechos o la justicia, pues ¿qué pasará si incluir a mujeres no mejora los resultados de, por ejemplo, la empresa? En contraste, el llamado a la paridad de género basado en el argumento de la justicia no depende de que las mujeres “marquen una diferencia”. Más bien hay que centrarse en la presente exclusión de ellas. Así, más que centrarse en la inclusión como instrumento de cambios políticos, abre la posibilidad de contar con coaliciones más amplias que reduzcan divisiones sociales y unan diferentes ideologías políticas o identidades/géneros. Posibles desacuerdos sobre cómo usar las nuevas posiciones se posponen para el

14 La primera de estas importantes conferencias tuvo lugar en la Ciudad de México en 1975, seguida de Copenhague en 1980, Nairobi en 1985 y Beijing en 1995.

futuro, por decirlo así. Este enfoque ha permitido amplias coaliciones entre las defensoras y los defensores de las cuotas de género.

La Plataforma de Acción, 1995

La Plataforma de Acción de la Conferencia de Beijing de 1995 fue una de las primeras declaraciones internacionales en hacer conexiones explícitas entre la democracia y la inclusión de las mujeres en la toma de decisiones políticas. Mirando hacia atrás, vale la pena releerla, pues no deja de ser uno de los documentos más radicales de las Naciones Unidas sobre las mujeres. Sigue considerándose un fundamento importante del trabajo de las Naciones Unidas en la atmósfera global actual, más conservadora.¹⁵ La Plataforma debería verse como una respuesta institucional a las movilizaciones feministas de la década de 1970. Por siglos se consideró democráticos a países en los que las mujeres o algunas minorías estaban excluidas *de jure* o *de facto* de la arena política, y una asamblea política o gobierno conformado sólo por hombres se consideraba enteramente legítimo. La Plataforma de Beijing cuestionó la definición tradicional de democracia.

15 Una de las principales razones de ONU Mujeres para no convocar a una conferencia Beijing + 25 en 2020 fue el temor de que mucho de lo obtenido en Beijing 1995 volviera a perderse en una nueva declaración.

La consecución del objetivo de igualdad de participación de la mujer y el hombre en la adopción de decisiones proporcionará un equilibrio que reflejará de una manera más exacta la composición de la sociedad y se necesita para reforzar la democracia y promover su correcto funcionamiento (Plataforma de Acción de Beijing, 1995, artículo 181).

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) adoptados en 2015 con metas para obtenerse antes de 2030 buscan “velar por la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles de la adopción de decisiones en la vida política, económica y pública”.¹⁶

Obsérvese que estas declaraciones de las Naciones Unidas no siempre se formulan sin ambigüedades. Esos textos son resultado de soluciones de compromiso entre todos los países del mundo o la mayoría. Es posible, sin embargo, ver el objetivo 5.5 como un fortalecimiento de las formulaciones de la Plataforma de Acción mediante el uso del término de participación “efectiva” y la inclusión del liderazgo “a todos los niveles de la adopción de decisiones

16 Objetivo 5.5 de los Objetivos de Desarrollo Sustentable de la Organización de las Naciones Unidas, disponible en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/gender-equality/>

en la vida política, económica y pública". Estas dos declaraciones juntas representan un nuevo discurso global.

Los movimientos feministas y los movimientos por los derechos de las personas negras, entre otros, defendieron enérgicamente la importancia de agregar el "quién" a la noción liberal de democracia, que anteriormente, ya fuera en la teoría política o en la vida política real, daba prioridad a las estructuras institucionales y procedimientos de la democracia, es decir, el "cómo". Incluso a teorías de la democracia más recientes, como las teorías deliberativas, hay que recordarles la importancia de quién participa.¹⁷ ¿Se puede hablar honestamente de democracia si muchos ciudadanos y ciudadanas quedan excluidos, aun si los procedimientos seguidos por los hombres privilegiados en el sistema de gobierno cumplen con todos los nobles criterios de elecciones justas, deliberación y rotación de posiciones? La politóloga británica Joni Lovendusky sostiene que la representación política de las mujeres es una buena prueba de la pretensión de democracia de un país. Es

17 Anne Phillips, *The Politics of Presence*, Polity Press, 1995; Drude Dahlerup, *Has Democracy Failed Women?*, *op.cit.*; Yvonne Galligan, "Theorizing Political Representation", en Yvonne Galligan *et al.* (comps.), *Gender, Politics and Democracy in Post-Socialist Europe*, Barbara Budrich Publications, 2007, pp. 35-52.

“una preocupación fundamentalmente feminista, aunque no siempre se ha reconocido su importancia.”¹⁸

Combinar el “quién” y el “cómo”

Las cuotas de género electorales de hecho combinan cambios del “quién” y del “cómo”. Constituyen una reforma institucional que en el mejor de los casos puede traer consigo un aumento inmediato de la representación política de las mujeres, como hemos visto en muchos países en postconflicto.¹⁹ La introducción de las cuotas de género puede contribuir a los procesos de democratización abriendo los habituales procesos de nominación cerrada e impugnando la selección normal de candidatos por amiguismo. Hanane Darhour le da la vuelta a la pregunta cuando se plantea si podemos juzgar el nivel de democracia de un país por su creación de un tipo específico de cuota y, en general, por los arreglos políticos que emplea para promover la representación política de las mujeres.²⁰ Anne Phillips ha sostenido que el propósito de la política de la

18 Joni Lovenduski, “Introduction”, en Lovenduski (comp.), *State Feminism and Political Representation*, Cambridge University Press, 2005, p. 1.

19 Aili Mari Tripp, *Women in Power in Postconflict Africa*, Cambridge University Press, 2015.

20 Hanane Darhour, “Whose Empowerment? Gender Quota Reform Mechanisms and De-democratization in Morocco”, en Darhour y Drude Dahlerup (eds.), *Double-Edged Politics on Women’s Rights in the MENA Region*, Palgrave Macmillan, 2020, p. 288.

presencia no es sustituir la representación de grupos sociales con la noción liberal de la representación de diferentes ideas, como en los viejos estamentos. Más bien, el objetivo es combinar la representación de ideas con una política de la presencia.²¹ Estoy de acuerdo, pero añadiría que esta combinación es exactamente lo que consiguen las cuotas de género cuando se aplican a sistemas de partidos basados en diferentes ideologías.

Agregar el “qué” y el “dónde”

El “qué” de la toma de decisiones democráticas es una tercera dimensión. La inclusión igual y plena de las mujeres en la política puede verse como un importante derecho en sí mismo. Por consiguiente, las mujeres no tienen que demostrar que “harán una diferencia” o pueden hacerla. Sin embargo, los movimientos de mujeres normalmente han luchado por el sufragio femenino y más adelante por un aumento en su representación a fin de cambiar la agenda y las decisiones políticas, según se expresan en los anteriormente mencionados argumentos que apelan a las experiencias de las mujeres y a los conflictos de interés entre hombres y mujeres. Así, el “qué” de la política se refiere a la producción en forma de políticas públicas, en otras palabras, qué temas llegan a la agenda política y a cuáles intereses se

21 Anne Phillips, *op. cit.*, p.56.

les está prestando atención. Este tema fue abordado en la Plataforma de acción:

La participación igualitaria de la mujer en la adopción de decisiones no sólo es una exigencia básica de justicia o democracia sino que puede considerarse una condición necesaria para que se tengan en cuenta los intereses de la mujer. Sin la participación activa de la mujer y la incorporación de su punto de vista a todos los niveles del proceso de adopción de decisiones no se podrán conseguir los objetivos de igualdad, desarrollo y paz (Plataforma de Acción, Beijing, 1995, artículo 181).

Los “intereses de la mujer”, como se plantean en esta cita, son, sin embargo, un concepto impugnado.²² Para evitar el conflicto, pero sin aclarar el significado, hoy hablamos de incluir una “perspectiva de género”. El género se ha integrado a la corriente dominante y se ha vuelto parte de las políticas de Estado, al menos en principio. Las mujeres dedicadas a la política les responderán a sus críticas feministas que no puede esperarse que consigan un cambio mientras sigan siendo minoría. La relación entre un aumento en la representación política de las mujeres

22 Maria C. Escobar-Lemmon y Michelle M. Taylor-Robinson (comps.), *Representation. The Case of Women*, Oxford University Press, 2014.

(representación descriptiva) y la inclusión de una perspectiva de género en las políticas públicas (representación sustantiva) ha ocupado a las estudiosas feministas por décadas, incluso en el debate sobre la “masa crítica”, y sigue abierto a nuevos estudios empíricos e interpretaciones.²³ Un breve resumen de todos los estudios de género empíricos sobre la relación entre el “quién” y el “qué” de la toma de decisiones políticas es que *no todas las mujeres que se dedican a la política son feministas y no todas las personas feministas que se dedican a la política son mujeres*. Sin embargo, todas las pruebas indican que en todos lados *más mujeres que hombres dedicadas a la política están activamente comprometidas con las políticas de igualdad de género*.

Algunos especialistas han incluido el “dónde” de la toma de decisiones políticas como una cuarta dimensión, lo que apunta al hecho de que las decisiones políticas se toman y las demandas de representación se hacen en muchos niveles y escenas diferentes.²⁴ Karen Celis *et al.* se preguntan

23 Drude Dahlerup, “From a Small to a Large Minority. Women in Scandinavian Politics”, en *Scandinavian Political Studies*, vol. 11, núm. 2, 1989, pp. 275-298. Una versión anterior de este artículo (conferencia en la International Political Science Association, 1986) fue traducida al español: “De una pequeña a una gran minoría: una teoría de la ‘masa crítica’ aplicada al caso de las mujeres en la política escandinava”, en *Debate Feminista*, vol. 8, 1993, pp. 165-206, disponible en https://debatefeminista.cieg.unam.mx/df_ojs/index.php/debate_feminista/article/view/1692

24 Michael Saward, *The Representative Claim*, Oxford University Press, 2010.

más ampliamente “¿dónde, cómo y por qué ocurre la representación sustantiva de las mujeres?”.²⁵ Son preocupaciones importantes; sin embargo, este ensayo se centra en el “cómo” y el “quién” de la toma de decisiones políticas en instituciones políticas.

A quienes sostienen que no importa el sexo de los políticos las feministas responderían: imagínese un parlamento o gobierno con 80% de mujeres: ¿no causaría eso de inmediato una airada protesta de los hombres? La demanda de una representación igualitaria de mujeres y minorías en la toma de decisiones políticas, apoyada por declaraciones de las Naciones Unidas, es una lucha contra la exclusión y la subrepresentación sistemáticas de grandes partes de la sociedad, no una demanda basada en alguna intrínseca identidad común de las mujeres, como alguna vez afirmó Judith Butler.²⁶ Podría añadirse el tema de en qué medida deba institucionalizarse el género o, por el contrario, dejar de tener cualquier papel en una futura sociedad feminista utópica, que a la teoría feminista le da que pensar.

25 Karen Celis *et al.*, “Rethinking Women’s Substantive Representation”, en *Representation*, vol. 44, núm. 2, 2008, pp. 99-119.

26 Judith Butler, *Gender Trouble*, Routledge, 1990, p. 3 (versión en español: *El género en disputa*, Paidós/UNAM, 2001). En la edición de 1999 Butler lo modificó, pero su fuerte crítica a la “política de la identidad” tuvo una gran influencia.

En resumen, desde una perspectiva feminista deben incluirse dos dimensiones adicionales a nuestra definición universal de democracia: 1) elecciones libres y justas basadas en el sufragio universal; 2) libertad de expresión y de reunión; 3) un poder judicial independiente; 4) derechos de las minorías; 5) las asambleas de elección popular deberían reflejar la composición social de la población, y 6) estar libre de violencia.²⁷

¿Por qué las mujeres están subrepresentadas?

¿Cuál es el diagnóstico del problema de la subrepresentación de las mujeres? O, dicho de otro modo, ¿cómo se explica la histórica subrepresentación de las mujeres en diferentes discursos? Mostraré cómo el propio diagnóstico de la subrepresentación de las mujeres, y de otros grupos, es fundamental para la elección de una estrategia e importante para la legitimidad de medidas como las cuotas de género. A continuación, dos ejemplos de mi trabajo como asesora internacional sobre cómo empoderar a las mujeres en la política.

27 Sobre la violencia contra las mujeres en la política véase iKNOW Politics (<https://www.iknowpolitics.org>); Mona Lena Krook, "Violence against Women in Politics: A Rising Global Trend", en *Politics and Gender*, vol. 14, núm. 4, 2018, pp. 673-675.

El hermoso reino de Bután, situado al pie del Himalaya, está en un periodo de transición a la democracia. En 2014 formé parte de una misión consultiva a Bután en nombre del Instituto Danés para los Partidos y la Democracia por invitación de la primera mujer en ser secretaria de Estado, la honorable señora Dorji Choden, que también dirigía la Comisión Nacional para Mujeres e Infancia. Las primeras elecciones a la Asamblea Nacional en 2008 habían dado lugar a la elección de tan sólo cuatro mujeres (8.5 por ciento) y una cantidad casi igual de baja en las elecciones locales. Entre las organizaciones no gubernamentales de mujeres había un serio deseo por mejorar la representación femenina, quizá a través de la utilización de cuotas de género. A lo largo de las conversaciones, varias veces nos dijeron que una de las razones de la baja representación política de las mujeres era que “las mujeres no votan por mujeres”. Cada vez que oía esta explicación me sentía compelida a preguntar “¿Cómo saben?”. Debido al voto secreto, sólo los datos de encuestas, que rara vez están disponibles, pueden responder la pregunta sobre las preferencias de los votantes por hombres o mujeres aspirantes.

En el caso de Bután, sin embargo, este diagnóstico resultó incorrecto. Estadísticas de la Comisión Electoral revelaron que en tres cuartas partes de las circunscripciones sencillamente no había candidatas, así que ¿cómo puede culparse a los votantes (¿las mujeres votantes?) por no votar

por mujeres candidatas? En la restante cuarta parte de las circunscripciones, los índices de triunfo para candidatos hombres y mujeres, es decir, la proporción entre el porcentaje de candidatos nominados y el porcentaje de candidatos elegidos de cada sexo, eran casi idénticos. Los votantes butaneses no parecían tener un sesgo contra mujeres aspirantes. El ejemplo de Bután muestra cuán importante es ir un paso más atrás en el proceso electoral. Allá el problema principal era, como suele ser en todo el mundo, que los partidos políticos nominan a demasiado pocas mujeres para elecciones, a pesar del gran número de mujeres activas en la sociedad civil. Bután aún no adopta una ley de cuotas que obligue a los partidos políticos a nominar a más mujeres, pero la discusión sobre el tema se ha traducido en un ligero incremento (15% de mujeres elegidas para el parlamento en la reciente elección de 2018).²⁸

Los partidos políticos como guardianes

El ejemplo butanés muestra lo importante que es preguntar quién selecciona a los candidatos para explorar “el jardín secreto de la política”. A la hora de postularlos hay una clara relación entre la estructura del proceso de nominación (el cómo) y quiénes son elegidos (el quién). Cuando

28 Ésta y las siguientes citas de mi trabajo internacional como asesora en el tema de cuotas se encuentran en Drude Dahlerup, *Has Democracy Failed Women?*, op. cit.

los votantes entran a la casilla electoral, los candidatos ya fueron elegidos, y la mayoría de los votantes no saben cómo ocurrió ese proceso de selección. ¿Cuáles son los procesos por los que se coloca a los candidatos en los primeros lugares de las listas de los partidos para elección o en las listas de circunscripciones donde los candidatos de los partidos específicos sí tienen oportunidad de ser elegidos?

La respuesta es que en la mayoría de los países los partidos políticos actúan como *guardianes* de los puestos de elección popular, y también para muchos nombramientos en el sistema de gobierno. En algunos partidos políticos el proceso de nominación se formaliza y los procedimientos son transparentes; en otros, un pequeño grupo de líderes del partido elige a quienes serán candidatos en reuniones informales a puerta cerrada. Las feministas hablan del efecto “Hugo, Paco y Luis”, por los sobrinos del pato Donald, en el que quienes tienen el poder de reclutar tienden sobre todo a buscar a gente como ellos o a gente que les es leal. Incluso en primarias, normalmente a los candidatos los promueven redes poderosas.

La investigación ha apuntado la importancia de varios factores en este proceso: la fuerza de las activistas por los derechos de las mujeres en el interior de los partidos, los grados de centralización de la organización del partido, la formalización

y transparencia del proceso de reclutamiento y la ideología del partido.²⁹ Factores como el sistema electoral, la posición general de las mujeres en la sociedad y en particular los discursos sobre las “cualificaciones” de las mujeres son estructuras importantes dentro de las cuales los participantes, en este caso los partidos políticos y los movimientos de mujeres, actúan.

Los propios partidos políticos sostienen que les cuesta trabajo reclutar a mujeres candidatas. ¿Es cierto? Las encuestas han mostrado que en la mayoría de los países los hombres sobrepasan en número a las mujeres como miembros del partido y que más hombres que mujeres están dispuestos a postularse a algún cargo. Sin embargo, en todo el mundo las mujeres son activas en la sociedad civil y no cabe duda de que hay suficientes mujeres líderes con experiencia en las organizaciones de la sociedad civil para llenar todos los parlamentos del mundo. Un simple modelo de oferta y demanda tiende a desatender el sesgo del sistema de reclutamiento y la relación dinámica entre la oferta y la demanda: la mayoría de los políticos empezaron sus carreras cuando

29 Joni Lovenduski y Pippa Norris, *Gender and Party Politics*, Sage, 1993; Miki Caul Kittilson, “Party Politics”, en Georgina Waylen, Karen Celis, Johanna Kantola y S. Laurel Weldon (comps.), *The Oxford Handbook of Gender Politics*, Oxford University Press, 2013; Karen Celis, Sarah Childs y Johanna Kantola (comps.), número especial de *Party Politics*, vol. 22, núm. 5, 2016.

alguien en posición de poder dentro de un partido los alentó a postularse. El principal problema en la selección de candidatos a elección es *la falta de demanda* de mujeres por aquellos que controlan los procesos de nominación. Hay además una falta de estrategias de largo plazo en los partidos políticos para una mayor inclusión de grupos subrepresentados, entre ellos mujeres, inmigrantes y otras minorías.

