

Representación descriptiva y sustantiva: la doble brecha de género en América Latina

MARÍA ANTONIA MARTÍNEZ* Y ANTONIO GARRIDO**

Resumen: El presente estudio pretende indagar cómo ha impactado la vigencia de las leyes de cuotas en los casos de México y Argentina, y comparar los resultados con otros dos países en los que no hay ninguna legislación que potencie la presencia de la mujer en la arena parlamentaria: Chile y Uruguay. Asimismo, aborda la labor específica de los legisladores en relación con los ámbitos sectoriales de interés para las nuevas representantes, así como el impacto que el aumento del contingente femenino ha tenido sobre la agenda política y, específicamente, sobre la agenda de género y las políticas de igualdad.

Abstract: This study seeks to determine the impact of quota laws in the cases of Mexico and Argentina, and compare the results with two other countries where there is no legislation to promote the presence of women in the parliamentary arena: Chile and Uruguay. It addresses the specific work of legislators regarding sectoral areas of interest for new representatives, and the impact that the increase in the female legislative contingent has had on the political agenda and, specifically, on the gender agenda and equality policies.

Palabras clave: calidad de la democracia, representación política, estudios de género, femocracias.
Key words: quality of democracy, political representation, gender studies, femocracies.

El cuestionamiento del principio de igualdad en la disputa del poder consustancial al pluralismo, así como el de la neutralidad etnocultural del Estado liberal, junto con el desarrollo de los estudios feministas y la relevancia de los planteamientos multiculturalistas, con sus argumentos en favor del reconocimiento de derechos colectivos

* Doctora en Ciencia Política y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Universidad de Murcia/Centro de Estudios de México en la Unión Europea de la Fundación Ortega-Marañón de Madrid. Temas de especialización: calidad democrática, campañas electorales, política comparada. Calle Fortuny 53, 28010, Madrid, España. Tel.: (0034) 60978-0761. Correos electrónicos: <antoniam@um.es> y <cesmue.direccion@fog.es>.

** Doctor en Ciencia Política y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Universidad de Murcia. Temas de especialización: formas de gobierno, campañas electorales y política comparada. Calle Ronda de Levante 10, 30150, Murcia, España. Correo electrónico: <agarrido@um.es>.

a grupos sociales con determinadas particularidades, han causado que el tema de las características de los representantes se haya convertido en un asunto central en las discusiones sobre la calidad de la democracia política (Martínez, 2006: 34-35).

La política del reconocimiento, política de la identidad o política de la presencia (Phillips, 1999: 248) incide en la dimensión simbólica de la representación. La política de la presencia implica la representación formal, en el sentido de Hanna Pitkin, pero junto a ella hay otras dos dimensiones de la representación igualmente relevantes: la dimensión descriptiva, esto es, el número y las características de los dirigentes políticos que acceden a los cargos, y la dimensión sustantiva, es decir, la introducción de prioridades y de una agenda legislativa específica por parte de aquellos elegidos para los puestos representativos, lo que hemos denominado “la política de la diferencia”, refiriéndonos al debate acerca de si la mayor presencia de la mujer en los órganos legislativos ha supuesto una diferencia en la actividad legislativa y en la aprobación de políticas públicas de igualdad de género (Martínez y Garrido, 2010).

Si se modifican las bases de la conformación de los órganos representativos (representación formal, en los términos de Pitkin), se asegurará que los ciudadanos se involucrarán más en la gestión de los asuntos públicos, se potenciará la comunicación vertical y horizontal y, por lo tanto, habrá una mayor transparencia y *accountability*, se facilitará la receptividad de los representantes, y todo ello incidirá de forma positiva en la legitimidad del sistema (Phillips, 1999: 240-242). Asimismo, fomentar la presencia de representantes de dichos sectores en las instituciones contribuirá a potenciar la comunicación horizontal entre los mismos representantes y ello incidirá positivamente en la elaboración de la agenda pública y en la representación sustantiva (Phillips, 1999: 245).

