

Capítulo 1

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

Mona Lena Krook

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

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

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

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

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

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

LAS CUOTAS DE GÉNERO COMO FENÓMENO GLOBAL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tabla 1
Leyes de cuotas de género propuestas

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

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

Fuente: Krook, 2006b.

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

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

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

Tabla 2

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

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

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

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

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

* Medida después revocada.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

LAS LEYES DE CUOTAS DE GÉNERO Y LA ELECCIÓN DE MUJERES

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

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

Tabla 3
El impacto de las leyes de cuotas de género

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

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

* Resultados recientes de las elecciones (2006) desconocido.

** Cuotas revocadas.

*** Cuotas revocadas y luego reinstauradas.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

LEYES DE CUOTAS DE GÉNERO Y EL EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CONCLUSIONES ACERCA DE LAS LEYES DE CUOTAS DE GÉNERO

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

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

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

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

REFERENCIAS

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

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

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

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

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

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

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