Costa de Marfil, verano de 2016. Durante una conferencia algo técnica sobre cómo crear un sistema de cuotas de género para Costa de Marfil, organizada por el grupo de mujeres del parlamento y los colegas que las apoyaban, junto con una delegación de la Unión Interparlamentaria, en la que yo participé, de repente estalló una discusión sobre la falta de cualificaciones de las mujeres para trabajos políticos. Este argumento inesperado, que culpaba a las mujeres de su baja representación, se detuvo cuando la anfitriona de la conferencia, la respetadísima vicepresidenta de la Asamblea Nacional, la señora Fadika Sarra Sako tomó la palabra y les contó a sus colegas su historia personal: cómo por años tuvo que acercarse a un hombre líder político tras otro antes de ser aceptada como candidata del partido. Dejó claro que no son sólo las cualificaciones las que hacen a alguien candidata; lo que se necesita, tanto en el sistema de Costa de Marfil como en la mayoría de los sistemas partidistas, es el respaldo de hombres (y mujeres) poderosos del partido.

La ideología importa

La ideología del partido todavía importa. En países donde se han aprobado leyes de cuotas de género, la iniciativa normalmente ha venido de partidos de izquierda, ecologistas o liberales. En países sin cuotas de género, la proporción de mujeres suele ser más alta en partidos de izquierda que en partidos de derecha. Sin embargo, sí se advierte un "efecto de contagio", en el que también partidos conservadores, con cierto desfase, adoptan alguna clase de cuotas partidistas voluntarias debido a la competencia de la izquierda, como lo hemos visto en Alemania, Suecia y el Reino Unido. En contraste, los nuevos partidos populistas de derecha deliberadamente se colocan fuera de la nueva discusión global sobre la paridad y exhiben una baja representación de mujeres tanto entre sus parlamentarios como entre sus votantes.

Un cambio de diagnóstico

La movilización feminista de las décadas de 1960, 1970 y 1980 representó un nuevo discurso sobre lo que las mujeres pueden y quieren hacer. Fue una revuelta contra la creencia tradicional de que la paga desigual, la subrepresentación de las mujeres en posiciones directivas y la (supuesta) falta de genio femenino en la música y las ciencias, en general, la subyugación de las mujeres, se debía a su falta de cualificaciones, de interés y de tiempo, a causa

de su preocupación por los deberes hogareños. En contraste con la tradición de culpar a las mujeres de su subrepresentación, el nuevo discurso en la Plataforma de Acción de las Naciones Unidas en 1995 señalaba la falta de inclusión de las mujeres debido a lo que la declaración audazmente llamaba "actitudes y prácticas discriminatorias" y "desiguales relaciones de poder". Centrarse en la barrera institucional era algo novedoso. Esta nueva tendencia puede definirse como un *discurso de exclusión*; amplias coaliciones de feministas ahora se reunían tras la demanda por "igual participación" o "equilibrio de género". Actualmente se le llama *paridad*, que en muchas lenguas funciona bien (*paridad*, *parity*, *parité*).

¿Las cuotas de género discriminan a los hombres?

¿Son las cuotas de género, como aseguran algunos de sus opositores, discriminación contra los hombres? Una vez más, la respuesta depende enteramente de cómo se diagnostique el problema de la subrepresentación de las mujeres. Si todo fuera justo y viviéramos en una sociedad sin barreras estructurales y discriminación directa de mujeres y niñas, minorías nacionales o inmigrantes, entonces las cuotas sólo para mujeres serían injustas.³⁰ Mucha gente

30 Recuérdese que la mayoría de las reglas de las cuotas son neutrales en cuanto al sexo y fijan un mínimo y un máximo tanto de mujeres como de hombres.

llama a las cuotas “discriminación positiva”, concepto que emplean tanto opositores como defensores. Carol Bacchi critica el uso de los conceptos “discriminación positiva”, “trato especial” o “ventaja específica”. La acción afirmativa debe verse como “un intento de resarcir el privilegio arraigado”. Desde esta perspectiva las cuotas no son discriminatorias, ni de manera positiva ni de manera negativa, ni constituyen trato preferencial. Son, sostiene Bacchi, un modo de hacer justicia.³¹

En 2011-2015 la señora Helle Thorning-Schmidt fue primera ministra de Dinamarca; nunca antes había ocupado ese alto cargo una mujer. En 2005, al ser elegida presidenta del gran Partido Socialdemócrata, se había convertido en la primera mujer líder del partido, fundado en 1871. Un profesor de historia, Hans Bonde, decía que esa elección era un ejemplo de lo que condenatoriamente llamaba el paso de Dinamarca “del feminismo al favoritismo” (de mujeres). Critica que sus partidarios hayan sacado, en sus palabras, la “carta femenina”. Lo cierto, sin embargo, es que Helle Thorning-Schmidt misma había sido muy reacia

31 Carol Bacchi, “Arguing for and against quotas”, en Dahlerup (comp.), *Women, Quotas and Politics*, op. cit., pp. 32-51. Véase también Carol Bacchi, *Women, Policy and Politics: The Construction of Policy Problems*, Sage, 1999.

*a mencionar su sexo, para no alejar a los hombres partidarios. A pesar de eso, algunas de sus partidarias habían expresado la opinión de que ya era hora de que el Partido Socialdemócrata tuviera a una mujer como líder. No se habían establecido cuotas de género, pero el profesor de historia criticaba duramente cualquier tendencia a convertir el sexo de una mujer en un factor durante una elección.*³²

*Esta crítica es arquetípica. Ignora por completo cómo el sexo masculino ha sido requisito indispensable para ser elegido presidente o primer ministro del Partido Socialdemócrata en sus primeros 130 años. A lo largo de la historia ha habido un favoritismo estructural hacia los hombres. Que un líder político debía ser un hombre era tan evidente que el sexo de los posibles candidatos ni siquiera se mencionaba. Era una exclusión de las mujeres como líderes que se daba por sentado.*³³

La postura alternativa, que es la que sostiene la autora de este ensayo, es centrarse en la falta de inclusión de parte de las instituciones políticas. Algunas feministas postestructuralistas temen una "esencialización" de las mujeres,

32 Hans Bonde, *Fordi du fortjener det. Fra feminisme til favorisme*, Gyldendal, 2013.

33 Tras las elecciones de 2019, Dinamarca tuvo a su segunda mujer primera ministra, Mette Frederiksen.

y alegan que nos arriesgamos a construir a las mujeres como grupo, aun si queremos prescindir de este agrupamiento de las mujeres en una categoría. Sin embargo, si en lo que nos centramos es en los mecanismos de exclusión y no en una supuesta identidad común, el temor será infundado. Mostrar y discutir la discriminación y las barreras estructurales significa convertir a las víctimas en ciudadanas activas en pie de lucha. Nadie diría que los obreros que se manifestaban a favor de una jornada laboral de ocho horas el siglo anterior “esencializaban” su clase y se las daban de víctimas. ¿Entonces por qué estas acusaciones de que las mujeres se victimizan se oyen una y otra vez cuando se trata de las demandas y acciones de las mujeres?

Una perspectiva interseccional sobre la representación

La perspectiva interseccional viene muy a cuento para el tema de la representación política.³⁴ *La interseccionalidad estructural* conceptualiza la acumulación de discriminación y privilegios basada en una mezcla de clase, sexo, raza, orientación sexual, etc. Hablamos de grupos marginados de múltiples maneras, pero no debemos olvidar a los grupos privilegiados de múltiples maneras. La *interseccionalidad*

34 Véase Lenita Freidenvall y Drude Dahlerup, “Gender, ethnicity, and political inclusion. Intersectionalizing representation”, en Teres Kulawik y Zhanna Kravchenko (comps.), *Borderlands in European Gender Studies. Beyond the EASR-West Frontier*, Routledge, 2020, pp. 230-251.

política, en contraste, se trata de objetivos y estrategias que activamente prevengan la discriminación, centrados en múltiples posiciones sociales o identidades. El ideal de que las asambleas de elección popular sean un reflejo de las poblaciones es expresión de ese objetivo. Una perspectiva interseccional en el panorama global de la subrepresentación política pintaría la situación actual del siguiente modo:

En todos los países, la mayoría de los políticos son hombres de mediana edad del grupo étnico mayoritario y de las élites socioeconómicas. Más acentuadamente, habría que añadir, en la gobernanza global que en la nacional.

Al criticar la falta de diversidad entre mujeres elegidas en la política no debemos olvidar incluir la crítica a la falta de diversidad entre los hombres políticos. La falta de diversidad es una crítica válida, pero las estructuras que impiden una representación más diversa son en gran medida las mismas para todos; con todo, en algunos países sólo a las mujeres dedicadas a la política se les encuentra el defecto de pertenecer a familias políticas. Sí, Indira Gandhi, primera ministra de la India, era hija de Nehru; aun así, su sucesor, Jajiv Gandhi, era su hijo. Sarah Childs y Melanie Hughes invitan a la reflexión al resumir así la discusión contemporánea: “Los hombres de élite hacen que se

desvíe la atención de su sobrerrepresentación política usando a mujeres de élite como chivos expiatorios, y pueden encontrar el apoyo de hombres marginados para los que es más fácil impedir los avances de las mujeres que cuestionar la dominación de los hombres de élite”.³⁵

El discurso de odio en internet contra las mujeres líderes es un triste ejemplo de esta tendencia, alentada por las actitudes de hombres de élite e incluso algunos presidentes, como Donald Trump y Jair Bolsonaro. En esta discusión es importante darle la vuelta a la pregunta de “por qué las mujeres están subrepresentadas” y plantearse mejor “por qué los hombres están sobrerrepresentados”. Estas preguntas apuntarán más precisamente en la dirección de cómo funciona el sistema de reclutamiento y nominación, centrándose en el sesgo contra las mujeres y las minorías y en quién controla las nominaciones.³⁶ Es precisamente el sesgo consciente o inconsciente durante los procesos de selección y nominación el blanco de las cuotas de género electorales.

35 Sarah Childs y Melanie M. Hughes, “Which Men? How an Intersectional Perspective on Men and Masculinities Helps Explain Women’s Political Under-representation”, en *Politics and Gender*, vol. 14, núm. 2, 2018, pp. 282-287.

36 Elin Bjarnegård, *Gender, Informal Institutions and Political Recruitment: Explaining Male Dominance in Parliamentary Representation*, Palgrave Macmillan, 2013.

Perspectiva general sobre la representación parlamentaria de las mujeres y la adopción de cuotas

El derecho de votar y el derecho de presentarse a elecciones se acostumbra tratarlos como un mismo tema, pues históricamente, con pocas excepciones, esos derechos se han obtenido de manera simultánea. No son, sin embargo, temas idénticos. La resistencia a que las mujeres entren a asambleas de elección popular ha sido mucho más encarnizada que la oposición a concederles derecho al voto. La razón es que el acceso de las mujeres a puestos de elección popular se relaciona más directamente con la distribución del poder en las instituciones y cuestiona las élites políticas tradicionales.

Las mujeres como intrusas

Las primeras mujeres políticas eran literalmente *intrusas* de los espacios masculinos. “¿No podemos dejar de fumar en las reuniones?”, se preguntaban ansiosos los hombres parlamentarios a principios del siglo XX. Los bares de las cámaras del Parlamento por mucho tiempo siguieron siendo sólo para hombres y en Westminster y en varios otros parlamentos se instalaron salas especiales para mujeres después de que se admitió a mujeres parlamentarias. Winston Churchill expresó vívidamente su idea de las mujeres como intrusas, tal como recordó en una entrevista

de radio en 1919 *lady Astor*, la primera mujer en ocupar un escaño en la Cámara Baja. Ella se había quejado de que los parlamentarios no le dirigían la palabra: "Winston Churchill una vez me dijo: 'Esperábamos dejarte fuera', y luego añadió: 'Cuando entraste a la Cámara Baja se sintió como si una mujer hubiera entrado a mi baño y yo no tuviera nada para protegerme, salvo una esponja'".³⁷ Esta asombrosa cita muestra, más que ninguna otra cosa, la inercia cultural, o lo que en la teoría neoinstitucionalista se llama la "pegajosidad" de las instituciones políticas, originalmente formadas por hombres. La dominación masculina en la política tiene muchas dimensiones, como normas y prácticas en código masculino en la política vista como un centro laboral, con segregación por sexo vertical (acceso limitado a las jerarquías superiores) y horizontal (carteras, lugares en comités). Las preocupaciones limitadas por la desigualdad sexual y las percepciones de los políticos determinadas por el género también forman parte de la dominación masculina en la política, que cambia pero lentamente. La dimensión numérica, que es en lo que este artículo se centra, es parte de una estructura general de dominación masculina en la política.³⁸

37 Entrevista, citada en Anthony King y Anne Sloman, *Westminster and Beyond*, Macmillan, 1973, p. 55.

38 Drude Dahlerup, *Has Democracy Failed Women?*, op. cit.; Joni Lovenduski, *Feminizing Politics*, Polity Press, 2005.

Cómo conceptualizar la dominación numérica masculina en la política

Es necesario aclarar qué es la dominación numérica masculina o femenina. Hoy en día puede oírse a la gente hablar de un estado de “igualdad de género” cuando las mujeres han alcanzado apenas el 30% y los hombres siguen ocupando el 70%. Se ha vuelto común hablar de “dominación femenina” a pesar de que la participación femenina, por ejemplo, las mujeres estudiantes de Medicina o Derecho, ha llegado a 55 o 59%. De acuerdo con las categorías de la tabla 1, el término “monopolio masculino” debe usarse únicamente para referirse a una situación en la que haya menos de 10% de mujeres presentes. A la inversa, un monopolio femenino significa una proporción de 90% de mujeres o más. Esto significa que no debemos referirnos al 55-59% de mujeres entre los estudiantes o al 53% de parlamentarias de Bolivia y Cuba como ejemplos de “dominación femenina” o “monopolio femenino”, como en ocasiones se describe, sino como casos de “equilibrio de género”.

Tabla 1. Grados de dominación masculina basada en representación numérica de mujeres

Grado	Porcentaje de mujeres electas
Monopolio masculino	<10
Pequeña minoría de mujeres	10-24.99
Gran minoría de mujeres	25-39.99
Equilibrio de género	40-60

Nota: Los intervalos empleados en la tabla siguen el desarrollo histórico real de la representación de las mujeres con un muy largo periodo inicial de casi siempre menos de 10% de mujeres parlamentarias. Los grados de dominación femenina pueden definirse del mismo modo, pero a la inversa.

Representación global y regional

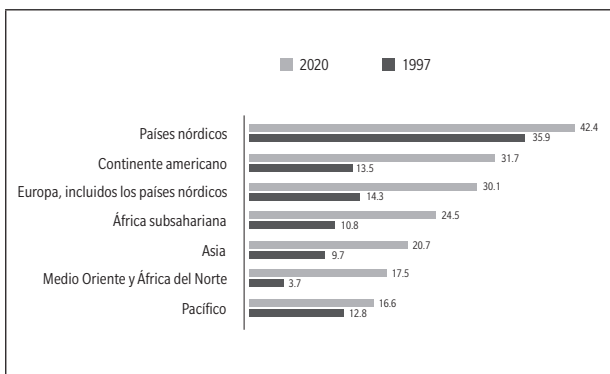
Un vistazo al desarrollo histórico de la representación política de las mujeres revela tanto progreso como constantes barreras. El promedio de mujeres en los parlamentos del mundo es de 25%, lo cual implica que hasta tres cuartas partes de los parlamentarios electos son hombres.³⁹ Sin embargo, la dominación masculina en política ha cambiado, y de haber estado en una total exclusión, las mujeres ahora poco a poco se abren paso a asambleas de elección popular en todo el mundo. Cerca de la mitad de la población mundial ha vivido ya la experiencia de tener una mujer primera ministra o haber elegido a una presidenta. Además vemos una creciente cantidad de mujeres como

39 Información de la Unión Interparlamentaria (www.ipu.org) a mayo de 2020.

líderes de partido o secretarías de Estado. Vemos incluso a mujeres como secretarías de Economía o de Defensa, los últimos bastiones masculinos en política.

Figura 1. Mujeres en el parlamento promedios regionales 1997 y 2020

Cámara Baja o unicameral



Fuente: Unión Interparlamentaria, disponible en www.ipu.org, diciembre de 1997 y mayo de 2020. El promedio mundial era de 11.7% en 1997 (diciembre) y 25.1% en 2020 (mayo).

La figura 1 demuestra que la representación parlamentaria de las mujeres ha aumentado en todas las regiones del mundo en las últimas décadas. Después de los pequeños países nórdicos está el continente americano con un crecimiento de 13.5% a 31.7%, debido sobre todo a los

aumentos en América Latina tras su adopción de cuotas.⁴⁰ El aumento estadísticamente más significativo ha tenido lugar en el Medio Oriente y África del Norte: de 3.7% a 17.5%. El índice de crecimiento global en la representación de las mujeres (periodo de 5 años) estuvo en su punto más alto de 2005 a 2010 (3.1%) y de 2010 a 2015 (3.3%), pero ha caído un poco en los últimos cinco años (2.8%).⁴¹

Sin embargo, a pesar del reciente incremento, las mujeres han estado escandalosamente subrepresentadas por muchos años desde que se les reconoció el derecho al voto. Con muy pocas excepciones, los parlamentarios del mundo no reflejan la composición por sexo de las poblaciones. No obstante, hoy en día sólo unos cuantos países carecen de mujeres en el parlamento, entre ellos Papúa Nueva Guinea, mientras que el monopolio masculino, esto es, menos de

40 Sobre el primer avance de las cuotas de género en América Latina véase Clara Araújo y Ana Isabel García, "Latin America: The Experience and the Impact of Quotas in Latin America", en Drude Dahlerup (comp.), *Women, Quotas and Politics*, op. cit., pp. 83-111; Nélica Archenti y María Inés Tula (comps.), *Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*, Buenos Aires, Heliasta, 2008; Marcela Ríos Tobar (comp.), *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*, Chile, FLACSO, IDEA Internacional, Catalonia, 2008.

41 Unión Interparlamentaria, *Women in Parliament: 1995-2020*, disponible en <https://www.iknowpolitics.org/es/learn/knowledge-resources/mujeres-en-el-parlamento-1995%E2%80%932020-25-a%C3%B1os-en-perspectiva#:~:text=El%20porcentaje%20general%20de%20mujeres,o%20m%C3%A1s%20de%20sus%20parlamentarios>

10% de mujeres, que era lo normal en la década de 1990, se encuentra sólo en veinte países, entre ellos Japón, Nigeria y Sri Lanka. En general hay también grandes variaciones dentro de cada región, como en América Latina entre los impresionantes 53% y 48% de Bolivia y México, respectivamente, y el 15% de mujeres parlamentarias en Brasil. Los cinco pequeños países escandinavos (nórdicos) que han gozado de fama mundial por su extendido Estado de bienestar y su pionera representación femenina que, como se ve en la figura 1, sigue en la cúspide, son seleccionados como una región especial, si bien hoy en día tienen competencia por parte de países del sur global.