En el presente trabajo, estos argumentos normativos se transforman en algunas hipótesis para la investigación empírica, relativas tanto a la *descriptive representation* como a la *substantive representation*:

Hipótesis 1: La introducción de cuotas electorales de género supone un incremento en la representación descriptiva de las mujeres en el seno del poder legislativo.

En primer lugar, el presente estudio pretende indagar sobre cómo ha impactado la vigencia de leyes de cuotas en la composición (representación descriptiva o política de la presencia) en dos casos nacionales, México y

Argentina, y comparar los resultados con otros dos países en los que no hay ninguna legislación que potencie la presencia de la mujer en la arena parlamentaria: Chile y Uruguay (hasta 2009). En los primeros apartados se analizará la primera hipótesis acerca del impacto de la legislación de cuotas sobre la representación descriptiva. Los datos confirman sólo parcialmente la hipótesis propuesta, lo que sugiere que otras variables intervinientes (sistema electoral, mandatos de posición, etcétera) pueden condicionar el resultado final de la aplicación efectiva de la política de cuotas, como han mostrado algunos análisis previos (Martínez y Garrido, 2010, 2011).

Además, se investigará la labor específica de los legisladores (representación sustantiva o política de la diferencia) en relación con los ámbitos sectoriales de interés para las nuevas representantes, así como el impacto que el aumento del contingente femenino ha tenido sobre la agenda política y, específicamente, sobre la agenda de género y las políticas de igualdad.

Hipótesis 2: La mayor representación política de las mujeres supondrá una mayor presencia de los intereses de la mujer en los distintos ámbitos políticos sectoriales.

Hipótesis 3: El aumento en el número de representantes femeninas implicará un cambio en la agenda legislativa y un aumento del interés por las políticas públicas de género.

En cuanto a la segunda hipótesis presentada, el impacto de las cuotas y el aumento en el número de mujeres legisladoras sobre la representación sustantiva en distintos ámbitos, se han considerado cuestiones como la participación de las mujeres en los órganos y comisiones legislativas, la elaboración de políticas públicas, las asignaciones presupuestarias para el desarrollo de políticas de igualdad, el efecto de difusión de cuotas en el nivel subnacional de los estados federales y el papel comparativo de las mujeres respecto a los hombres en el impulso político de iniciativas y proyectos de ley con orientación de género. Aunque el análisis es aún tentativo, los resultados preliminares obtenidos parecen mostrar algunos vínculos entre la introducción de cuotas y el desarrollo de una agenda de género, aunque será necesario desarrollar un análisis estadístico empírico en el futuro capaz de mostrar la relación entre la representación sustantiva y su impacto en la producción legislativa (Tremblay y Pelletier, 2000, 2003).

LA APROBACIÓN DE LEYES DE CUOTAS

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

Argentina fue el primer país latinoamericano en el que se aprobó una ley nacional para la inclusión de un mínimo de mujeres en las listas electorales de los partidos políticos (Molinelli, 1994; Jones, 1996, 1998; Tula, 2002; Marx *et al.*, 2006, 2007; Archenti y Tula, 2008; Franceschet y Piscopo, 2008; Driscoll y Krook, 2009). El proceso para contar con una ley de estas características comenzó en noviembre de 1991, cuando el Congreso de la Nación aprobó por una amplia mayoría, con el respaldo tanto del presidente Carlos Menem como de las dos principales fuerzas políticas del país (el Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical), la Ley 24.012, la llamada “Ley de Cuotas” o “Ley de Cupo Femenino”, que introducía distintas reformas en el Código Electoral. La sanción de esta nueva norma fue consecuencia de la resistencia de los partidos políticos mayoritarios a la introducción de cuotas femeninas en sus cartas orgánicas o declaraciones de principios. En general, y pese a los problemas suscitados en la implantación de la normativa, la aprobación de la Ley de Cuotas de 1991 tuvo un importante efecto “demostración” dentro y fuera del país (Jones, 1996, 1998; Krook, 2006, 2009; Driscoll y Krook, 2009).