Por qué Escandinavia ya no es el (único) modelo

Los países escandinavos,⁴² junto con los Países Bajos, fueron las primeras naciones en superar el umbral de 30% en representación femenina en el parlamento ya en las décadas de 1980 y 1990. Como se muestra en la figura 1, 35.9% de los miembros del parlamento en la región nórdica en 1997 eran mujeres, y en 2020 la cifra se elevó a 42.4%. Este ejemplo mostró al mundo que era posible aumentar la representación femenina, y que una representación por debajo de

42 Los países nórdicos son cinco: Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia. En términos geográficos, Escandinavia consta sólo de tres de estos países: Dinamarca, Noruega y Suecia. Sin embargo, *Escandinavia* se emplea aquí de manera intercambiable con *países nórdicos*.

10% no debía verse como el orden natural de la política. Una combinación de varios factores contribuyó a este logro nórdico: gobiernos democráticos pioneros e ininterrumpidos, sistemas electorales basados en representación proporcional (RP), ausencia de profundas divisiones religiosas, altos índices de empleo para mujeres, movimientos de mujeres fuertes e implacablemente independientes y, hasta la década de 1970, grandes secciones de mujeres dentro de los partidos políticos.⁴³

Muchos defensores y defensoras de las cuotas suponen que los países nórdicos han obtenido esa alta representación de mujeres mediante la adopción de cuotas de género *por ley*, pero nunca ha sido así. En los partidos ecologistas, de izquierda socialista y socialdemócratas de Suecia y Noruega se adoptaron por primera vez las cuotas partidistas voluntarias en las décadas de 1970, 1980 y 1990, y en la actualidad, a través de un efecto de contagio, varios de los partidos de derecha de esos dos países

43 Elina Haavio-Mannila *et al.* (comps.), *Unfinished Democracy. Women in Nordic Politics*, Pergamon Press, 1985; Christina Bergqvist *et al.* (comps.), *Equal Democracies? Gender and Politics in the Nordic Countries*, Scandinavian University Press, 1999; Lenita Freidenvall *et al.*, "The Nordic Countries: An Incremental Model", en Drude Dahlerup (comp.), *Women, Quotas and Politics*, *op. cit.*, pp. 55-82; Kirsti Niskanen (comp.), *Gender and Power in the Nordic Countries - With a Focus on Politics and Business*, Nordic Gender Institute, 2011.

emplean un sistema informal de paridad vertical que alterna a mujeres y hombres entre las candidaturas de las listas electorales de los partidos. En Islandia algunos partidos políticos hacen uso de las cuotas partidistas, mientras que Dinamarca y Finlandia demuestran que es posible alcanzar una alta representación sin recurrir a las cuotas de género.⁴⁴ Los países nórdicos representan lo que en colaboración con Freidenvall hemos catalogado como el *modelo de vía progresiva* de la representación de las mujeres, basado en la idea optimista de que la igualdad de género se obtendrá a su debido tiempo conforme se desarrolle la sociedad. Ninguna elección en estos países ha dado por resultado un aumento de más de ocho puntos porcentuales en la representación parlamentaria de mujeres.⁴⁵ Por consiguiente, durante las últimas dos décadas los países escandinavos han sido superados por países del sur global, como Ruanda, Bolivia, México y Nicaragua, que representan el nuevo *modelo de vía rápida*. Hoy en día muchos países, en particular países en postconflicto, han dado saltos históricos en la representación de mujeres a partir de cuotas de género efectivas, adoptadas por ley y por lo tanto vinculantes para

44 En Dinamarca dos partidos adoptaron cuotas partidistas poco ambiciosas, pero sólo por unos cuantos años, en las décadas de 1980 y 1990.

45 Véanse los capítulos sobre Dinamarca, Islandia y Suecia en Drude Dahlerup y Monique Leyenaar (comps.), *Breaking Male Dominance in Old Democracies*, Oxford University Press, 2013.

todos los partidos políticos como parte de los procesos de reconciliación. La conclusión es que los países escandinavos ya no son el modelo, o al menos no el único, para aumentar la representación de las mujeres.⁴⁶

Una nueva clasificación mundial

La tabla 2 muestra los países que se encuentran arriba de la clasificación en cuanto a representación parlamentaria de las mujeres. Ahora tenemos nuevos países en la cima que confirman la tendencia general de que los sistemas electorales de representación proporcional se inclinan a dar una mayor representación de mujeres que los distritos de un solo miembro o el sistema mixto, que combina los dos. Más adelante comentaremos cómo las nuevas cuotas “horizontales” en México y Bolivia han cuestionado este descubrimiento general. La tabla 2 ilustra también que la vieja teoría de “mientras más rico sea un país, mayor será su representación de mujeres” ha dejado de ser válida.

La tabla 2 demuestra la frecuencia con que los países en la lista de los primeros 10 hacen uso de las cuotas partidistas

46 Drude Dahlerup y Lenita Freidenvall, “Quotas as a ‘Fast Track’ to Equal Political Representation for Women. Why Scandinavia is No Longer the Model”, *op. cit.*

o bien de las cuotas por ley. La única excepción es Finlandia, que tiene sistemas electorales de listas abiertas, difíciles de combinar con un sistema de cuotas.

**Tabla 2. Mujeres en parlamento:
los países mejor clasificados**

País	Porcentaje de mujeres en parlamento	Cuotas*	Sistema electoral
1. Ruanda	61.3 (2018)	Cuota por ley	RP
2. Cuba	53.2 (2018)	No corresponde	Sistema unipartidista
3. Bolivia	53.1 (2019)	Cuota por ley	Mixto
4. México	48.2 (2018)	Cuota por ley	Mixto
5. Nicaragua	47.3 (2016)	Cuota por ley	RP
6. Suecia	46.9 (2018)	Cuota partidista	RP
7. Sudáfrica	46.6 (2019)	Cuota partidista	RP
8. Finlandia	46 (2019)	Sin cuotas	RP
9. Costa Rica	45.6 (2018)	Cuota por ley	RP
10. España	44 (2019)	Cuota por ley	RP

Fuente: Información de la Unión Interparlamentaria disponible en www.ipu.org, mayo de 2020. Las cifras de participación de las mujeres en porcentaje se combinan aquí con datos sobre los sistemas electorales y de cuota; véase www.quotaproject.org. Las “cuotas partidistas” son regulaciones que adoptan partidos en lo individual para sus propias listas electorales, en contraste con las “cuotas por ley”, que son vinculantes para todos los partidos políticos. Se omitieron de esta tabla Granada y Andorra, así como los Emiratos Árabes Unidos, los tres con parlamentos muy pequeños.

La propagación de las cuotas de género en la política

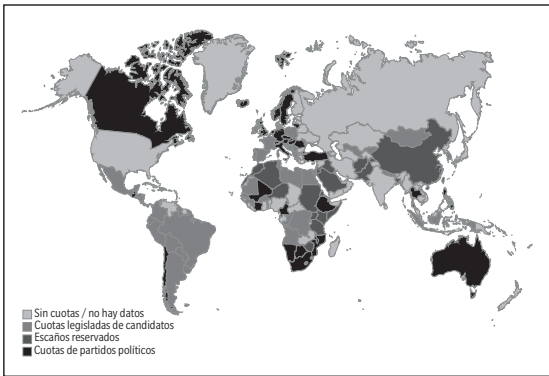
Nadie había pronosticado la rápida propagación de las cuotas de género en las últimas décadas con América Latina a la vanguardia. Históricamente, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), de 1979, preparó el terreno para las cuotas de género al plantear que la adopción de “medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación” (artículo 4.1). La Plataforma de Acción de Beijing no empleó la polémica palabra *cuotas*, pero al hablar de “actitudes y prácticas discriminatorias” y “desiguales relaciones de poder”, como se comenta arriba, la declaración allanó el terreno para las cuotas de género como un instrumento de igualdad. En todas partes, los movimientos transnacionales de mujeres han tenido un papel decisivo para la adopción de estos nuevos entendimientos globales y llevar a movimientos nacionales de mujeres a su implantación.⁴⁷

Las cuotas de género se habían establecido anteriormente en la forma de los sistemas de cuotas para mujeres, bastante impopulares, que sin embargo existieron en distintas

47 Sobre las primeras cuotas de género en política, adoptadas en las principales regiones del mundo, véanse Drude Dahlerup, *Women, Quotas and Politics*, op. cit., y Mona Lena Krook, *Quotas for Women in Politics*, Nueva York, Oxford University Press, 2009.

modalidades en la mayoría de los países comunistas, y en Pakistán desde 1956, Bangladesh desde 1972 con algunas interrupciones, y Egipto entre 1979-1984. En aquellos días los nombramientos, más que la elección abierta, eran la norma.

Figura 2. Mapa de cuotas de género globales – diferentes tipos de cuota



Fuente: Información de International IDEA (2018) disponible en www.quotaproject.org

El tipo moderno de cuotas de género, orientadas a aumentar la influencia política de las mujeres, fue adoptado en primer lugar por los países nórdicos en las décadas de 1970, 1980 y 1990 por los partidos verdes, socialistas de izquierda y socialdemócratas para su organización partidista interna y sus listas electorales. Esta clase de cuotas de género en política se llaman *cuotas partidistas voluntarias*

o simplemente cuotas partidistas, pues las adoptan partidos individuales en sus estatutos, por ejemplo, tener como regla un mínimo de 30% o 40% de mujeres o de ambos sexos entre sus candidatos. La mayoría de las reglas de cuotas se formulan de una manera neutral en cuanto al sexo y fijan un mínimo y un máximo para ambos.⁴⁸ Las cuotas de mujeres sólo fijan un máximo de hombres.

Empezando con la ley de cupo femenino de 1991 en Argentina, se introdujeron cuotas de género por ley, esto es, *cuotas legisladas de candidatos*, vinculantes para todos los partidos.⁴⁹ La ley argentina requería un mínimo de 30% de candidaturas de cada sexo en las listas electorales. Durante esta ola, muchos países, en los que algunos partidos de izquierda habían previamente operado cuotas partidistas voluntarias, cambiaron a las cuotas legislativas vinculantes para todos los partidos, como ocurrió en Francia, España, Bélgica y Eslovenia.⁵⁰

48 Las reglas de cuota de género funcionan basándose predominantemente en una dicotomía mujer/hombre.

49 Mala N. Htun y Mark P. Jones, "Engendering the Right to Participate in Decision-Making. Electoral Quotas and Women's Leadership in Latin America", en Nikki Craske y Maxine Molyneux (comps.), *Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America*, Palgrave, 2002, pp.32-56.

50 Drude Dahlerup y Lenita Freidenvall, *Electoral Gender Quota Systems and their Implementation in Europe*, European Parliament, PE 453.210, 2011. Actualización: 2013.

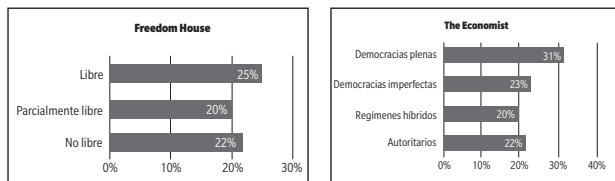
Un tercer tipo de cuotas de género electorales de gran importancia son los *escaños reservados*. Mientras que las cuotas de candidatos partidistas y las cuotas de candidatos legisladas sólo regulan la composición por sexo de las listas electorales, y por tanto no garantizan ningún porcentaje de mujeres elegidas, las cuotas de escaños reservados ponen reglas sobre la cantidad de mujeres entre las *elegidas*. Los escaños reservados son un conocido instrumento histórico para garantizar la elección de minorías nacionales, por ejemplo, debido a una enmienda constitucional de 1993-1994, la India reservó 33% de todos los escaños del *Panchayat*, el consejo de desarrollo local, para mujeres, combinado con las reservaciones para castas registradas. Además, una tercera parte de las cabezas del consejo deben ser mujeres. Hoy en día hay muchas formas de cuotas de escaños reservados, como se verá más adelante.

La figura 2 muestra cómo el tipo preferido de cuotas de género difiere entre las regiones, en parte por las variaciones del sistema electoral, en parte por procesos de mutuo aprendizaje de las políticas en el interior de las regiones.⁵¹

51 Sobre la propagación de las cuotas de género, véanse Pippa Norris y Drude Dahlerup, "On the Fast Track: The Spread of Gender Quota Policies for Elected Office", Harvard, Kennedy School, documento de trabajo RWP 15-041, julio de 2015; Melanie M. Hughes *et al.*, "Global Gender Quota Adoption, Implementation, and Reform", *Comparative Politics*, vol. 51, 2019, pp. 219-238.

Los escaños reservados se usan predominantemente en Asia y también en muchos países árabes, mientras que las cuotas de candidatos legisladas se han extendido en América Latina. Europa se divide entre cuotas partidistas y cuotas legisladas. En África se emplean los tres principales tipos de cuotas de género. Las cuotas partidistas que el Congreso Nacional Africano usó desde su primerísima elección en 1994, y que llevaron a Sudáfrica hasta arriba de la clasificación mundial (véase la tabla 2), son un famoso ejemplo de adopción de cuotas en un país en postconflicto como parte de la transición a la democracia.⁵² El mapa muestra la ausencia de cuotas en países grandes, como los Estados Unidos, Rusia y la India (a nivel nacional).

Figura 3. Nivel de democracia y representación parlamentaria de mujeres



Fuente: Freedom House 2016 (incluye formación de 2015) y *The Economist*, Índice de democracia 2015. Cálculos propios basados en cifras de representación de la Unión Interparlamentaria.

52 Anne Marie Goetz y Shireen Hassim, *No Shortcuts to Power. African Women in Politics and Policy Making*, Zed Books, 2003.

Se esperaría que la más alta representación política de las mujeres en general fuera la de los sistemas políticos democráticos, como ocurría previamente. La figura 3 confirma que la representación de las mujeres es más alta en Estados democráticos, pero las diferencias en relación con el nivel de régimen son extraordinariamente pequeñas hoy en día, sobre todo en cuanto a los tres niveles de régimen de Freedom House (25%, 20% y 22%). Esto refleja el hecho de que todos los tipos de regímenes han adoptado cuotas de género para las elecciones, incluso el autoritario. Los cuatro niveles del índice de democracia de *The Economist* muestran una diferenciación un poco mayor, pero en la categoría de “democracia” de la revista se incluyen sólo 20 países, casi todos occidentales, con 31% de mujeres, en contraste con Freedom House, que clasifica al 40% de los países del mundo como “libres”, con 25% de mujeres en el parlamento.⁵³

53 La diferencia puede explicarse por las discrepancias en la elaboración de los dos índices. El de Freedom House se basa en las puntuaciones totales de los países sobre la base de diez derechos políticos y quince libertades civiles, mientras que el de *The Economist* se basa en criterios más amplios y demandantes: proceso electoral y pluralismo, funcionamiento del gobierno, participación política, cultura política y libertades civiles. Además, *The Economist* incluye menos países, 165, y dos territorios, mientras que Freedom House incluye 195 países y 15 territorios.

La presencia de las mujeres en la gobernanza global⁵⁴

Hoy en día se está tomando una cantidad creciente de decisiones autoritarias en los niveles regionales y globales. Hay, sin embargo, todavía más desequilibrio de género en estructuras de gobernanza globales que en instituciones políticas nacionales, como las tradicionales "fotos de familia" de cumbres mundiales ponen de manifiesto.

Con todo, han surgido algunas nuevas oportunidades para la presencia global de mujeres como resultado de recientes cambios institucionales en la gobernanza global. En primer lugar, el aumento en el número de *asambleas parlamentarias* conectadas con organizaciones internacionales, nombradas por el parlamento nacional con su cada vez mayor cantidad de parlamentarias. En segundo lugar, algo probablemente más importante: hay una mayor apertura en las organizaciones de gobernanza internacional hacia los actores transnacionales no gubernamentales, como empresas, expertos y organizaciones de la sociedad civil. Así es como la creciente cantidad de *organizaciones feministas transnacionales* obtienen acceso.

54 Una discusión más larga se encuentra en el capítulo 5 de Drude Dahlerup, *Has Democracy Failed Women?, op. cit.*

En tercer lugar, algunas instituciones internacionales de gobernanza han adoptado *cuotas de género*. Las cuotas no son desconocidas en la gobernanza global, pero se encuentran sobre todo en los mecanismos de distribución de escaños y en el poder de votación entre países participantes. Las siguientes instituciones hicieron uso de las cuotas de género:

- Unión Africana (UA): De acuerdo con los estatutos de la UA, por lo menos la mitad de los 10 miembros de su comisión deben ser mujeres. Esta provisión radical de cuotas fue resultado de una firme intervención de mujeres líderes africanas en la formación de la UA en 2002. La cuota 50-50 aplica también a todos los nombramientos de quienes fungirán como altos funcionarios, profesionales y técnicos.
- Unión Interparlamentaria (UIP): A los parlamentos nacionales que asistan a tres asambleas consecutivas de la UIP sin que haya hombres y mujeres representados en sus delegaciones se les reducen sus derechos de voto y la cantidad total de delegados con permiso de participar se reduce en uno. Los derechos de voto en el consejo de gobierno de la UIP se reducen de manera semejante.
- Corte Penal Internacional (CPI): Lleva a cabo juicios por genocidio, crímenes de guerra y crímenes de lesa

humanidad. Al elegir a los jueces y las juezas, los partidos de Estado deben tomar en cuenta la representación “de los principales sistemas legales del mundo, representación geográfica equitativa y una justa representación de hombres y mujeres jueces, entre ellos jueces con experiencia jurídica en asuntos especiales, como la violencia contra mujeres o niñas y niños, pero no limitado a ésta”.

Sobre todo, aunque lejos de ponerse plenamente en práctica, está la resolución 1325 que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adoptó en 2000 sobre Mujeres, paz y seguridad. La resolución subraya la importancia de la “participación igualitaria y plena implicación” en la prevención y la resolución de conflictos y mantenimiento de la paz. La resolución no constituye una estipulación de cuotas propiamente dicha; “participación igualitaria” y “plena implicación” son objetivos conocidos del debate de cuotas, pero aquí las reglas no están claramente expresadas y no hay sanciones por incumplimiento. La siguiente cita de Mary Robinson, expresidenta de Irlanda, demuestra la necesidad de la participación de las mujeres: “Recuerdo a una mujer diciendo que ‘un típico proceso de paz consistía en hombres malos perdonando a otros hombres malos en hoteles lujosos enfrente de cámaras de televisión’”.⁵⁵

55 Drude Dahlerup, *Has Democracy Failed Women?*, op. cit., p.127.

Cuotas de género: un área de investigación en crecimiento

Tras la propagación de las cuotas de género electorales, estudios que específicamente se dirigen a la adopción y puesta en práctica de las cuotas se han desarrollado hasta convertirse en un campo de investigación más amplio.⁵⁶ Esta investigación ha contribuido de suyo a la difusión y efectividad de las cuotas a través de la diseminación de conocimiento sobre cómo funcionan diversos tipos de sistemas de cuotas, por ejemplo, a través de la asesoría internacional.⁵⁷

La primera base de datos www.quotaproject.org, iniciada en 2003 por el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA) y el Centro para Mujeres Políticas de la Universidad de Estocolmo, a los que más adelante se sumó la Unión Interparlamentaria, ha sido una importante fuente para activistas, ONG e investigadores. QAROT⁵⁸ es una base de datos más reciente, que ofrece a investigadores e investigadoras datos longitudinales sobre la adopción, puesta en práctica y subsecuentes reformas de las cuotas.