En el ámbito interno, la aprobación de esta modificación electoral tuvo diversas consecuencias. En primer lugar, la reforma constitucional de 1994, pactada entre el presidente Menem y algunos líderes de la Unión Cívica Radical, incluyó en su artículo 37 la política de las acciones afirmativas y una disposición transitoria que impedía cambios a la baja en el porcentaje de la cuota ya establecida. En segundo lugar, la modi-

ficación progresiva de distintas cartas orgánicas partidarias, que fueron introduciendo progresivamente a la mujer en los máximos órganos de decisión y dirección. En tercer lugar, entre 1992 y 2000 se aprobaron leyes provinciales que extendían e incorporaban la legislación sobre cuotas aprobada a nivel nacional prácticamente en todas las provincias, generalmente replicando la cuota de 30% pero también imponiendo porcentajes mayores.

En el ámbito externo, la adopción de la Ley de Cuotas en Argentina tuvo un gran impacto en el resto de países de América Latina. En los años sucesivos, siguieron este ejemplo diversas naciones: Bolivia (2001), Brasil (1997), Costa Rica (1996), Ecuador (1997), Honduras (2000), México (1996), Panamá (1997), Paraguay (1996), Perú (1997), República Dominicana (1997) y Venezuela (1997).

En el caso de México, la adopción de cuotas voluntarias en distintos partidos políticos precedió a la introducción de las cuotas legales. El primero que introdujo un porcentaje de mujeres en sus órganos de liderazgo fue el Partido de la Revolución Democrática (PRD), que aprobó una cuota de 20% de mujeres en su dirección en 1990 y en sus listas electorales en 1992, un porcentaje que aumentó a 30% en 1993, gracias al compromiso con esta agenda de reforma de líderes del partido. Por parte del Partido Revolucionario Institucional (PRI), fue la aprobación de una recomendación de no presentar más de un 70% de candidatos del mismo sexo en su convención de enero de 1996. El influjo de estas cuotas voluntarias determinó que en 1993, 1996 y 2002 comenzaran las modificaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) en relación con el acceso de las mujeres a las candidaturas partidistas y la adopción de políticas de acción (Peschard, 2003; Baldez, 2004; Reynoso, 2008).

Por último, la ventana de oportunidad (*policy window*), en el sentido de John Kingdon (1995), para la introducción de una reforma sobre esta materia se abrió con la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación con la acción de inconstitucionalidad iniciada por dirigentes gubernamentales panistas frente a una ley de cuota de género aprobada por la asamblea del estado de Coahuila. Finalmente, la Suprema Corte de Justicia declaró la constitucionalidad de la cuota introducida en la ley electoral del estado y, pocas semanas después, los defensores del mecanismo de las cuotas, liderados por la priísta Beatriz Paredes, trasladaron la discusión al propio Congreso, donde un frente unido de mujeres de todos los partidos, con el apoyo institucional mostrado por el Instituto

Nacional de las Mujeres, se impuso a las objeciones y reticencias planteadas por algunos líderes del Partido Acción Nacional (PAN). La ley fue aprobada por 403 votos a favor, siete en contra y 12 abstenciones, casi todas de diputados del PAN.

El último avance en la evolución de la política de cuotas se produjo en el marco de la reforma electoral de 2007, que modificó nuevamente las disposiciones relativas a la representación de los géneros introduciendo el nuevo artículo 219.1 y estableciendo que las candidaturas deben integrarse con al menos 40% de candidatos propietarios de un mismo género, en procura de la paridad. De este modo, México tiene actualmente una de las legislaciones más avanzadas en materia de cuotas de género, dado que, como mínimo, 40% de las candidaturas en las elecciones al Congreso de la Nación para las elecciones de 2009 debían estar ocupadas por mujeres y, adicionalmente, se especificaba que estas nominaciones debían cubrir las candidaturas propietarias y no las suplentes.

Paradójicamente, en Uruguay y Chile, pese a ser los dos primeros países de América Latina en reconocer el derecho de voto para las mujeres, no se ha aprobado una ley basada en el modelo de cuotas, hasta la reciente modificación uruguaya en 2009. En Uruguay sólo algunos partidos de la izquierda, todos ellos miembros de la coalición Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría, como el Partido Socialista (PS) en 1992, Nuevo Espacio en 1998 y la Vertiente Artiguista en 2006, habían acogido las cuotas voluntarias, mientras que los distintos proyectos de ley presentados en la Cámara de Representantes y en el Senado de la nación han fracasado en su intento de introducir la cuotificación (Johnson, 2008).