56 Para un panorama de las investigaciones sobre cuotas de género electorales véase Drude Dahlerup, "Gender Quotas in Politics", *op. cit.*

57 Sarah Childs y Drude Dahlerup: "Increasing Women's Descriptive Representation in National Parliaments: The Involvement and Impact of Gender & Politics Scholars", en *European Journal of Politics and Gender*, vol. 1, núm. 1-2, 2018, pp.185-204.

58 Disponible en www.openicpsr.org

Segunda parte.

Cuotas de género en la política: predicciones y resultados

Discursos en torno a las cuotas. A favor y en contra

Predicciones y resultados

Mi experiencia como asesora internacional sobre sistemas de cuotas de género me ha mostrado cómo en todos los rincones del mundo se repiten los mismos argumentos a favor y en contra de las cuotas. Una mirada más atenta nos revela también que a pesar de todas las experiencias y toda la investigación disponible, estos argumentos siguen teniendo la forma de *predicciones* sobre lo que se supone que tendría que pasar tras la introducción de las cuotas de género. Necesitamos hablar de esto basándonos en experiencias reales.

La tabla 3 presenta los más famosos argumentos a favor y en contra de las cuotas de género en la política y los relaciona con las tres clases mencionadas de representación

política de las mujeres: la *representación descriptiva* se refiere a la representación numérica, esto es, la cantidad o proporción de mujeres en asambleas de elección popular en diferentes niveles de la política. La *representación sustantiva* de las mujeres se refiere a la pregunta de en qué medida los políticos y las políticas están “actuando a favor de las mujeres” cuando legislan. Finalmente, la *representación simbólica* en un sentido amplio se refiere a lo que la presencia de mujeres políticas simboliza para la ciudadanía, quizá en especial para las votantes, desde el punto de vista de la legitimidad, cercanía y satisfacción con las instituciones políticas, incluyendo en éstas a las mujeres políticas.

Tabla 3. Siete argumentos a favor y en contra de las cuotas de género en la política

Predicciones a favor	Predicciones en contra
Representación descriptiva	
1. Las cuotas son necesarias para conseguir un rápido aumento en la representación política de las mujeres.	1. Las cuotas son innecesarias, pues la representación de las mujeres aumentará paulatinamente, de manera natural.
2. Habrá una cantidad suficiente de candidatas cualificadas si los partidos políticos empiezan a buscar mujeres de manera más seria.	2. Será imposible encontrar una cantidad suficiente de mujeres (cualificadas). Las mujeres no querrán ser elegidas en virtud de su sexo.

Continúa...

Predicciones a favor	Predicciones en contra
Representación descriptiva	
3. Las cuotas contribuirán a aumentar la reserva de posibles candidatas y, así, se hará un mucho mejor aprovechamiento social de las diferentes aptitudes de la gente.	3. Las cuotas no respetan la libre elección de los votantes, son degradantes para las mujeres y socavarán el principio del mérito.
Representación sustantiva	
4. Una masa crítica de mujeres traerá a la política un estilo y un enfoque diferentes.	4. Las mujeres elegidas por la vía de las cuotas serán consideradas unas simples "mujeres de cuota" y su efectividad política se verá, por tanto, limitada.
5. Una masa crítica de mujeres podrá introducir nuevas preocupaciones en materia de políticas públicas a la agenda política.	5. Las "mujeres de cuota" se considerarán meros "símbolos" o "apoderadas" dependientes de los líderes de su partido o de sus maridos.
Representación simbólica	
6. El género es uno de los ejes de poder más importantes de la sociedad. Las cuotas de género son, por lo tanto, no sólo necesarias sino esenciales.	6. Después de las cuotas de género, otros grupos empezarán a exigir cuotas, como las minorías étnicas, la gente zurda, ¡los pelirrojos!
7. Las cuotas abrirán las puertas del "jardín secreto de la política" y contribuirán así al proceso de democratización.	7. Las cuotas únicamente tratan síntomas de la subrepresentación de las mujeres y serán por consiguiente tan sólo un gesto simbólico.

Fuente: Drude Dahlerup y Lenita Freidenvall, "Judging gender quotas: predictions and results", *Policy & Politics*, vol. 38, núm. 10, 2010, pp. 407-425 (revisado).

Lo que señalo aquí es que algunas de estas predicciones pueden y deberían contrastarse con la experiencia real, mientras que otras necesitan datos longitudinales para ponerse a prueba y otras tienen que transformarse en hipótesis más precisas. Por ejemplo, el primer argumento (el núm. 1 en la tabla 3) considera el modelo de vía rápida contra el modelo de vía progresiva, pero necesita una perspectiva longitudinal que compare países con cuotas y sin cuotas a lo largo del tiempo. Ambos lados pueden encontrar países que apoyen sus predicciones. El número 2, sin embargo, puede probarse empíricamente. Sin embargo, hemos visto cómo pueden diferir los investigadores e investigadoras en sus evaluaciones de las cuotas, a veces porque escriben sobre distintos países o, como ocurre en las impresionantemente diferentes evaluaciones de la influencia de muchas mujeres políticas en Ruanda, por usar criterios poco claros o dispares al evaluar.⁵⁹

En relación con los argumentos de la tabla 3, ahora pasaremos a la discusión sobre la efectividad de las cuotas de género en la política y revisaremos qué puede decirnos la investigación empírica contemporánea sobre cómo

59 Véase el resumen en Claire Devlin y Robert Elgie, "The Effect of Increased Women's Representation in Parliament: The Case of Rwanda", en *Parliamentary Affairs*, vol. 61, núm. 2, 2008, pp. 237-254.

funcionan en la realidad las cuotas de género en diferentes contextos políticos.

El concepto de efectividad

¿Qué tan efectivas son las cuotas de género en la política? Esta pregunta se plantea con frecuencia, tanto en el debate público como en la investigación. Viene muy a cuento porque muchos países están ahora haciendo revisiones debido a un descontento por los exiguos resultados de sus estipulaciones de cuotas originales. Sin embargo, es necesario aclarar qué implica la efectividad cuando se habla de cuotas. A veces las expectativas son poco realistas, pues las cuotas de género no pueden resolver todos los problemas a que se enfrentan las mujeres en la vida política, como el acoso sexual y la falta de recursos y de apoyo. Es importante, por consiguiente, analizar tanto las oportunidades como los límites de las cuotas de género y, en particular, las condiciones necesarias para una exitosa instrumentación de esta nueva medida de igualdad.

Varias estudiosas feministas han criticado la introducción de cuotas de género por la razón de que esta medida no cambia fundamentalmente la sociedad patriarcal. En su importante libro sobre la entrada de las mujeres a la política en Sudáfrica y Uganda, Anne Marie Goetz y Shireen Hassim hablan de lo que en 2003 vieron como puntos débiles de

la legitimidad y efectividad percibidas respecto de las numerosas mujeres que accedieron al parlamento tras la introducción de las cuotas.

Por “efectividad” nos referimos a la capacidad de las mujeres políticas de encauzar a sus programas legislativos el apoyo de sus partidos y de la sociedad civil. Nos interesan en particular sus capacidades de fomentar la igualdad de género en la promulgación de leyes y normas y cultivar relaciones con hombres aliados, aunque no damos por sentado que todas las mujeres políticas tengan intereses feministas.⁶⁰

En esta cita la efectividad se define en primer lugar como la capacidad de las mujeres políticas para encauzar apoyo para sus programas y, como segundo criterio, su capacidad (¿y voluntad?) para fomentar políticas de igualdad de género. Si se mira la representación descriptiva en Sudáfrica y Uganda, las cuotas de género eran hasta cierto punto un éxito en lo que respecta a la cantidad de mujeres elegidas, pero según las autoras no en lo que respecta a su representación sustantiva. Con un enfoque parecido, Mala Htun critica que las cuotas étnicas y de género en América Latina hayan dado lugar a una “inclusión sin

60 Anne Marie Goetz y Shireen Hassim (comps.), *No Shortcut to Power. African Women in Politics and Policy Making*, Zed Books, 2003, p.2.

representación” debido a una falta de “procesos formales e informales mediante los cuales los grupos puedan autorizar y hacer responsables a sus representantes designados y a la clase política en su totalidad”.⁶¹

Esta discusión expone un dilema al interior del feminismo que ha dado lugar a disputas sobre estrategias transformativas en comparación con estrategias paso a paso, por miedo a la captación de feministas o a que se dé prioridad a las reivindicaciones feministas. Este dilema también se extiende a diferentes evaluaciones del efecto de las cuotas de género. Es importante subrayar que para la representación sustantiva de los intereses de las mujeres y los reclamos de igualdad de género se necesita mucho más que un aumento en la cantidad de mujeres parlamentarias.

El centro de este ensayo es la *engeneración* de las instituciones políticas mediante cuotas electorales. Para aclarar la compleja cuestión de la efectividad de las cuotas de género en la política es fundamental hacer una distinción entre el *compromiso* para el cambio que adquieren las mujeres políticas y su *capacidad* y posibilidades de efectuar el cambio deseado, sea éste feminista o no. Además es

61 Mala Htun, *Inclusion without Representation in Latin America*, Cambridge University Press, 2016, p. 4.

importante dejar claro cuándo se evalúan las cuotas de género en cuanto a su potencial de cambiar la representación descriptiva de las mujeres y cuándo el análisis abarca aspectos más amplios, como la representación sustantiva y simbólica; los tres tipos de representación se tratarán en los siguientes apartados. A continuación se abordan los argumentos a favor y en contra presentados en la tabla 3. Las cuotas de género siempre han provocado una variedad de expectativas. Esta discusión demuestra la paradoja de la adopción de cuotas de género.

Tabla 4. La paradoja de la adopción de cuotas

1. Las cuotas de género para elecciones se tratan técnicamente tan sólo de aumentar la representación numérica.
2. Pero las feministas, que reclaman la adopción de cuotas de género, esperan que las mujeres hagan un cambio en la política.
3. Los parlamentos con predominio de hombres, mientras tanto, han aprobado leyes de cuotas basándose en motivos muy diferentes.

No deja de ser un enigma por qué tantos parlamentos del mundo con predominio masculino han adoptado leyes de cuotas de género. Para resolverlo necesitamos estudios que rastreen políticas país por país.⁶² Las leyes de cuotas pueden adoptarse como parte de una negociación: “Si tu

62 En dichos estudios es importante hacer una distinción entre *argumentos empleados* y *motivos*.

partido vota a favor de la propuesta presupuestaria de mi partido, mi partido aprobará tu proyecto de ley de cuotas". Pueden identificarse cuatro tipos de motivos detrás de la adopción de cuotas: en primer lugar, el deseo de verse modernos y democráticos a ojos de la comunidad internacional; en segundo lugar, reconocer una fuerte presión de mujeres y feministas de la sociedad civil y dentro de los partidos; en tercer lugar, un verdadero apoyo a la causa del empoderamiento político de las mujeres; por último, en cuarto lugar, en países democráticos, para maximizar el voto.⁶³

El efecto de las cuotas sobre la representación descriptiva de las mujeres

Las cuotas de género en la política buscan atacar la subrepresentación numérica de las mujeres. Las cuotas de género relacionan directamente el "quién" con el "cómo" del sistema político, pues implican cambios en el sistema electoral y en el proceso de nominación de candidatos ("el jardín secreto de la política"). En este ensayo sostengo que la inclusión de mujeres en asambleas y gobiernos de elección popular puede verse como un importante fin en sí mismo, pues supone una ruptura visible y tangible con siglos de dominación masculina en la política. Además, la inclusión plena de las mujeres tiene el potencial de

63 Drude Dahlerup, *Has Democracy Failed Women?*, op. cit., pp. 84-87.

impugnar muchas de las otras dimensiones de la dominación masculina en la política, como se analizará en los apartados sobre el efecto de las cuotas de género en la representación sustantiva y simbólica.

La tabla 5 muestra los cambios inmediatos en la representación numérica de las mujeres en el parlamento tras la primera adopción de cuotas. En este análisis se incluyen únicamente países que en 2014 habían introducido cuotas de género electorales, 78 en total. El punto de partida de la mitad de los países era una representación de mujeres inferior al 10% en la última elección antes de que se adoptaran las cuotas; no cabe duda de que ese bajo nivel sirvió de incentivo. Una cuarta parte de los países tenían entre 10% y 19% de diputadas o parlamentarias antes de la adopción de cuotas.

Tabla 5. Efectos inmediatos de las primeras leyes de cuotas sobre la representación parlamentaria de las mujeres y en posteriores revisiones de las leyes de cuotas*

Cambio en la proporción de mujeres en la primera elección con cuotas de género (en puntos porcentuales)		Países que más adelante enmendaron su primera ley de cuotas (para 2014)		
	N	%	N	%
Disminución	10	12.8	4	11.4
Sin cambios	1	1.3	1	2.9
Aumento < 5%	23	29.5	12	34.3
Aumento 5-9.99%	9	11.5	5	14.2
Aumento 10-19.99%	14	18.0	7	20.0
Aumento >20%	6	7.7	3	8.6
Sin elecciones previas	3	3.8	1	2.9
Aún no hay elecciones	10	12.8	–	–
N/A	2	2.5	27	5.7
N=	78	100	35	100

*Nota: Se omiten Italia y Venezuela, los únicos países que han abolido sus leyes de cuotas para el parlamento nacional. Italia más adelante reintrodujo las cuotas. Cámaras bajas o parlamentos unicamerales.

Fuente: The Gender Quotas Database (GQD). Publicación: 1.0, 2014, Universidad de Estocolmo; Drude Dahlerup, *Has Democracy Failed Women?*, op. cit., p.104; originalmente publicado en Pippa Norris y Drude Dahlerup, "On the Fast Track: The Spread of Gender Quota Policies for Elected Office", Harvard, Kennedy School, documento de trabajo RWP 15-041, julio de 2015.

La tabla 5 muestra el desigual resultado de las primeras leyes de cuotas de género. Estos primeros resultados a menudo eran decepcionantes para quienes defienden las

cuotas, pues casi la mitad de los países (44%) no tuvieron aumentos o acaso uno muy modesto (menos de cinco puntos porcentuales) en la primera elección después de que las medidas de cuotas surtieran efecto.⁶⁴ Diez países tuvieron una disminución, seguramente causada por otros factores, pero combinados con una ley de cuotas poco ambiciosa, como la de 5% de candidatas en Armenia. Los efectos independientes de las primeras leyes de cuotas son sobre todo consecuencia de cómo se concibieron y elaboraron esas leyes iniciales.

Con todo, la otra mitad de los países con cuotas (56%) tuvieron un aumento de entre 5 y 20 puntos porcentuales. En esta última categoría se encuentran los auténticos países de la vía rápida, entre ellos Ruanda, con su histórico salto en 2003 de 23 puntos porcentuales a la cima de la clasificación mundial, y Senegal, con un salto de 20 puntos porcentuales. En general, a los sistemas de escaños electorales reservados les fue un poco mejor que a los sistemas con cuotas legisladas de candidatos, lo que se sigue del carácter más decisivo de los escaños reservados.

64 Sobre los primerísimos reglamentos de cuotas, región por región, véase Drude Dahlerup (comp.), *Women, Quotas and Politics*, op. cit.

Mirando las revisiones subsecuentes de la primera ley de cuotas, la tabla 5 conecta los primeros resultados con la probabilidad de que un país más adelante enmiende su ley de cuotas. Dada la complejidad de los sistemas electorales y de cuota, muchos legisladores y legisladoras y muchas activistas por los derechos de las mujeres no se dieron cuenta en un principio de que una cuota de candidaturas de, digamos, 30% de mujeres, no garantiza que 30% serán elegidas. También podemos encontrar ejemplos de leyes con buenas intenciones pero mal concebidas. Las subsecuentes revisiones normalmente han significado un fortalecimiento de la ley de cuotas, por ejemplo, al adoptar reglas para el orden de clasificación o al introducir sanciones más fuertes para el no cumplimiento o “diseños de cuotas creativos”.⁶⁵ Lo más notable, sin embargo, son Ruanda y los otros dos países que han fortalecido sus leyes de cuotas aunque el aumento tras la primera ley haya superado el 20%.

Ruanda. La nueva constitución, adoptada en el periodo posterior al genocidio (2003), garantizaba a las mujeres al

65 Gretchen Bauer, “‘A Lot of Head Wraps’: African Contributions to the Third Wave of Electoral Gender Quotas”, *Politics, Groups and Identities*, vol. 4, núm. 2, 2016, pp. 196–213; Melanie M. Hughes *et al.*, “Global Gender Quota Adoption, Implementation, and Reform”, en *Comparative Politics*, vol. 51, 2019, pp. 219–238 (con información de la base de datos QAROT).

menos 30% de los escaños del parlamento de 80 miembros. Ya en la siguiente elección de 2003, Ruanda se colocó en el primer lugar de la clasificación mundial. El sistema de cuotas es una combinación de cuotas partidistas legisladas y escaños reservados. 53 parlamentarios se eligen en un sistema de representación proporcional de lista cerrada, mientras que 24 parlamentarios, dos por cada provincia y Kigali, la capital, son elegidos por colegios electorales en una votación de mujeres exclusivamente (escaños reservados). Además se reservan dos escaños para el Consejo Nacional de la Juventud y uno para la Asociación de Discapacitados. No hay reglas de orden de clasificación para la elección de la lista de representación proporcional, pero un código de conducta para las organizaciones políticas fija las reglas de los partidos. Ruanda tiene un sistema multipartidista pero está dominada por el Frente Patriótico Ruandés, partido que ha apoyado la inclusión plena de las mujeres.⁶⁶ En las elecciones de 2018 la representación de las mujeres ascendió a 61.3%, que sigue siendo la más alta del mundo.