No prosperaron ni la iniciativa presentada en 1988 por una diputada del Partido Colorado (PC) bajo los auspicios de una organización no gubernamental, el Consejo Nacional de Mujeres, ni el proyecto introducido por diputados de Nuevo Espacio y Frente Amplio en 1992. Finalmente, en mayo de 2006, mujeres representantes de la coalición EP-FA-NM presentaron simultáneamente en la Cámara de Representantes y en el Senado sendos proyectos de ley, con una propuesta de una cuota mínima de un tercio de candidatos del mismo sexo y la inclusión de un mandato de posición para hacer efectiva la aplicación del cupo establecido, así como disposiciones relativas a las garantías del cumplimiento de esta normativa por parte de los distintos partidos, la Corte Electoral y las Juntas Electorales. Este proyecto de ley fue aprobado, pese a las reticencias de muchos legisladores de distintos partidos, en el Senado

en mayo de 2008, por una abrumadora mayoría de 28 votos a favor de 30, y fue confirmado por la Cámara de Diputados con la aprobación de la Ley n° 18476, del 3 de abril de 2009.

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

LA BRECHA DE GÉNERO DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

Las políticas de acción positiva —concretamente, el modelo de cuotas— han tenido un notable, aunque desigual, impacto en el número de mujeres que han accedido a las asambleas legislativas de la región (Reynolds, 1999; Htun y Jones, 2002; Dahlerup, 2003; Krook, 2006, 2009; Araújo y García, 2006; Jones, 2009). No obstante, la tabla 1 (en la siguiente página) muestra, en una perspectiva comparada, este avance en relación con otras áreas geográficas: América tiene el mayor porcentaje de mujeres en sus asambleas legislativas, con la excepción de los países nórdicos, que duplican o triplican la representación femenina del resto de áreas del mundo.

En Argentina, la primera aplicación de las cuotas en las elecciones de renovación parcial de la Cámara de Diputados de 1993 supuso el acceso de un significativo número de mujeres a este cuerpo legislativo, lo que aumentó el porcentaje de las mismas de 5.4% en los comicios precedentes de 1991 a 14.4%. El cambio en el Senado fue, incluso, mucho más pronunciado, y aumentó de 4.1% en 1999, antes de aplicarse el mecanismo de las cuotas, a 36% en 2001, año en el que se renovaba en su totalidad esta cámara en cumplimiento de la reforma constitucional de 1994, y desde entonces todas las provincias tienen representantes femeninas entre sus delegaciones.

TABLA 1
 REPRESENTACIÓN FEMENINA EN LOS PARLAMENTOS POR ÁREA GEOGRÁFICA (2011)

	<i>Cámara de Diputados</i>	<i>Senado</i>	<i>Parlamento (ambas cámaras)</i>
Países nórdicos	42.3%	---	---
América	22.6%	23.4%	22.7%
Europa-OSCE (incluyendo países nórdicos)	22.3%	20.5%	22.0%
Europa-OSCE (excluyendo países nórdicos)	20.5%	20.3%	20.5%
Asia	18.3%	15.2%	18.0%
África Subsahariana	20.4%	19.1%	20.3%
Pacífico	12.6%	32.6%	15.2%
Países Árabes	13.5%	7.3%	12.2%

Fuente: Inter-Parliamentary Union (<www.ipu.org>, diciembre de 2011).

A partir de dichas elecciones, el número de mujeres que se han incorporado al Congreso argentino ha experimentado un crecimiento progresivo y sostenido, aunque en algunas legislaturas hubo ciertos retrocesos, como puede observarse en las siguientes tablas: un incremento de más de 30 puntos porcentuales para la Cámara de Diputados entre 1991 y 2005, una etapa en la que el porcentaje de mujeres parlamentarias pasó del 5% inicial precuota a más de 35%, y un aumento de casi 40% en el caso del Senado entre 1999 y 2005 (tabla 2, en la siguiente página).