No debemos olvidar que las *cuotas partidistas voluntarias*, que no se incluyen en la tabla 5, también pueden tener

66 Véase la información disponible en www.quotaproject.org sobre Ruanda; Jennie Burnet, "Women's Empowerment and Cultural Change in Rwanda", en Susan Franceschet *et al.* (comps.), *The Impact of Gender Quotas*, Oxford University Press, 2012, pp. 190-207.

un efecto considerable, en una perspectiva tanto de corto como de largo plazo. Tómese el ejemplo de los grandes partidos Socialdemócrata y Laborista, entre las democracias más antiguas. El porcentaje de mujeres en sus grupos parlamentarios aumentó de la siguiente manera en la primera elección tras su adopción de cuotas (con año de adopción entre paréntesis): Países Bajos (1987) de 19% a 31%; Alemania (1988) de 16% a 27%; Suecia (1993) de 41% a 48%, y Reino Unido (1994) de 14% a 24%.⁶⁷ En todos los países el alto nivel conseguido se ha mantenido, o incluso ha subido un poco más.

Cuotas y sistemas electorales

Para que cualquier sistema de cuotas sea efectivo es sumamente importante que su concepción se ajuste al sistema político, especialmente al sistema electoral establecido. Las cuotas de candidatos, ya sean partidistas o por ley, son muy comunes en los sistemas de listas de representación proporcional. Una regla de 30%, 40% o 50% de cada sexo entre los candidatos le queda bien a un sistema de representación proporcional por la gran cantidad

67 Véase Drude Dahlerup y Monique Leyenaar (comps.), *Breaking Male Dominance in Old Democracies*, *op. cit.*, p. 248, y los capítulos correspondientes a los países mencionados; Drude Dahlerup y Lenita Freidenvall, *Electoral Gender Quota Systems and their Implementation in Europe*, European Parliament, PE 453.210, 2011. Actualización, 2013.

de candidatos y candidatas que presentan los partidos en cada distrito. En contraste, los escaños reservados son muy comunes en sistemas electorales de circunscripción uninominal, en los que cada partido presenta una sola candidatura. La mayoría de los países con un sistema electoral mixto que aplica cuotas de género a la parte de representación proporcional no tienen ninguna regla de cuotas para la parte de circunscripción uninominal. Para una perspectiva general véase también el *Atlas of Electoral Gender Quotas*, IDEA Internacional, 2014. Las cuotas de género y los sistemas electorales en América Latina se analizan en el volumen compilado por Nélica Archenti y María Inés Tula.⁶⁸

Reglas para el orden de clasificación

Las reglas sobre el orden de clasificación y los mandatos de colocación han resultado cruciales para la efectividad de las cuotas de género para candidatos: son las llamadas medidas verticales de cuotas. Esas reglas impiden que los partidos ubiquen al final de sus listas a la mayoría de las candidatas reglamentarias, con pocas probabilidades de ser elegidas.

68 Nélica Archenti y María Inés Tula (comps.), *Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*, op. cit.

Tabla 6. Ejemplos de reglas verticales para la clasificación

Para sistemas de cuotas de candidatos (cuotas partidistas o cuotas por ley):	
1. Sistema de paridad vertical: 50-50% + alternar a mujeres y hombres a lo largo de la lista de candidaturas.	
- Partidos ecologistas, socialistas de izquierda y socialdemócratas, por ejemplo, Suecia y Noruega (cuotas partidistas), Túnez y México (por ley).	
2. Los dos primeros no pueden ser del mismo sexo (Bélgica +50% en toda la lista).	
3. 40-60% por cada cinco cargos en la lista. Si son menos de cinco cargos "elegibles", lo más cerca posible de 40-60% (España).	
4. Una de cada grupo de cuatro candidatos debe ser mujer (Timor Oriental).	

La fuerza de las reglas de clasificación difiere, como se muestra en la tabla 6. El sistema de paridad vertical o "de zíper", que alterna a hombres y mujeres a lo largo de la lista del partido de candidaturas a elección, es el que más se acerca a obtener un resultado equilibrado, es decir, paritario. Sin embargo, puede ser que no siempre se alcance la paridad:

Túnez.⁶⁹ Tras la caída del presidente Ben Alí, la nueva ley electoral tunecina de 2011 introdujo el sistema de cuotas

69 Poco después de la Revolución del Jazmín en 2011, la autora visitó Túnez como parte de una delegación de la Unión Interparlamentaria de consejeros en sistemas de cuota de género. Ver Drude Dahlerup, *Has Democracy Failed Women?*, op. cit., pp.66-68.

de zíper en un sistema electoral de representación proporcional. ¿Por qué la primera elección sólo dio por resultado, para gran decepción del movimiento feminista, un 27% de mujeres elegidas, casi la misma cantidad que bajo el régimen de Ben Alí? El problema era que, después de que el partido dominante de Ben Alí, la Agrupación Constitucional Democrática, fue abandonado, más de 80 nuevos partidos políticos se presentaron a elecciones. Todos, con excepción del islamista moderado Partido del Renacimiento, el ganador, obtuvieron un solo escaño, si no es que ninguno, en cada distrito electoral. Sin embargo, casi todas las listas (93%) tenían a un hombre en el primer lugar y a una mujer en el segundo, y por consiguiente la mayoría de las mujeres elegidas estaban en las listas del partido islamista. La siguiente elección, en 2014, mejoró el resultado a un 31% de mujeres, que seguía lejos de la paridad. Este ejemplo pone de relieve que las cuotas de candidatos no garantizan, ni siquiera en su forma más “amigable con las mujeres” (el sistema de paridad vertical), la elección de una cantidad específica de mujeres y hombres. Sólo las cuotas de escaños reservados afrontan la cantidad de candidatos electos, y no sólo de candidatos postulados.

El sistema mexicano de cuotas para el Congreso federal es lo que más se acerca a asegurar la paridad a pesar de ser un sistema de cuotas de candidaturas mixto, no de escaños

reservados. Se sabe que es difícil adoptar cuotas en sistemas electorales de pluralidad y de mayoría, lo que se aplica también a la parte de circunscripción uninominal de un sistema mixto como el mexicano. Esto quedó pronto demostrado por los malos resultados de la primera elección francesa bajo la *parité*: 12% de mujeres. ¿Cómo alcanzar, digamos, un gobierno de 50-50, cuando cada partido tiene una sola candidatura por distrito? Recientemente se introdujo en Bolivia y en México una nueva fórmula de cuotas “horizontales”.

México: La nueva fórmula de cuotas “horizontales”.

En las elecciones federales de julio de 2018 en México, la representación de las mujeres aumentó a un impresionante 48% en la Cámara de Diputados y 49% en la Cámara de Senadores. Es notable el papel activo que desempeñaron, y tuvieron permitido desempeñar, las autoridades electorales en su estricta implantación de la meta de “paridad” de la enmienda constitucional de 2014. Fueron especialmente interesantes sus resoluciones con respecto a la complicada ejecución de las reglas de paridad horizontal para la parte de la elección que se basa en distritos electorales uninominales. Para evitar que se colocara a mujeres candidatas en distritos predominantemente perdedores, las autoridades electorales estatales dividieron los distritos electorales en dos y a veces tres categorías, dependiendo del éxito de

cada partido en la elección previa, y se exigió que los partidos políticos nominaran en todo el país a un 50% de mujeres y a un 50% de hombres en cada una de las categorías. Como partido nuevo sin antecedentes, el ganador Morena (Movimiento Regeneración Nacional), el partido de Andrés Manuel López Obrador, el nuevo presidente, había decidido formar un grupo con equilibrio de género entre sus candidatos para los escaños distritales. La voluntad política de poner en práctica la paridad, es decir, compartir el poder entre mujeres y hombres en la toma de decisiones políticas, es notable en un país conocido por su machismo.⁷⁰

Se sigue dando además una discusión entre la comunidad académica sobre el efecto de las listas abiertas en contraste con las cerradas y el efecto del tamaño del distrito o el partido para las oportunidades que las mujeres tienen de ser electas. Es difícil, en general, hacer efectivo un sistema de cuotas en uno de lista abierta, en el que las y los votantes tienen una gran influencia sobre quién saldrá triunfante. Además de sus sanciones en caso de incumplimiento, deliberadamente no efectivas, el sistema de lista abierta es tal vez una de las razones por las que

70 Véase Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, *Diario Oficial de la Federación* 10-02-2014, disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014

reglamentar cuotas en Brasil se ha traducido en no más de 15% de mujeres (2018).

En contraste con las cuotas de candidatos, el tercer tipo de cuotas en importancia, los escaños reservados, sí garantizan la elección de un número específico de mujeres. Los escaños reservados se aplican sobre todo en un sistema de pluralidad o mayoría, pero también se encuentran en sistemas de listas de representación proporcional. Hay muchas formas de escaños reservados; las más importantes son las siguientes: 1) una clasificación especial para mujeres, como en Marruecos, donde 60 mujeres y 30 jóvenes de ambos sexos se eligen en una lista nacional especial; 2) un sistema del “mejor perdedor”, como en Jordania, donde los 15 escaños reservados para mujeres se llenan con las 15 candidatas que hayan obtenido el mayor porcentaje de votos en sus respectivos distritos sin haber quedado electas, y 3) el sistema de rotación hindú, de acuerdo con el cual una tercera parte de todos los candidatos elegidos para los consejos locales serán mujeres, votadas en una elección entre mujeres exclusivamente, que rota geográficamente entre las aldeas. Aumenta la legitimidad cuando los escaños reservados se ganan en una elección popular, algo que ocurre cada vez con mayor frecuencia.⁷¹

71 Véase IDEA Internacional, *Atlas of Electoral Gender Quotas*, 2014, disponible en <https://www.idea.int/publications/catalogue/atlas-electoral-gender-quotas>; para

Sanciones por incumplimiento

La experiencia con cuotas de género legisladas es que las sanciones por incumplimiento son decisivas. Incluso si la ley de cuotas se ha adoptado unánimemente o con una gran mayoría en el parlamento, siempre habrá partidos u organizaciones partidistas locales que no siguen las reglas, a menos que se les obligue.

La tabla 7 muestra diferentes tipos de sanciones, de las que la primera, *rechazo de la lista*, ha demostrado ser, con mucho, la más efectiva, pues presentarse a elecciones es la razón de ser de cualquier partido político. Lo que hace menos efectiva la multa es que a los partidos políticos más ricos no les importa, pues no necesitan el dinero, como hemos visto en elecciones nacionales en Francia.

Marruecos, véase Drude Dahlerup y Hanane Darhour, "Sustainable Representation of Women Through Gender Quotas: A Decade's Experience in Morocco", en *Women's Studies International Forum*, vol. 43, núm. 2, 2013, pp. 132-42, y Hanane Darhour, "Whose Empowerment? Gender Quota Reform Mechanisms and De-democratization in Morocco" en Hanane Darhour y Drude Dahlerup (comps.), *Double-Edged Politics on Women's Rights in the MENA Region*, op. cit., pp. 279-302.

Tabla 7. Tipos de sanciones legales por incumplimiento de las leyes de cuotas

1. Rechazo de la lista por las autoridades electorales (ejemplos: Costa Rica, México, España, Eslovenia, Timor Oriental, Francia a nivel local).
2. Multa (Francia a nivel nacional, Portugal).
3. Incentivos financieros a partidos que cumplan con una cierta mínima participación de mujeres entre sus candidatos (Georgia, Irlanda) o entre quienes son elegidos (Cabo Verde, Colombia).

Los incentivos financieros son una medida relativamente nueva. Echa mano más de la zanahoria que del látigo y suena menos punitiva que las multas. Pero la diferencia entre multas e incentivos o premios podría ser sobre todo semántica. Una vez más, a los partidos ricos no les importa, como pasó en Georgia. Sin embargo, esta medida parece funcionar en países en los que la aportación por cumplimiento equivale a una parte suficientemente grande del financiamiento estatal a partidos políticos.

Irlanda es un ejemplo interesante. En primer lugar, a las y los investigadores dedicados al tema de las cuotas, yo entre ellos, nos había parecido casi imposible que se introdujera cualquier sistema de cuotas de género en los sistemas de voto único intransferible que funcionan ahí y que son los sistemas de votación más abiertos del mundo. Los candidatos

se listan alfabéticamente en la boleta electoral y únicamente el número de votos recibidos individualmente deciden su elección. Sin embargo, la creativa ley de cuotas de género irlandesa de 2012 especifica que los partidos políticos deben nominar por lo menos a 30% de cada sexo (40% en la siguiente elección), o de lo contrario perderán la mitad de su financiamiento estatal, que es crítico para su existencia. Todos los partidos lo acataron en la primera elección de 2016, y la participación de las mujeres en las candidaturas se duplicó de 15% en las elecciones previas a 30% en 2016. Como había grandes expectativas, muchos defensores de las cuotas se decepcionaron por el hecho de que las mujeres efectivamente electas pasaron sólo de 15% a 22%,⁷² que quizá sea ya bastante alto para un sistema de cuotas de tan sólo 30% de las candidaturas sin orden posible en la clasificación.

Ragnhild Muriaas *et al.* sostienen que, en términos generales, ese apoyo financiero centrado en los partidos tiene mayor impacto que los ejemplos de apoyo en campañas a mujeres candidatas, pues se sostiene en investigaciones que muestran que la escasez de mujeres en

72 Fiona Buckley y Rachel Gregory, "Ireland: Gendering Candidate Selection in Ireland: Incentivizing Parties Through State Funding", en Ragnhild Muriaas *et al.*, *Gendered Electoral Financing: Money, Power and Representation in Comparative Perspective*, Routledge, 2020, pp.55-73.

la política obedece más a una escasa demanda de mujeres por los partidos políticos que a una escasa oferta de candidatas cualificadas.⁷³

Interseccionalidad: cuotas de género para mujeres y cuotas para minorías

Raras veces se da una combinación de cuotas para minorías y cuotas de género. Los consejos locales de desarrollo de la India, los Panchayats, son una excepción. En ellos, el 33% reservado para las mujeres se combina con las reservaciones para las castas registradas. Investigadores e investigadoras han discutido detenidamente las diferencias teóricas entre las cuotas en virtud del género y las cuotas en virtud de una categoría minoritaria.⁷⁴ En la política actual, las cuotas para minorías nacionales suelen interpretarse como escaños reservados en distritos o circunscripciones electorales geográficas específicas. El hecho de que las mujeres (el sexo subrepresentado) vivan en todas partes exige otras soluciones. Consideraciones para la juventud y para la gente con discapacidad, que

73 Ragnhild Muriaas *et al.* (comps.), *op. cit.*

74 Mala Htun, "Is Gender Like Ethnicity? The Political Representation of Identity Groups", *Perspectives on Politics*, vol.2, núm. 3, pp. 439-458, 2004; Mala Htun, *Inclusion without Representation in Latin America*, Cambridge University Press, 2016.

encontramos en circunscripciones del Medio Oriente y de África del Norte, requieren el mismo tipo de medidas que el género. Las personas inmigrantes están terriblemente subrepresentadas en todas partes; sin embargo, como ha sostenido Anne Phillips, es sumamente difícil definir formalmente las circunscripciones pertinentes para ese grupo.⁷⁵ No cabe duda de que las cuotas partidistas internas son las más apropiadas en este caso.

Un estudio de 2008 sobre los partidos políticos de Europa Oriental y de Europa Occidental demostraba que las cuotas para mujeres eran un tema que se discutía ampliamente, mientras que el de las cuotas para minorías era menos prominente en el programa político. Había además indicios de que las cuotas de género tenían un efecto indirecto sobre las cuotas para minorías, dado que todos los partidos que discutían sobre cuotas para minorías también discutían sobre cuotas de género, pero no al revés.⁷⁶

Melanie M. Hughes ha presentado el estudio más completo sobre interseccionalidad, cuotas y elección de *mujeres*

75 Anne Phillips, *The Politics of Presence*, *op. cit.*; véase también Anne Phillips, *Multiculturalism without Culture*, Princeton University Press, 2007.

76 El estudio sólo incluyó a países sin cuotas por ley en el momento de realizarlo; véase Lenita Freidenvall y Drude Dahlerup, "Gender, Ethnicity, and Political Inclusion. Intersectionalizing Representation", *op. cit.*

de minorías, y muestra que el efecto depende del tipo de sistema de cuotas y de su diseño. Aun si en teoría una combinación de cuotas de género y de minorías debería beneficiar a las mujeres, la conclusión general de Melanie Hughes es: "Aunque las cuotas aparentemente están diseñadas para producir diversidad e inclusión, las políticas de cuotas vigentes rara vez combaten el predominio masculino en las legislaturas nacionales".⁷⁷ El estudio demuestra cómo la combinación de cuotas para hombres y mujeres de mayorías y de minorías beneficiará a diferentes grupos correspondientes a diferentes tipos de cuotas. Por ejemplo, las *cuotas de tándem*, una combinación de cuotas de minorías y de género, tienden a beneficiar a mujeres de minorías, ya que cumplen con los dos criterios.

Un estudio del nuevo régimen de cuotas tunecino que combina el sistema de paridad vertical con una cuota juvenil confirma que las mujeres jóvenes en la elección se benefician de las cuotas de tándem, al cumplir simultáneamente con dos cuotas. Sin embargo, se conseguía este resultado a expensas de mujeres políticas con más experiencia, de tal manera que el poder en el parlamento,

77 Melanie M. Hughes, "Intersectionality, Quotas, and Minority Women's Political Representation Worldwide", en *American Political Science Review*, vol. 105, núm. 3, 2011, pp. 604-620, véase la tabla 5, p.13.

por ejemplo, las presidencias de comisiones, quedaba en manos de los hombres mayores.⁷⁸

Conclusión

Las cuotas de género electorales han contribuido, sin lugar a dudas, al crecimiento en la cantidad o proporción de *candidatas*, que es un requisito indispensable para que haya un aumento de mujeres entre las elegidas.⁷⁹ Además, las cuotas de candidatos pueden, pero sólo bajo ciertas condiciones, aumentar la cantidad o proporción de mujeres *elegidas*, mientras que las cuotas de escaños reservados siempre garantizan una cantidad fija de mujeres elegidas. La conclusión general es que las cuotas de género en política sí contribuyen a un aumento en la proporción de mujeres entre los representantes elegidos, como sus defensoras y defensores predecían. Las cuotas son una *política de vía rápida*, que en ciertos países o partidos ha incluso provocado saltos históricos y ha

78 La cuota de género tunecina: 50-50% hombres y mujeres alternándose en cada lista partidista. La cuota juvenil: al menos un candidato o candidata de menos de 35 años entre los primeros cuatro candidatos de cada lista partidista. Véase Jana Belschner, "Empowering Young Women? Gender and Youth Quotas in Tunisia", en Hanane Darhour y Drude Dahlerup (comps.), *op. cit.*, pp. 257-278.

79 Hay una correlación entre la proporción de mujeres candidatas y mujeres elegidas, incluso en países sin cuotas. Véase Leslie A. Schwindt-Bayer, "Making Quotas Work: The Effect of Gender Quota Laws on the Election of Women", en *Legislative Studies Quarterly*, vol. 34, núm. 1, 2009, pp. 5-28.

combatido seriamente el predominio numérico de los hombres en la política.

En resumen, la efectividad de las cuotas de género para aumentar la representación descriptiva de las mujeres depende de una serie de factores: 1) para la adopción de cualquier tipo de cuota de género es importante que el discurso pase de los supuestos defectos de las mujeres a la falta de inclusión de las instituciones políticas; 2) grandes ambiciones respecto de la regulación de cuotas (20%, 30%, 40% o 50%); 3) un diseño de cuotas que se ajuste al sistema electoral establecido; 4) reglas para las clasificaciones, esto es, cuotas verticales en los sistemas de listas de representación proporcional, y cuotas horizontales en sistemas de circunscripción uninominal (y una combinación de ambos en sistemas mixtos); 5) por último, pero no al último, sanciones por incumplimiento o incentivos financieros de una magnitud que haga a los partidos políticos cambiar sus sesgadas estrategias de reclutamiento. El resultado para mujeres de minorías es sumamente dependiente del tipo de disposiciones para cuotas. En muchos países, a un mal resultado de sus primeras leyes de cuotas le siguen regulaciones más fuertes. Aun si tras poner en práctica por primera vez las cuotas de género no hay aumento, la mismísima discusión sobre las cuotas de género crea conciencia de las causas de la subrepresentación de mujeres o minorías.

En los siguientes dos apartados se discute la investigación sobre los efectos indirectos, más amplios, de las cuotas de género sobre la representación sustantiva y simbólica de las mujeres, principalmente analizando estudios empíricos que hacen esa conexión.

El efecto de las cuotas sobre la representación sustantiva de las mujeres

Para usar el concepto de Hanna Pitkin, la representación sustantiva se refiere a “representar en el sentido de actuar en nombre de o en interés de” un grupo, en este caso las mujeres.⁸⁰ Sin embargo, los intereses de las mujeres son de suyo un concepto impugnado.⁸¹ El centro de este apartado no es el complejo asunto de la representación sustantiva de las mujeres en general, sino la relación entre representación descriptiva y sustantiva, incluyendo los efectos de los diseños de cuota (véanse las preguntas de la tabla 3). En primer lugar, analizaremos las discusiones sobre los méritos; en segundo lugar, la acusación o el temor de que las mujeres elegidas bajo un sistema de cuotas sean simplemente “mujeres símbolo” o “mujeres de cuota”; en tercer lugar, el

80 Hanna Pitkin, *The Concepts of Representation*, op. cit., pp. 111-113, 209.

81 Maria C. Escobar-Lemmon y Michelle M. Taylor-Robinson (comps.), *Representation. The Case of Women*, op. cit.

problema de una “masa crítica”, y en cuarto lugar, la importancia de las llamadas *brechas de género*, esto es, diferencias en actitudes políticas entre hombres y mujeres.

Méritos

Las predicciones opositoras números 2 y 3 de la tabla 3 se relacionaban con el generalizado debate sobre las cuotas según el cual éstas van en contra del principio del mérito y sobre las “mujeres de cuota no calificadas”. Llama la atención que estos argumentos rara vez se esgriman para hablar de hombres, por ejemplo, de un candidato nominado porque el partido necesita en la lista alguien del norte o del sur de un distrito, una especie de cuota informal. Defensoras de los derechos de las mujeres de todo el mundo suelen responder con esta pregunta: “¿Qué tan cualificados están los hombres que ocupan los escaños actualmente?”

Susan Franceschet y Jennifer M. Piscopo⁸² han analizado la verdad tras la acusación de que las mujeres parlamentarias en Argentina están menos calificadas como resultado de la adopción de la ley de cuotas. Esa investigación

82 Susan Franceschet y Jennifer M. Piscopo, “Gender and Political Backgrounds in Argentina”, en Franceschet *et al.* (comps.), *The Impact of Gender Quotas*, *op. cit.*, pp. 27-42.

confirmó descubrimientos similares en otros países en los que hombres y mujeres parlamentarios sí tienen distintos perfiles pero, en general, el mismo nivel educativo. En algunos países de Asia las parlamentarias tienen incluso más estudios que sus colegas varones. El dilema al que estas mujeres se enfrentan se ejemplifica también con lo que pasa en Argentina, donde a las parlamentarias, si tienen mayores estudios que los electores de su distrito, las critican por pertenecer a la élite política.

La politóloga británica Rainbow Murray ha sugerido que en vez de hablar de cuotas para mujeres empecemos a discutir las *cuotas para los hombres*, porque la sobrerrepresentación de los hombres es el problema. Murray sostiene que así dejará de aplicarse a las cualificaciones de las mujeres el duro escrutinio habitual y se empezará a examinar las credenciales de los hombres. Toda la ciudadanía obtendría un beneficio de unos “techos de cuotas” para los hombres, dice, porque ampliarían la reserva de talentos y traerían consigo una auténtica meritocracia, pues *ambos* sexos serían escudriñados.⁸³ Podría añadirse que las *cuotas neutrales en*

83 Rainbow Murray, “Quotas for Men: Reframing Gender Quotas as a Means of Improving Representation for All”, *American Political Science Review*, vol. 108, núm. 3, 2014, pp. 520–532.

cuanto al sexo sí ponen un límite o techo para la representación tanto de hombres como de mujeres.

Mujeres símbolo

En el caso argentino, a las parlamentarias también se les acusó de ser "meros símbolos" y de no tener un programa político independiente. En la India, a las concejales locales elegidas para los escaños reservados las acusan de ser "apoderadas", es decir, suplentes de sus maridos (número 5 en la tabla 3). Con todo, hay también casos de verdadero empoderamiento:

*Se sintió como una revolución cultural cuando, en una reunión en Nueva Delhi para más de 1,000 concejales organizada por el Instituto para las Ciencias Sociales, escuché a una mujer que se levantó para contarnos a todas, muy abiertamente, que ella en efecto había tenido problemas con su marido y sus suegros cuando ocupó su escaño. "Pero entonces le digo a mi esposo: 'Está bien, tú sigues siendo jefe de la familia, pero yo soy la jefa del Consejo'".*⁸⁴

En México, después de las elecciones de 2009, algunas mujeres elegidas (las llamadas *Juanitas*) dimitieron poco

84 Drude Dahlerup, *Has Democracy Failed Women?*, op. cit., p.75.

después de las elecciones en favor de sus maridos, quienes, debido a los reglamentos de cuotas, estaban en el segundo lugar de la lista.⁸⁵ Esto paró cuando las nuevas reglas exigieron que todos los suplentes fueran del mismo sexo.

“Mujeres de cuota”

Quienes se oponen a las cuotas suelen cuestionar la legitimidad democrática de que una persona sea elegida bajo un sistema de cuotas (números 4 y 5 en la tabla 3). Es una preocupación genuina de las parlamentarias, que también muchas feministas comparten. Sin embargo, desde que las mujeres obtuvieron el derecho al voto y antes de que se emplearan sistemas de cuotas, a las mujeres políticas se les ha acusado de haber sido nominadas o elegidas “sólo por ser mujeres”, mientras que a los hombres políticos nunca se les hace la misma acusación, a pesar de las evidentes ventajas, en casi todas las fases del proceso de selección, de pertenecer al sexo masculino.

La etiqueta negativa “mujeres de cuota” se refiere a la acusación de que la influencia política en el parlamento de las

85 Christina Alnevall, *Women's Discursive Representation. Women as Political Representatives, Mothers, and Victims of Men's Violence in the Mexican Parliament*, tesis, Universidad de Estocolmo, 2020, disponible en <http://su.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A1385818&dswid=3592>

mujeres elegidas bajo una ley de cuotas será limitada y que les faltará legitimidad como representantes porque serán consideradas demasiado dependientes de los líderes de los partidos o suplentes de sus esposos. Pero ¿quiénes son las “mujeres de cuotas”? Digamos que un país tiene una *cuota de candidatos* de 30%, 40% o 50% de cada sexo. Esas cuotas por lo general no dejan una marca de “mujer de cuota” en la espalda de ninguna mujer elegida en particular. Es interesante observar que bajo las disposiciones de cuotas neutrales en cuanto al sexo, y especialmente bajo un sistema de paridad vertical (50%-50%), todos los candidatos y todas las candidatas están, en un sentido, nominados gracias a las cuotas. ¿Por qué? Porque las cuotas neutrales en cuanto al sexo, que es el tipo predominante, implican un mínimo y un máximo para ambos sexos.⁸⁶ Sin embargo, todas las mujeres nominadas o elegidas tras la adopción de cuotas de género son calificadas en ocasiones como “mujeres de cuota”, incluso mujeres titulares.

86 En los países escandinavos con muchas mujeres activas en partidos de izquierda hay ejemplos de hombres a quienes se ha ascendido en la lista de candidatos y por consiguiente han salido electos debido a reglamentos de cuotas partidistas. En esos casos ningún periodista preguntaría “¿Qué se siente ser un ‘hombre de cuotas’?”. Véase Drude Dahlerup y Monique Leyenaar (comps.), *Breaking Male Dominance in Old Democracies*, *op. cit.*

La posición expuesta de las “mujeres de cuota” en Argentina es descrita por Franceschet y Piscopo;⁸⁷ en el parlamento ugandés por Clayton *et al.*⁸⁸ y en varios países africanos por Bauer y Britton.⁸⁹ Estas calificaciones ¿son resultado de actitudes negativas generales hacia las mujeres políticas o de una constante oposición a las cuotas de género como tales? Independientemente de las razones subyacentes, esas etiquetas sí afectan la capacidad de las políticas para desempeñar las tareas propias de su cargo como ellas desean.

Surge un problema específico si el diseño de las cuotas simplemente *suma* cierta cantidad de mujeres, no elegidas en la elección general del distrito sino por separado. Este diseño de escaños reservados tiende a marginar a las mujeres elegidas, pues no cuentan con apoyo propio en ningún distrito electoral. Sin embargo, algunos estudios muestran que las mujeres elegidas para escaños reservados a mujeres pueden estar más inclinadas a verse a sí mismas como

87 Susan Franceschet y Jennifer Piscopo, “Gender Quotas and Women’s Substantive Representation: Lessons from Argentina”, en *Politics & Gender*, vol. 4, núm. 3, 2008, pp. 393-425.

88 Amanda Clayton *et al.*, “Present without Presence? Gender, Quotas and Debate Recognition in the Ugandan Parliament”, *Representation*, vol. 50, núm. 3, 2014, pp. 379-392.

89 Gretchen Bauer y Hannah E. Britton (comps.), *Women in African Parliaments*, Lynne Rienner, 2006.

representantes de las mujeres, y por tanto más comprometidas con problemas de mujeres. Una vez más, es importante hacer una distinción entre capacidad y compromiso. En el primer caso, la *capacidad de acción* de las parlamentarias se reduce, sean feministas o no, mientras que en el segundo caso las parlamentarias sí están totalmente a la altura del concepto de representación sustantiva, esto es, *actuar* por el empoderamiento de las mujeres y por la igualdad de género. En Ruanda, las parlamentarias en general han estado activamente comprometidas con políticas de igualdad de género y, al mismo, tiempo una de las parlamentarias elegidas por escaños reservados se convirtió en presidenta del parlamento.⁹⁰ La experiencia marroquí es menos alentadora.

En Marruecos, los primeros 30, y ahora 60, escaños se reservan para mujeres, son elegidas en una elección de representación proporcional por listas cerrada a nivel nacional para la que sólo pueden postularse mujeres. Además se reservan 30 escaños para jóvenes (de ambos sexos y menores de 40 años). Antes de la introducción del sistema de cuotas de género, poquísimas mujeres resultaban ganadoras en las elecciones distritales generales de representación proporcional

90 Claire Devlin y Robert Elgie, "The Effect of Increased Women's Representation in Parliament: The Case of Rwanda", *op. cit.*; Jennie Burnet, "Women's Empowerment and Cultural Change in Rwanda", pp.190-207, en Franceschet, Krook y Piscopo (comps.), *The Impact of Gender Quotas*, Oxford University Press, 2012.

por listas. Sin embargo, la investigación ha mostrado que la cantidad de mujeres elegidas para escaños distritales siguió siendo muy baja a lo largo de cuatro elecciones con cuotas, y que pocas mujeres elegidas en la Lista Nacional se presentaron más adelante a elecciones y ganaron en una elección distrital general.⁹¹ Las parlamentarias elegidas en la lista nacional fueron “añadidas” y no tenían apoyo en un distrito local. Hanane Darhour sostiene que este sistema de cuotas tiende a institucionalizar la segregación por sexo y el reclutamiento de mujeres símbolo, y que de hecho “engendra clientelismo.”⁹²

Estudios longitudinales

La siguiente generación de estudios sobre el efecto de las cuotas de género para la representación sustantiva han sido investigaciones de gran escala, a menudo longitudinales, de años de experiencias. La investigación sobre el efecto del 33% de reservaciones para mujeres en los consejos locales, los *Panchayats* de la India (desde 1993-1994), es

91 Hanane Darhour and Drude Dahlerup, “Sustainable Representation of Women through Gender Quotas: A Decade’s Experience in Morocco”, en *Women’s Studies International Forum*, vol. 43, núm. 2, 2013, pp.132-142.

92 Hanane Darhour, “Whose Empowerment? Gender Quota Reform Mechanisms and De-democratization in Morocco”, pp. 279-302, en Hanane Darhour y Drude Dahlerup (comps.), *Double-Edged Politics on Women’s Rights in the MENA Region*, op. cit., p. 293.

cada vez mayor, y naturalmente arroja toda una variedad de resultados de ese vasto país. Un ejemplo: Chattopadhyay y Duflo estudiaron a mujeres como legisladoras. Además del 33% de reservaciones para escaños del consejo, una tercera parte de las poderosas jefaturas de los consejos de aldeas se reservan aleatoriamente de tal modo que sólo mujeres puedan ser electas como jefas del consejo. Con base en un conjunto de datos reunidos en 265 consejos aldeanos de Bengala Occidental y Rajastán, se compararon el tipo de bienes públicos que se proporcionaban en consejos aldeanos reservados y no reservados. El resultado fue que la reservación afecta el tipo de bienes públicos proporcionados. Específicamente, los líderes invierten más en infraestructura que directamente concierne a las necesidades de su propio sexo.⁹³

En su estudio sobre los “impactos de las cuotas”, Amanda Clayton y Pär Zetterberg hallaron cambios subsecuentes en las prioridades de gasto gubernamental en 139 países durante el periodo crítico de la adopción y puesta en práctica de las cuotas (1995-2012). El proyecto descubre que a lo que los autores llaman “un impacto sustancial de las

93 Raghabendra Chattopadhyay y Esther Duflo, “Women as Policymakers: Evidence from a Randomized Policy Experiment in India”, en *Econometrica*, vol. 72, núm. 5, 2004, pp. 1409-1443.

cuotas", es decir, un gran aumento en la representación de las mujeres en el parlamento, le sigue un aumento en gastos gubernamentales para la salud pública y una reducción en gastos militares y otras categorías presupuestarias.⁹⁴

La teoría de la masa crítica en los debates públicos y científicos

"Se necesita cierta cantidad o porcentaje de mujeres en política, *una masa crítica*, para que haya un cambio significativo". A pesar de las reservas académicas, este argumento se emplea en todo el mundo, incluso en declaraciones internacionales. Últimamente la tesis de la masa crítica se ha vuelto central en el debate de cuotas. Suele mencionarse un nivel de 30% de mujeres en la política como el requisito mínimo: la cifra que "las investigaciones demuestran" ser la necesaria para que las mujeres puedan traer un cambio significativo. Por lo tanto, no es coincidencia que una regla de cuotas de 30% de candidatas haya sido el porcentaje más comúnmente empleado. Casi en todas partes las mujeres son minoría en el parlamento o los consejos locales. Sin embargo, la teoría de la masa crítica sostiene que no es lo mismo si constituyen una *pequeña*

94 Amanda Clayton y Pär Zetterberg, "Quota Shocks: Electoral Gender Quotas and Government Spending Priorities Worldwide", en *The Journal of Politics*, vol. 80, núm. 3, 2018, pp. 916-932.

o gran minoría.⁹⁵ Pero ¿realmente es posible identificar ese punto de inflexión?

La teoría de la masa crítica se originó en la física nuclear. Fue adoptada por la investigación organizacional en estudios sobre la importancia del tamaño de la minoría (sexual o racial),⁹⁶ y más adelante transferida a estudios de mujeres como minoría en la vida política. El primer problema era aclarar *qué* era lo que el mayor número de mujeres supuestamente debía cambiar. Podía tratarse de un cambio en la reacción a las mujeres como políticas, en la eficiencia de las mujeres políticas, en la cultura política, en los discursos políticos o en las políticas públicas. El segundo asunto eran las dificultades metodológicas para distinguir entre el efecto del aumento de la cantidad de la minoría en cuestión y otros factores, algunos de los cuales podrían haber contribuido a la representación mejorada de la minoría, mujeres incluidas. Los países escandinavos se volvieron un caso de prueba para la teoría de la masa crítica, pues fueron, a fines

95 Drude Dahlerup, "From a Small to a Large Minority. Women in Scandinavian Politics", *Scandinavian Political Studies*, vol. 11, núm. 2, 1989, pp. 275-298 (versión en español: "De una pequeña a una gran minoría: una teoría de la 'masa crítica' aplicada al caso de las mujeres en la política escandinava", en *Debate Feminista*, vol. 8, 1993, pp. 165-206, disponible en https://debatefeminista.cieg.unam.mx/df_ojs/index.php/debate_feminista/article/view/1692).

96 Rosabeth Moss Kanter, *Men and Women of the Corporation*, Basic Books, 1977. Cabe destacar que Moss Kanter no emplea el término "masa crítica".

de la década de 1980, los primeros del mundo en obtener más de 39% de mujeres en sus parlamentos. El resultado fue negativo: no pudo identificarse ningún punto de inflexión al alcanzar 30%. A pesar de las reservas académicas, los defensores de las cuotas y las propias mujeres políticas, para defenderse de acusaciones del movimiento feminista por no estar produciendo cambios más significativos, siguen apoyándose en esa teoría en países donde las mujeres aún no alcanzan la representación de 30%.⁹⁷

La conclusión del debate de la masa crítica es que una mayor representación de las mujeres es importante en muchos sentidos, pero que no hay un efecto automático de cierta proporción de género, digamos 30% o 40% de mujeres, de acuerdo con la investigación, y tampoco puede identificarse ningún *punto de inflexión* o momento crítico concreto. El efecto normativo del mayor número de mujeres en la política depende del discurso general sobre la posición de las mujeres en la sociedad, la fuerza de los movimientos de las mujeres, la composición del sistema de partidos, el grado de politización del tema de la igualdad de género y el contexto general, así como del diseño de cuotas. A esto hay que sumar el compromiso

97 Drude Dahlerup, "The Story of the Theory of Critical Mass", *Politics and Gender*, vol. 2, núm. 4, 2006, pp. 511-522.

de los políticos y las políticas, y su capacidad de superar la resistencia, incluidas las posiciones de liderazgo adquiridas por las mujeres y por feministas de ambos sexos.⁹⁸ Sin embargo, el sexo sí importa en la política.