En México, las mujeres han pasado a tener una mayor presencia en las listas electorales, pero en aquellos puestos en los que no saldrán electas y/o ocupando puestos de suplente. Esto es, las cúpulas de los partidos han cumplido la letra de la ley pero no su espíritu, de forma que, como se observa en las siguientes tablas, la equidad de género todavía está lejos de ser lograda en México. No obstante, el aumento de la representación femenina en la Cámara de Diputados de México también ha tenido un crecimiento sostenido, pero mucho menos significativo y acusado que en el caso de Argentina: de 8.8% en 1994 a 23% en 2003 y 2008 en la Cámara de Diputados, y de 12.5% a 18% o 19% en el Senado, según la elección de referencia, entre 2003 y 2009.

TABLA 2
ARGENTINA. PRESENCIA DE MUJERES EN LAS CÁMARAS

	<i>Cámara de Diputados</i>		<i>Cámara de Senadores</i>	
	<i>HOMBRES</i>	<i>MUJERES</i>	<i>HOMBRES</i>	<i>MUJERES</i>
	<i>Porcentaje sobre el total</i>			
1985-1987	95.7	4.3	93.5	6.5
1987-1991	95.3	4.7	93.5	6.5
1989-1991	94.5	5.5	91.3	8.7
1991-1993	94.6	5.4	91.3	8.7
1993-1995	85.6	14.4	95.8	4.2
1995-1997	72.0	28.0	93.9	6.1
1997-1999	71.6	28.4	93.9	6.1
1999-2001	71.6	28.4	95.9	4.1
2001-2003	70.4	29.6	63.9	36.1
2003-2005	65.7	34.3	56.9	43.1
2005-2007	64.6	35.4	58.3	41.7
2007-2009	60.0	40.0	61.1	38.9
2009-2011	58.4	41.6	62.5	37.5

Fuente: Elaboración propia.

También el número de candidaturas sufrió un significativo aumento en México para las elecciones de 2003: 22% en el caso del PAN, 10% en el caso del PRI y 12% en el del PRD. En los anteriores y posteriores comicios los incrementos en el número de candidaturas femeninas habían sido sensiblemente menores, entre 2% y 6% en el caso del PAN, y de 2% a 4% entre 1994 y 1997 en el caso del PRD, por ejemplo; incluso, en las elecciones de 2006 se produjo un retroceso en el número de candidaturas femeninas: 9% en el caso del PRD, 1% en el del PRI y 3% en el caso del PAN (tabla 3, en la siguiente página).

Estas cifras tienen una correspondencia también con los datos sobre candidatas. Desde la perspectiva de los partidos, analizando la *ratio* o relación entre el número de candidatas respecto al número de candidatos, la tendencia hacia una disminución de la preponderancia masculina ha

sido muy acusada: en 1994 los partidos tenían de cinco (PRD) a 11 (PAN) más candidatos que candidatas, en tanto que esta proporción se redujo drásticamente hasta dos candidatos por cada candidata en 2003 y 2006. Por otro lado, se equilibró esta relación entre los tres partidos principales, ya que el PAN pasó de ser el partido con menos candidatas en 1994 (más de 11 hombres por mujer) al grupo con más candidatas en 2003 y 2006 (entre 1.7 y 2 hombres por mujer, respectivamente). En el PRI y el PRD, el descenso en esta proporción ha sido más suave y progresivo, como muestra la gráfica 1, en la siguiente página. En las recientes elecciones de 2009, no incluidas en la gráfica, esta relación se ha situado en los siguientes parámetros: 1.47 en el caso del PAN; 1.6 en el caso del PRD y 1.93 en el del PRI.

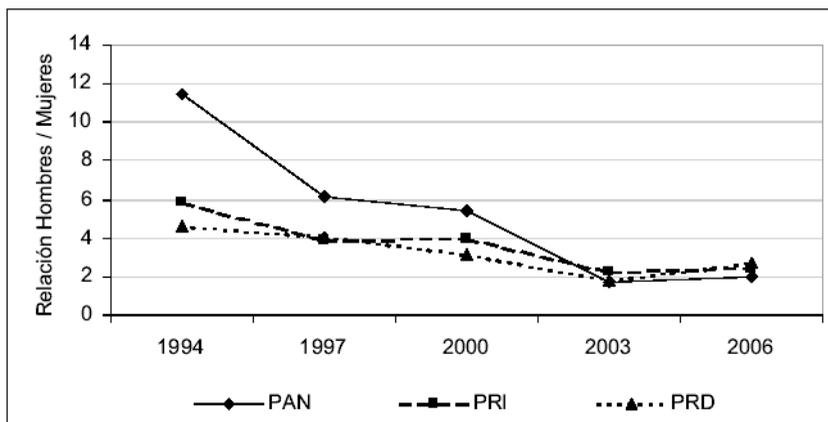
TABLA 3
MÉXICO. PRESENCIA DE MUJERES EN LAS CÁMARAS

	<i>Cámara de Diputados</i>		<i>Cámara de Senadores</i>		
	<i>HOMBRES</i>	<i>MUJERES</i>	<i>HOMBRES</i>	<i>MUJERES</i>	
	<i>Porcentaje sobre el total</i>				
1991-1994	91.2	8.8	1994-1997	87.5	12.5
1994-1997	85.9	14.1	1997-2000	85.2	14.8
1997-2000	82.6	17.4	2000-2003	84.4	15.6
2000-2003	84.0	18.8	2003-2006	81.3	18.8
2003-2006	77.4	22.6	2006-2009	83.6	18.4
2006-2009	77.0	23.0	2009-2012	80.5	19.5
2009-2012	71.9	28.1			

Fuente: Elaboración propia.

En cambio, en los casos estudiados que no han añadido políticas de acción positiva, la incorporación de la mujer a la política parlamentaria apenas ha experimentado avances. Por ejemplo, en Chile, pese a tener como presidente a una mujer, Michelle Bachelet, y a haber constituido gabinetes paritarios, el hecho de que no se haya desarrollado, y aplicado, una ley de cuotas hace que las mujeres sólo ocupen 19%, actualmente, de los escaños

GRÁFICA I
RELACIÓN DE GÉNERO DE LOS CANDIDATOS EN MÉXICO, 1994-2006



Fuente: Huerta García y Magar Meurs (2006: 180), con datos del Instituto Federal Electoral.

TABLA 4
CHILE. PRESENCIA DE MUJERES EN LAS CÁMARAS

	<i>Cámara de Diputados</i>		<i>Senado</i>	
	<i>HOMBRES</i>	<i>MUJERES</i>	<i>HOMBRES</i>	<i>MUJERES</i>
	<i>Porcentaje sobre el total</i>			
1989-1993	94.2	5.8	98	3
1993-1997	92.5	7.5	98	3
1997-2001	89.2	10.8	95	5
2001-2005	85.8	14.2	95	5
2005-2009	84.2	15.8	95	5
2009-2013	80.8	19.2	98.1	1.9

Fuente: Elaboración propia.

en la Cámara de Diputados, lo que supone un aumento progresivo de 10% desde las primeras elecciones celebradas tras la redemocratización. En el Senado la perspectiva es aún mucho más desalentadora, ya que esa cifra se reduce drásticamente (ver tabla 4).

En Uruguay, el porcentaje de mujeres en la Cámara de Representantes apenas ha superado en dos elecciones, en 1999 y 2004, la cifra de 10%, y en el Senado se ha registrado una pauta similar; el mayor contingente femenino se sitúa también alrededor de 10% en 2004. Uruguay es, por lo tanto, una de las democracias con menores tasas de representación parlamentaria femenina del continente (tabla 5).