Brechas de género

La investigación ha mostrado cómo el sexo de quienes ejercen la política sí importa, aun si no todas las mujeres son feministas y no todas las personas feministas son mujeres; sin embargo, en todas partes, más políticas que políticos están comprometidas con la política de igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Aun si es raro ver una escisión entre políticos y políticas bajo una votación final en parlamentos y consejos locales, métodos de *rastreo normativo* pueden mostrar diferencias de género en compromiso y opiniones en el interior de partidos políticos y en comités, sobre todo cuando se trata de normas de igualdad de género. Esas *brechas de género* también se conocen por las *encuestas* entre los votantes y entre élites políticas, los parlamentarios incluidos. Por consiguiente, la composición por sexo de las asambleas que toman decisiones importa para lo que se convierte en políticas públicas.

98 Para un excelente resumen de las investigaciones sobre las relaciones entre la representación de las mujeres y los cambios normativos, véase Lena Wängnerud, "Women in Parliament: Descriptive and Substantive Representation", en *Annual Review of Political Science*, vol. 12, 2009, pp. 51-69.

Andrej Kokkonen y Lena Wängnerud analizan la tesis de que las brechas de género en política disminuirán con el tiempo, cuando las posiciones sociales de hombres y mujeres se vuelvan más semejantes. Basados en un estudio sobre los gastos públicos del consejo local sueco, han puesto a prueba tres teorías que se encuentran en la bibliografía sobre las brechas de género entre políticos: 1) el efecto indirecto: la postura de que una creciente presencia de mujeres hará que los hombres políticos apoyen la igualdad de género; 2) un nulo efecto, y finalmente, 3) un efecto negativo: la idea de que los mecanismos de amenaza grupal harán que los hombres políticos apoyen menos la igualdad de género al aumentar la proporción de mujeres. El estudio observó que había apoyo a la tercera opción, pero lo interpretan como algo relacionado con la división del trabajo, más que como un conflicto entre hombres y mujeres dedicados a la política.⁹⁹ Rosie Campbell *et al.* descubrieron que había una polarización cada vez mayor, y no menor, en cuanto a la igualdad de género entre las y los votantes británicos y parlamentarios que, sin embargo, dependían

99 Andrej Kokkonen y Lena Wängnerud, "Women's Presence in Politics and Male Politicians Commitment to Gender Equality in Politics: Evidence from 290 Swedish Local Councils", en *Journal of Women, Politics and Policy*, vol. 38, núm. 2, 2017, pp.199-220.

del tema.¹⁰⁰ En general, y a escala mundial, puede ser que haya conflictos crecientes en marcha, no sólo reacción contra los puros números sino más bien contra cambios sociales mayores.

Para algunos podrá resultar sorprendente, pero las brechas de género en la opinión y en la participación activa no se limitan a las políticas de igualdad de género, sino que se encuentran también en otros asuntos, como gasto militar, políticas del Estado de bienestar en general, políticas climáticas, brechas de ingreso en general y políticas migratorias, con variaciones considerables por país. Las brechas de género van de pequeñas diferencias de 5% a enormes brechas de 30 puntos porcentuales o más; este último es lo más común en lo que a temas de igualdad de género se refiere.

Mi conclusión es que necesitamos una revisión del concepto mismo de “representación sustantiva”. Como las brechas de género en las actitudes políticas no están disminuyendo, sino más bien ampliándose para abarcar muchos otros temas que no se relacionan directamente con las experiencias

100 Rosie Campbell *et al.*, “Do Women Need Women Representatives?”, en *British Journal of Political Science*, vol. 40, núm. 1, 2010, pp.171-194.

de vida de las mujeres, el concepto de representación sustantiva como “actuar por las mujeres” parece demasiado limitado en tanto indicador de cambios potenciales tras un aumento en la representación femenina. El hecho de que en la actualidad también los hombres puedan identificarse como políticos feministas contribuye a que resulte problemático el tema de la representación sustantiva entendida como actuar por las mujeres. En términos generales, deberíamos dejar de explicar las brechas de género mirando sobre todo la posición de las mujeres en la sociedad, pues en muchos países, en especial en las últimas décadas, son los hombres votantes y los hombres políticos quienes más han cambiado.

Las investigaciones más recientes prefieren hablar de “demandas representativas” en vez de “representación sustantiva”, en cuyo caso se evita definir qué es un “interés de las mujeres”.¹⁰¹ Sin embargo, las crecientes diferencias en las actitudes de hombres y mujeres, como hemos visto con las brechas de género incluso en asuntos como el cambio climático y las brechas de ingresos, señalan la necesidad de crear nuevos conceptos.

101 Karen Celis, Sarah Childs y Johanna Kantola (comps.), número especial de *Party Politics*, vol. 22 núm. 5, 2016.

El efecto de las cuotas de género sobre la representación simbólica de las mujeres

El término “simbólico” tiene un doble significado. Por un lado, se usa para referirse a lo que es superficial o no tiene un efecto real, como en la predicción número 7 de los opositores de las cuotas: “Las cuotas únicamente tratan los síntomas de la subrepresentación de las mujeres y serán por consiguiente tan sólo un gesto simbólico” (véase la tabla 3). Por otro lado, el concepto de “simbólico” se está usando en investigaciones sobre género y política para aludir a lo que la presencia de las mujeres políticas simboliza para la ciudadanía, quizá especialmente para las mujeres votantes, en lo que se refiere a la legitimidad de las instituciones políticas, cercanía y satisfacción con ellas, de lo que forma parte la percepción general de las mujeres como políticas.¹⁰²

La investigación sobre el efecto de las cuotas de género en la representación simbólica de las mujeres es un campo de estudio en rápido desarrollo. Sin embargo, cubre aspectos muy diferentes, distintas ubicaciones geográficas, y los resultados de la investigación son variados. En lo que se

102 Véase Petra Meier y Tània Verge, “Conceptual and Methodological Challenges in the Study of Symbolic Representation: An Introduction”, en *Politics, Groups, and Identities*, vol.5, núm. 3, 2017, pp. 478-481.

presenta a continuación se mencionarán algunos ejemplos de investigación más reciente: en primer lugar, el impacto de la adopción de cuotas de género sobre el compromiso político general de las ciudadanas, contemplando también el apoyo a las cuotas tras la adopción actual; en segundo lugar, el efecto de las cuotas sobre las percepciones públicas de las cualificaciones de mujeres políticas y su capacidad como líderes; en tercer lugar, el efecto de la adopción de cuotas de género sobre la legitimidad de las instituciones políticas y el sistema político en general. El centro de su investigación es un posible efecto indirecto de la adopción de cuotas.

¿La introducción de cuotas de género trae consigo una *mayor participación política general*, sobre todo entre las ciudadanas? Los resultados de las investigaciones son, hasta ahora, contradictorios. El análisis que hace Pär Zetterberg de los datos de 17 países latinoamericanos no muestra una prueba general de efectos de la adopción de cuotas en actitudes o comportamientos.¹⁰³ En contraste, sin embargo, Miki Caul Kittelson y Leslie A. Schwindt-Bayer, abarcando diferentes lugares (Nueva Zelanda, Rusia, Francia y Uruguay), observan que la presencia de cuotas de género

103 Pär Zetterberg, "Do Gender Quotas Foster Women's Political Engagement? Lessons from Latin America", en *Political Research Quarterly*, vol. 62, 2008, pp. 715-730.

se relaciona con una brecha de género más estrecha en lo que respecta al compromiso y la participación política de masas si se envuelve a las mujeres, un “electorado poco aprovechado”, en el proceso democrático.¹⁰⁴ Estos análisis representan algunos de los primeros intentos de teorizar y usar datos de gran escala para analizar las consecuencias más a largo plazo de las políticas de cuota para la ciudadanía, en especial para la participación política de las ciudadanas.

Además, cabe preguntarse si el *apoyo a las cuotas de género electorales* aumenta o disminuye tras las primeras experiencias con las cuotas. Basándose en datos de investigaciones de 24 países latinoamericanos, Tiffany Barnes y Abby Córdova estudian los determinantes del apoyo ciudadano a las cuotas de género. Concluyen que una *buen gobierno* en un país aumenta el apoyo a las cuotas, aunque más entre hombres que entre mujeres. Por consiguiente, la buena gobernanza reduce la brecha de género al aumentar el apoyo de los hombres a las cuotas de género, normalmente más bajo. Sin embargo, el estudio de Petra Meier entre parlamentarios belgas arroja el sorprendente resultado de que la resistencia entre muchos

104 Miki Caul Kittelson y Leslie A. Schwindt-Bayer, *The Gendered Effect of Electoral Institutions: Engagement and Participation*, Oxford, Oxford University Press, 2012.

hombres políticos contra las cuotas de género no había desaparecido tras su introducción,¹⁰⁵ mientras que el estudio de Mari Teigen y Rune Karlson entre las élites políticas de Noruega mostró un mayor apoyo a las cuotas de género en los consejos empresariales tras su introducción.¹⁰⁶

En varios artículos, Tània Verge y sus colegas han señalado las dificultades conceptuales y metodológicas en el estudio de la representación simbólica. En un experimento marco con encuestas en línea sobre representación nacional realizadas en España y Portugal, las autoras muestran la importancia decisiva que tiene la manera como la encuesta enmarca el contexto: "Los efectos simbólicos no ocurren en un vacío. La ciudadanía ajusta sus actitudes políticas en respuesta a marcos que subrayan una mayor representación descriptiva de las mujeres".¹⁰⁷

105 Petra Meier, "A Gender Gap not Closed by Quotas. The Renegotiations of the Public Sphere", en *International Feminist Journal of Politics*, vol.10, núm. 3, 2008, pp. 329-347.

106 Mari Teigen y Rune Karlsson, "Framing and Feedback: Increased Support for Gender Quotas among Elites", en *European Journal of Politics and Gender*, vol. 2, núm. 3, 2019, pp. 399-423.

107 Tània Verge *et al.*, "Framing Symbolic Representation: Exploring How Women's Political Presence Shapes Citizen's Political Attitudes", en *European Journal of Politics and Gender*, vol. 2, 2019. Cita tomada del resumen.

¿Cambia la percepción de las mujeres como líderes políticas tras la introducción de cuotas de género y las cuotas producen por consiguiente un aumento de la cantidad de mujeres en posiciones de liderazgo? Lori Beama *et al.* se preguntan *si la exposición reduce el sesgo* y su respuesta es que sí. Un análisis de las presidencias de consejos aldeanos en la India (33% de las presidencias del consejo deben ser ocupadas por mujeres basándose en una asignación aleatoria de cuotas de género) muestra que la exposición previa a una mujer líder se asocia con victorias electorales para las mujeres. Tras diez años de cuotas, es más probable que las mujeres se postulen y obtengan puestos de elección popular en consejos que tuvieron una consejera en las dos elecciones previas.¹⁰⁸ En otro estudio, basado en un conjunto de datos de 38 países, Peter Allen y David Cutts analizan el papel de las cuotas de género sobre *actitudes individuales hacia las mujeres como líderes políticas*. Su resultado es que las cuotas de género parecen mejorar las percepciones de la capacidad de las mujeres como líderes políticas, pero con una brecha de género. Este efecto, además, no depende del tipo de cuotas instrumentadas, ya sean cuotas partidistas o legisladas.¹⁰⁹

108 Lori Beama *et al.*, “Powerful Women: Does Exposure Reduce Bias?”, en *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 124, 2009, pp. 1497-1540.

109 Peter Allen y David Cutts, “How Do Gender Quotas Affect Public Support for Women as Political Leaders?”, en *West European Politics*, vol. 41, núm. 1, 2018, pp. 147-168.

Detengámonos ahora en la predicción de los opositores de que las cuotas reducirían la calidad de las personas elegidas (tabla 3, número 2). Las investigadoras le han dado la vuelta a la cuestión y preguntan qué tan cualificado está el actual grupo de hombres políticos. Varios proyectos de investigación han rechazado la tesis de que se elegirían mujeres no cualificadas debido a las cuotas de género. En el ya mencionado estudio de mujeres parlamentarias en Argentina tras la adopción de cuotas, Susan Franceschet y Jennifer M. Piscopo¹¹⁰ confirman descubrimientos anteriores de otros países: hombres y mujeres parlamentarios sí tienen distintos perfiles pero por lo general tienen el mismo nivel educativo.

“La crisis del hombre mediocre”

Basado en un singular conjunto de datos longitudinales sobre políticos y políticas elegidos para municipios de Suecia, el artículo “Gender Quotas and the Crisis of the Mediocre Man” (Cuotas de género y la crisis del hombre mediocre), de Timothy Besley *et al.*,¹¹¹ rastrea el efecto del aumento en la cantidad de mujeres políticas mediante

110 Susan Franceschet y Jennifer M. Piscopo, “Gender and Political Backgrounds in Argentina”, *op. cit.*

111 Timothy Besley *et al.*, “Gender Quotas and the Crisis of the Mediocre Man: Theory and Evidence from Sweden”, en *American Economic Review*, vol. 107, núm. 8, 2017, pp. 2204-22042.

las cuotas del Partido Socialdemócrata Sueco (desde 1993, sistema de paridad vertical). Este estudio sostiene que un papel de las cuotas menos reconocido es amenazar acuerdos políticos mutuamente ventajosos, con el resultado de que (hombres) líderes mediocres se vean obligados a quedar fuera del poder. A partir del mismo conjunto de datos del Partido Socialdemócrata Sueco, Diana O'Brian y Johanna Rickne descubrieron una clara relación causal entre las cuotas, una mayor representación y la selección de mujeres para el liderazgo político.¹¹² Basándose en un acceso adicional a datos de registros sociales, el artículo muestra también un aumento en la reserva de candidatas cualificadas para esos cargos. Varias investigaciones, pues, han rechazado la tesis de que las cuotas harán que se elija a las mujeres menos cualificadas. Más bien, las cuotas de género amplían el nivel global de las calificaciones y aumentan la diversidad de las personas elegidas.

Con todo, debemos tener cuidado al hablar de “calificaciones” en la política. Históricamente se ha usado la idea para mantener a las mujeres fuera de posiciones políticas, pues la diferente experiencia de las mujeres en la sociedad se ha subestimado. Una no debe igualar las calificaciones como

112 Diana Z. O'Brian y Johanna Rickne, “Gender Quotas and Women's Political Leadership”, en *American Political Science Review*, vol. 110, núm. 1, 2016, pp. 112-126.

representante con un mayor nivel de educación formal, aunque la mayoría de los estudios usen ese simple indicador. Una mujer paria de la India o una mujer indígena de Bolivia, ambas con una amplia experiencia desde la lucha para empoderar a su pueblo en contextos sumamente discriminatorios, bien podría ser la mejor representante de su distrito electoral a pesar de su falta de una educación formal.

También cuotas para minorías... ¿y pelirrojos?

Según un conocido argumento de los opositores de las cuotas (número 6, tabla 3), las cuotas de género provocarán infinitas demandas de cuotas por diversos grupos. Debe observarse, sin embargo, que muchas cuotas, y especialmente muchos tipos *informales* de cuotas, ya están interviniendo cuando los partidos nominan a sus candidatos y candidatas, por no mencionar las ventajas de quienes ya ocupan un cargo: hombres en su abrumadora mayoría.

Las reservaciones para minorías nacionales, como los escaños reservados para la minoría alemana en el parlamento polaco, las minorías italianas y húngaras en el parlamento esloveno y las reservaciones para las castas registradas en la India, tienen mucho tiempo de haberse implantado y con frecuencia se adscriben a un área geográfica particular, aunque no exclusivamente. Las cuotas sociales, conocidas desde tiempos de los viejos estamentos, se han

vuelto escasas, aunque Egipto, desde el régimen de Nasser, ha aplicado un radical 50% de reservaciones para “obreros y agricultores”. Esta “cuota de clase” se discutió mucho menos que las cuotas para mujeres durante las revisiones a las leyes electorales que tuvieron lugar durante los alzamientos árabes. Las cuotas para minorías étnicas se han adoptado en muchos países como instrumento postconflicto durante los acuerdos de paz.¹¹³ Hoy en día, las reformas de cuotas de género son las más extendidas; sin embargo, la discusión sobre las cuotas de género puede aumentar las oportunidades de plantear discusiones sobre la subrepresentación de otros grupos políticamente marginados... aunque ciertamente no los pelirrojos.

Las cuotas y la cuestión de la legitimidad

El último aspecto a comentar en este apartado es el impacto de las cuotas de género sobre el sistema político y en general los procesos de democratización, entre ellos la cuestión de si las cuotas de género tienen sentido en regímenes no democráticos, esto es, los semidemocráticos y los autoritarios.

Las cuotas no respetan la “libre elección” de los votantes, sostienen quienes se oponen a ellas (tabla 3, número 3). A esto,

113 Aili Mari Tripp, *Women in Power in Postconflict Africa*, op. cit.

quienes las defienden responden que no hay nada “natural” sobre el orden existente y que es un típico antiguo argumento de la élite para retener su posición de poder. El contraargumento a la supuesta contravención de la libre elección de las y los votantes ha sido que los partidos políticos actuales, en su papel de guardianes de los cargos de elección popular, de hecho ya dejan poco margen de elección a los votantes, sobre todo en sistemas con listas electorales cerradas, donde las votantes y los votantes sólo pueden emitir sus votos a partidos, no a candidaturas individuales. En muchos países árabes los nombres de quienes son candidatos ni siquiera se imprimen en las boletas, en las que sólo se ponen los nombres y símbolos de los partidos.