TABLA 5
URUGUAY. PRESENCIA DE MUJERES EN LAS CÁMARAS

	<i>Cámara de Diputados</i>		<i>Senado</i>	
	<i>HOMBRES</i>	<i>MUJERES</i>	<i>HOMBRES</i>	<i>MUJERES</i>
	<i>Porcentaje sobre el total</i>			
1984-1989	100.0	0	100.0	0
1989-1994	93.9	6.1	95.4	4.6
1994-1999	92.9	7.1	35.0	6.5
1999-2004	87.9	12.1	90.3	9.7
2004-2009	88.9	11.1	90.3	9.7
2009-2014	85.9	14.1	87.1	12.9

Fuente: Elaboración propia.

El contraste en términos de representación femenina entre los países de América Latina que han incorporado cuotas de género en sus legislaciones y aquellos que no lo han hecho es elocuente, como refleja la tabla 6, en la siguiente página.

TABLA 6
PORCENTAJE DE MUJERES EN LOS PARLAMENTOS DE AMÉRICA LATINA

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

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

¿HAY UNA BRECHA DE GÉNERO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y EN LA REPRESENTACIÓN SUSTANTIVA?

Como se ha precisado en las páginas precedentes, el número de mujeres ha ido incrementándose en las instituciones parlamentarias, si bien hay distintos tipo de factores que inciden, negativamente, en el hecho de que las asambleas legislativas reflejen, en menor medida, la composición de la sociedad. Hay, sin embargo, diferencias en el número de diputadas y senadoras en los distintos países analizados y, más allá de ellos, en el resto del continente. Como ha puesto de relieve la bibliografía comparada sobre la elección de mujeres y la política de cuotas, estas diferencias se deben esencialmente a factores adicionales que interactúan con el mismo modelo de cupo femenino, como el tipo de sistema electoral, la asignación de mandatos de posición o la ubicación precisa de mujeres en las listas electorales y la imposición de sanciones en caso de incumplimiento de la normativa establecida por parte de los partidos políticos (Reynolds, 1999; Htun y Jones, 2002; Dahlerup, 2003; Araújo y García, 2006; Jones, 2009). En este estudio no nos centraremos en el impacto del sistema electoral sobre las cuotas, pero haremos alguna referencia a este aspecto, que hemos desarrollado en otro lugar (Martínez y Garrido, 2010).

Indudablemente, la influencia del sistema electoral sobre las cuotas es muy significativa (Rule y Zimmerman, 1994; Norris, 2004). En primer término, los sistemas electorales proporcionales y con tamaños o magnitudes de distrito mayores son más permisivos y ofrecen las mejores perspectivas para la entrada de mujeres en los parlamentos. Sin embargo, en las nuevas democracias de América Latina han predominado las barreras fácticas a la representación en la forma de un elevado número de circunscripciones de baja magnitud.

Así, aunque un buen porcentaje de los escaños se disputan en distritos pequeños, en el caso argentino el sistema electoral proporcional impuro, en términos sartorianos, no ha impedido la aplicación efectiva de los mandatos de posición, ya que las candidatas femeninas obtuvieron los puestos parlamentarios en distritos medianos y grandes. Asimismo, el tipo de lista cerrada y bloqueada también contribuyó decisivamente al notable incremento de mujeres en ambas cámaras del Congreso nacional. En México, en cambio, la alta proporción de escaños elegidos en circunscripciones uninominales por mayoría relativa amortigua, en gran medida, el impacto de la legislación de cuotas.

A semejanza del impacto de las leyes de cuotas de género sobre la representación legislativa, también hay diversas pautas diferenciadas observables en la presencia de mujeres en las comisiones parlamentarias. Es ésta una cuestión relevante para analizar, ya que tan importante es el incremento del número de mujeres en las cámaras de representantes, como establecer cuáles son las áreas de decisión, en el interior de dichas instituciones, en las que se está en escenarios de igualdad. En este sentido, se observa cómo en aquellos países donde no se ha implantado una ley de cuotas el porcentaje de mujeres que presiden comisiones es muy reducido: sólo cinco mujeres frente a 31 hombres presidían comisiones en Chile antes de las últimas elecciones (13.8%), mientras que en Uruguay son únicamente cuatro mujeres frente a 22 hombres (apenas 15.4%).