Otro argumento de los opositores es que las cuotas de género van en contra del principio liberal de elección por méritos. Las mujeres políticas elegidas por las *cuotas de escaños reservados* son especialmente vulnerables a esas acusaciones de falta de legitimidad. Mucho depende, sin embargo, de los detalles del diseño de los escaños reservados. En contraste con sistemas de nombramiento más viejos, hoy en día los escaños reservados suelen ganarse en una elección. Así, la legitimidad de los sistemas de cuotas dependerá de la medida en que los parlamentarios o concejales locales hayan ganado sus escaños en *competencia*

abierta. En principio, la cantidad de escaños en sistemas de escaños reservados se fija para las mujeres *como grupo*, mientras que la política *en lo individual* es examinada por las y los votantes en competencia abierta contra otras mujeres candidatas.¹¹⁴ Sin embargo, puede considerarse un problema democrático cuando los hombres quedan excluidos *de jure* de competir por esos escaños. La respuesta que dan a esto las defensoras y los defensores de las cuotas de género es que la mayoría de las elecciones han sido *de facto* una competencia entre puros hombres, y en muchos casos siguen siéndolo. Habría que añadir que incluso muy pocos reglamentos de cuotas se formulan como algo temporal, a muchos de sus defensores sí les parece que este mecanismo incluye alguna especie de cláusula de caducidad, por ejemplo, hasta que se haya obtenido el 30% o la paridad.

Cuotas de género en Estados no democráticos

En un estudio exhaustivo sobre la inclusión de mujeres en instituciones políticas de Asia del Sur, Nizam Ahmed plantea la pregunta fundamental: ¿Importa la inclusión en

114 Drude Dahlerup, "Electoral Gender Quotas: Between Equality of Opportunity and Equality of Result", en *Representation*, vol. 43, núm. 2, 2007, pp. 73-92.

instituciones ineficaces y sin buena gobernanza?¹¹⁵ Es una pregunta legítima.

Estudios recientes de mujeres dedicadas a la política en la región del Medio Oriente y África del Norte después de la Primavera Árabe revelan una política de doble filo de empoderamiento y marginación de las mujeres. Lo que vemos es un modelo contradictorio de empoderamiento de las mujeres y al mismo tiempo una mayor resistencia a la emancipación de las mujeres, una reacción gemela que también se encuentra en la política global contemporánea, en particular en las redes sociales.¹¹⁶ En algunos países la introducción de cuotas de género puede a la larga resultar ser simplemente “simbólica” en el primer sentido del término mencionado: con poco o nulo efecto.

Argelia, diciembre de 2013. Gracias a su nueva ley de cuotas, Argelia superó el 27% de mujeres en el parlamento que había alcanzado Túnez y se convirtió en el número uno

115 Nizam Ahmed (comp.), *Women in Governing Institutions in South Asia. Parliament, Civil Service and Local Government*, Palgrave Macmillan, 2018. Véase también la sección especial de *Politics & Gender*, vol. 11, núm. 1, 2015, pp. 171-217, particularmente el artículo de Netina Tan “Introduction: Quotas and Non-Quota Strategies in East Asia”.

116 Hanane Darhour y Drude Dahlerup (comps.), *Double-Edged Politics on Women's Rights in the MENA Region*, op. cit.; Marwa Shalaby y Valentine M. Moghadam (comps.), *Empowering Women after the Arab Spring*, Palgrave Macmillan, 2016.

del Medio Oriente y África del Norte con 32% de mujeres en la Asamblea Nacional, un notable salto con respecto al 8% de la elección anterior. Fui invitada, junto con varios otros oradores extranjeros, a una conferencia de alto nivel sobre mujeres en asambleas de elección popular, organizada por el parlamento argelino y la Secretaría de Relaciones Exteriores, con el apoyo de las Naciones Unidas. La ley de cuotas había pasado en 2012 con la influencia de los levantamientos en otros países árabes, preparada por una comisión dirigida por mujeres influyentes del aparato estatal de Argelia. Cuando el presidente decidió apoyar la adopción de cuotas de género, la resistencia del dominante Frente de Liberación Nacional finalmente se eliminó. Y ahí estaban, las 146 mujeres parlamentarias: típicamente la médica local, la veterinaria o la maestra, la mayoría reclutadas para la política nacional por primera vez. En la reunión, algunas feministas argelinas radicadas en la capital protestaron a voz en cuello: "Las mujeres no lucharon por las cuotas: fueron impuestas desde arriba". "Demasiadas parlamentarias vienen del campo, sólo unas cuantas de las grandes ciudades". Era evidente que esta reforma, como la mayoría de las reformas en Argelia, venía de arriba y que las feministas militantes consideraban que las mujeres elegidas eran para el partido dominante meros símbolos. Evidentemente, la conferencia sirvió de escaparate para pintar a Argelia como un Estado "moderno y democrático".

El libro *Political Institutions under Dictatorship* (Instituciones políticas en las dictaduras), de Jennifer Gandhi, señala lo evidente: que todo régimen político, incluso los semi-democráticos y autoritarios, tiene instituciones políticas, cuyas estructuras y participantes pueden someterse a estudios científicos. Jennifer Gandhi sostiene que las instituciones legislativas y partidistas, basadas en alguna clase de elecciones, son importantes para la supervivencia del régimen como medio de neutralizar las amenazas.¹¹⁷ Sin embargo, en todo país, sin importar el régimen, hay activistas por los derechos de las mujeres que exigen que se incluya a más mujeres en la toma de decisiones. Necesitamos más investigación sobre el tipo de poder de negociación que tienen a su disposición las defensoras de los derechos de las mujeres en regímenes no democráticos con limitada libertad de expresión. Por lo general, como ha mostrado la obra de Georgina Waylen, Aili Mari Tripp y otras investigadoras, las transiciones a la democracia y las reconciliaciones post-conflicto pueden, bajo ciertas condiciones, ofrecer nuevas oportunidades para la representación de las mujeres y las políticas de igualdad de género. Es importante ver la democracia como un proceso, no como algo fijo e inamovible.¹¹⁸

117 Jennifer Gandhi, *Political Institutions in Dictatorships*, Cambridge University Press, 2008.

118 Georgina Waylen, *Engendering Transitions. Women's Mobilization, Institutions, and Gender Outcomes*, Oxford University Press, 2007; Aili Mari Tripp, *Women and Power in Postconflict Africa*, *op. cit.*

| Conclusión

Este ensayo empezó con la crítica feminista a las alabanzas sin reservas de la ciudad-Estado de Atenas como la “cuna de la democracia”. Esta crítica cuestiona el concepto de democracia que sólo incluye el “cómo”, es decir, las estructuras y los procesos, y omite el “quién”, es decir, a quién se está incluyendo en la toma de decisiones políticas. La ciudad-Estado de Atenas puede igualmente llamarse la cuna del predominio tácito de los hombres de élite en la vida política. Por mucho tiempo la exclusión de las mujeres, la clase obrera, las minorías étnicas, las personas inmigrantes y muchos otros grupos fue vista como el orden natural de las cosas. Históricamente, las primeras protestas siempre han sido las más difíciles, pues cuesta mucho más trabajo combatir una exclusión sin palabras que ir en contra de una discriminación abierta.

Con la seminal declaración de las Naciones Unidas que fue la Plataforma de Acción de la Conferencia de Beijing de 1995, que merecería una relectura, se planteó que la inclusión de las mujeres en la toma de decisiones políticas es necesaria “para reforzar la democracia y promover su correcto funcionamiento” (artículo 181). De acuerdo con los Objetivos de Desarrollo Sostenible adoptados en 2015, la meta global a alcanzar antes de 2030 es “velar por la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles de la adopción de decisiones en la vida política, económica y pública” (ODS 5.5). De la exclusión sin palabras, el empoderamiento de las mujeres y la igualdad de género han pasado a ser una demanda global. En la actualidad, la plena inclusión de las mujeres, *la paridad*, es vista como una medida del grado de democracia de un país. Es un reclamo universal hoy en día que las asambleas políticas de elección popular reflejen, en principio, la composición de la sociedad en lo que respecta a sexo, mayoría y minorías.

A pesar de todos los progresos, esta meta está lejos de haber sido alcanzada. Casi en todas partes la mayoría de los políticos siguen siendo hombres maduros del grupo étnico mayoritario y las élites socioeconómicas. Esto demuestra la inercia –la “pegajosidad”– de las tradiciones institucionales.

Como las estadísticas de este ensayo han mostrado, la representación parlamentaria de las mujeres ha aumentado considerablemente a lo largo de las últimas dos décadas, en particular mediante la generalizada adopción de cuotas de género. Sin embargo, las mujeres constituyen tan sólo el 25% de los parlamentarios del mundo, y los hombres, el 75% (a mayo de 2020). La creencia de que la igualdad de género ocurrirá sola conforme una sociedad vaya desarrollándose empieza a debilitarse, y la impaciencia está creciendo.

Los opositores a las cuotas sostienen, como se representa en el argumento número 7 de la tabla 3, que las cuotas de género en la política únicamente tratan los síntomas de la subrepresentación de las mujeres y por lo tanto sólo serán un gesto simbólico: simbólico en el resultado, es decir, sin un efecto real. En contraste, este ensayo ha sostenido que abrir las puertas del “jardín secreto de la política”, sobre todo formalizando el proceso de nominación y haciéndolo más transparente, es una importante reforma estructural que encara el “cómo” y el “quién” de la democracia. Las cuotas de género obligan a los partidos políticos, que son los verdaderos *guardianes* de los cargos políticos, a cambiar sus hábitos de selección. Si la raíz de la subrepresentación de las mujeres es el reclutamiento tradicional de candidatos por amiguismo y un generalizado sesgo,

consciente o inconsciente, contra las candidaturas de mujeres, entonces las cuotas de género no son una medida hueca sino una manera de atacar el núcleo estructural del problema. Una revisión de los argumentos a favor y en contra de las cuotas muestra que la mayoría de ellos se basan en predicciones de lo que va a pasar en caso de que las cuotas de género se adopten. Sin embargo, como demuestra el presente ensayo, ahora tenemos dos o tres décadas de experiencia real con las cuotas de género en la política y una cantidad creciente de investigaciones. Por consiguiente, nunca más un debate sobre las cuotas debe volver a empezar de cero.¹¹⁹

Las cuotas de género para elecciones políticas están ya instauradas en más de la mitad de los países del mundo. Es una reforma electoral de gran importancia que se ha llevado a cabo a lo largo de las últimas dos o tres décadas. Si bien algunos han abandonado sus reglamentos de cuotas, la tendencia contemporánea es que los países fortalezcan las disposiciones referidas a ellas. La conclusión de las investigaciones sobre las cuotas de género es que introducirlas ha contribuido considerablemente a los aumentos de la representación política de las mujeres de las últimas

119 Para un panorama de las investigaciones sobre cuotas de género electorales, véase Drude Dahlerup, "Gender Quotas in Politics", *op. cit.*

décadas en todo el mundo. De esa manera, las cuotas de género han impugnado el tradicional predominio o incluso monopolio masculino en la política, que de suyo es un resultado trascendente relacionado con “el quién” de la democracia.

¿Cuándo funcionan las cuotas de género?

Las cuotas tienen un efecto positivo sobre la *representación descriptiva de las mujeres* y la composición por sexo de las asambleas de elección popular, pero sólo bajo ciertas condiciones, como este ensayo ha mostrado. Muchos de los primeros reglamentos de cuota tenían efectos muy limitados. La efectividad de las cuotas de género depende del *diseño de cuotas* y de en qué medida se ajuste al sistema electoral establecido. Otras condiciones son la adopción de *reglas de clasificación vertical y horizontal*, así como serias *sanciones por incumplimiento* o fuertes incentivos económicos, esto último es un nuevo instrumento. Cambiar el *diagnóstico* de por qué las mujeres están subrepresentadas y pasar de centrarse en los supuestos defectos de las mujeres a la falta de inclusión de las instituciones políticas es de suma importancia para la legitimidad y efectividad de las cuotas de género, y puede haber sido el fundamento para que las cuotas de género se adoptaran en un primer momento. Las propuestas de cuota pueden ser un catalizador de nuevas conversaciones

sobre el dominio masculino en la política y oportunidad de poner de relieve los criterios tácitos para la selección de candidatos y las percepciones con sesgos de género sobre la “cualificación”.

Sin embargo, el efecto de la adopción de cuotas es limitado si las cuotas de género simplemente se imponen desde arriba, trátase de un presidente u otros líderes políticos, que, sin que haya una movilización feminista detrás de la demanda, o sólo una limitada, lo único que quieren es que el país sea visto con mejores ojos en la comunidad internacional. Desde el punto de vista del diseño de cuotas, es un problema que las candidatas simplemente se *agreguen* y sean elegidas en un nivel especial, sin su propio grupo de electoras y electores que les sirvan de apoyo, como pasa con algunos sistemas de cuotas de escaños reservados. En tales casos puede ser que no haya un cambio estructural del sistema electoral en su conjunto y, por consiguiente, la influencia de las mujeres votantes y políticas es limitada. Por lo general, las cuotas de género no pueden ser el único instrumento de igualdad de género puesto en práctica, pues no cambia una serie de problemas, entre ellos la falta de recursos económicos y el acoso sexual o las amenazas durante las campañas electorales o el trabajo parlamentario que sufren las mujeres.

Los efectos más transformadores de la adopción de cuotas surgen cuando hay una serie de factores en juego: una gran movilización previa a la adopción, que haya suscitado discusiones serias sobre por qué las mujeres están subrepresentadas y los hombres sobrerrepresentados en la política (el diagnóstico). Esto tendría que incluir un examen crítico del funcionamiento de las instituciones y de las consecuencias en lo que respecta a las estructuras y al género de los procesos de selección y nominación dentro de los partidos u otras élites políticas, además de unas ambiciosas reglas de cuotas –sean legisladas o partidistas– que se ajusten al sistema electoral establecido, reglas de clasificación vertical y horizontal, y duras sanciones para el incumplimiento, como el rechazo de la lista por las autoridades electorales en el mejor de los casos. Para que todo esto pase son fundamentales fuertes movimientos feministas nacionales y transnacionales que puedan hacer uso de las declaraciones internacionales sobre la igualdad de género para presionar a las instituciones políticas dominadas por hombres.

Estudiar efectos más amplios de las cuotas de género

Este ensayo ha criticado el uso de criterios vagos de evaluación cuando se mide la efectividad de las cuotas de género en la política. Incluso dentro de la comunidad de

investigación pueden encontrarse evaluaciones diversas, por ejemplo, sobre el efecto de las cuotas en Ruanda, el primer lugar mundial, que evidentemente se basaban en criterios dispares. Para discutir el potencial y los límites de las cuotas de género en política es importante basarse en definiciones claras de efectividad y en expectativas realistas. La paradoja de la adopción de cuotas es que, técnicamente, las cuotas de género electorales sólo se tratan de la representación descriptiva de las mujeres, es decir, los números. Sin embargo, los movimientos feministas que luchan por las cuotas de género esperan cambios en las políticas públicas a consecuencia de la creciente cantidad de mujeres en asambleas y gobiernos de elección popular. Sin embargo, los parlamentos de predominio masculino que han pasado todas las leyes de cuotas lo han hecho por variados motivos.

Por consiguiente, este ensayo ha incluido una discusión sobre los efectos amplios de la ley de cuotas, no sólo sobre la *representación descriptiva* de las mujeres (los números) sino también para la *representación sustantiva* (políticas) y la *representación simbólica* (el significado de la representación para la ciudadanía). Nuevas investigaciones, a menudo basadas en estudios longitudinales con grandes cantidades de casos, han analizado esos efectos amplios, pero con diversos resultados.

¿Progreso u ofensiva?

Como se muestra en este ensayo, las cuotas de género en política han sido adoptadas por toda clase de regímenes políticos, y por consiguiente la representación de las mujeres hoy en día es casi la misma en países democráticos, semidemocráticos y autoritarios, con los democráticos ligeramente a la delantera. Los numerosos países en post-conflicto que han adoptado cuotas para mujeres y grupos minoritarios como parte de la reconciliación ejemplifican el papel de las cuotas en los procesos de democratización. Si la relación entre la inclusión de una diversidad de ciudadanos y ciudadanas en la toma de decisiones, por un lado, y los procesos de democratización, por el otro, es vista como una relación dinámica y un proceso en marcha, podremos incluir a todos los países en esta ecuación. La democracia nunca está terminada y no puede descartarse que se venga una ofensiva, como hemos podido presenciar en tiempos recientes.

| Sobre la autora

Drude Dahlerup es destacada consultora internacional por sus investigaciones acerca del empoderamiento de las mujeres en la vida política. Autora de numerosas publicaciones sobre género y política, sistemas de cuotas, historia de los movimientos de mujeres y teoría feminista, ha tenido un papel activo en el desarrollo de los estudios de la mujer y de género en Europa y en diversos países.

Se licenció en Ciencias Políticas en la Universidad de Aarhus, Dinamarca, y trabajó ahí hasta que en 1998 empezó a desempeñarse como catedrática en el Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Estocolmo, en Suecia. En la actualidad es profesora emérita de esa institución académica y profesora honoraria en la Universidad de Roskilde, en Dinamarca. También ha sido profesora visitante en la Universidad de Harvard, en Estados Unidos

de América, la Universidad de Londres, en el Reino Unido, y la Universidad de Nimega, en los Países Bajos.

Como experta en sistemas de cuota de género y sistemas electorales, ha sido asesora internacional para las Naciones Unidas, la Unión Interparlamentaria y otras organizaciones en Camboya, Sierra Leona, Costa de Marfil, Bután, Kenia, Túnez y Egipto.

Algunas de sus obras selectas son el estudio comparado *The New Women's Movement (El nuevo movimiento de mujeres*, Sage Publications, 1986); "From a Small to a Large Minority" (1988), uno de sus artículos más citados y traducidos al español como "De una pequeña a una gran minoría: una teoría de la 'masa crítica' aplicada al caso de las mujeres en la política escandinava"; y las compilaciones *Women, Quotas and Politics (Mujeres, cuotas y política*, Routledge, 2006) y, con Monique Leyenaar, *Breaking Male Dominance in Old Democracies (Acabar con la dominación masculina en las viejas democracias*, Oxford University Press, 2013).

Entre sus publicaciones más recientes destacan el artículo "Gender Equality as a Closed Case: A Survey among Members of the 2015 Danish Parliament" ("Igualdad de género como caso cerrado: investigación entre miembros del Parlamento danés de 2015", en *Scandinavian Political*

Studies, 2018); el libro, traducido al danés y al coreano, *Has Democracy Failed Women? (¿Les ha fallado la democracia a las mujeres?*, Polity Press, 2018), que presenta discusiones teóricas contemporáneas y hechos empíricos acerca de la representación política de las mujeres en todo el mundo; la compilación, con Hanane Darhour, *Double-Edged Politics on Women's Rights in the MENA Region (Política de doble filo con los derechos de las mujeres en Medio Oriente y el norte de África*, Palgrave, Macmillan, 2020), y la publicación "Gender Quotas in Politics" ("Cuotas de género en política", 2020) para *Oxford Bibliographies*. Su sitio web profesional está disponible en www.drudedahlerup.com

36

 **CONFERENCIAS
MAGISTRALES**



Consulta el catálogo
de publicaciones del INE

 **INE**
Instituto Nacional Electoral