En contraste, en los países donde se han aprobado leyes de cuotas, como Argentina, el porcentaje de mujeres que presiden comisiones es mucho mayor, 38%, y son 19 mujeres por 33 hombres las que ocupan dichos cargos; en el caso de México, sólo 19% de las comisiones legislativas están dirigidas por mujeres. Antes de la entrada en vigor de la ley de cupos, ninguna mujer había participado como miembro de comisiones relevantes como las dedicadas a Asuntos Constitucionales, Presupuesto y Hacienda, Finanzas o Vivienda. En 1992, de las 34 comisiones permanentes de la Cámara sólo una de ellas (Familia y Mujer) estaba presidida por una mujer. El número de mujeres presidentas de una comisión parlamentaria permanente se incrementa paulatinamente a tres en 1994, a cuatro en 1996 y a nueve en 1998.

Si desagregamos el número de comisiones presididas por mujeres según la temática de las mismas, de acuerdo con la tipología de Torild Skard y Elina Haavio-Mannila (1985), que clasifica éstas en comisiones de producción, reproducción y preservación del sistema, observamos que todavía las mujeres aparecen recluidas, predominantemente, en comisiones de reproducción (política social, familiar, sanitaria, educativa, de vivienda, medio ambiente, cultura, etcétera) y comisiones de preservación del sistema (reforma política y administrativa, política exterior y defensa, apoyo a grupos de interés y minorías, etcétera), mientras que esta presencia se reduce considerablemente en la presidencia de las comisiones de producción (política económica, fiscal, laboral, industrial, energética, etcétera), que abordan las cuestiones más relevantes de la agenda política.

En un estudio realizado sobre la representación de las mujeres en las distintas comisiones, observamos que el porcentaje de mujeres presi-

diendo comisiones de reproducción, las que abordan cuestiones más propias de la agenda de igualdad, es de 46.6% del total en Argentina, 27.3% en México, 7.69% en Uruguay y 0% en Chile (Martínez y Garrido, 2010). Este dato indica que la política de cupos y cuotas se traslada a la representación interna de las cámaras legislativas. En cambio, en el caso de las comisiones de producción, la distribución es claramente distinta, ya que estos porcentajes disminuyen a 26% en Argentina y a 11.8% en México, mientras que en los países que no aplican cupos, paradójicamente, las mujeres que presiden este tipo de comités legislativos suponen un porcentaje mucho más significativo: 42% en Uruguay y 33% en Chile. Las cifras relativas a las comisiones de preservación del sistema son intermedias: 42.8% de estas comisiones están presididas por mujeres en Argentina, 25% en Chile, 21% en México y ninguna en Uruguay (tabla 7).

TABLA 7
PRESIDENCIAS DE COMISIONES POR MUJERES
EN CUATRO DEMOCRACIAS LATINOAMERICANAS

<i>País</i>	<i>Total</i>		<i>Comisiones de producción</i>		<i>Comisiones de reproducción</i>		<i>Comisiones de preservación del sistema</i>	
	<i>M</i>	<i>H</i>	<i>M</i>	<i>H</i>	<i>M</i>	<i>H</i>	<i>M</i>	<i>H</i>
Argentina	19	33	6	17	7	8	6	8
	36.5%	63.5%	26.1%	73.9%	46.6%	53.4%	42.9%	57.1%
México	8	34	2	15	3	8	3	11
	19%	81%	11.8%	88.2%	27.3%	72.7%	21.4%	78.6%
Chile	5	31	4	8	0	20	1	3
	13.9%	86.1%	33.3%	66.6%	0%	100%	25%	75%
Uruguay	4	22	3	4	1	12	0	6
	15.4%	84.6%	42.85%	57.15%	7.69%	92.3%	0%	100%

Fuente: Elaboración propia. Datos referidos a 2008.

Las mujeres se recluyen, predominantemente, en comisiones de asuntos como equidad y género, familia, educación y cultura, salud, políticas de atención a grupos vulnerables o derechos humanos; una conclusión que

confirma resultados de otros estudios comparados en el área latinoamericana (Heath, Schwindt-Bayer y Taylor-Robinson, 2005) y nos permite enfatizar que esta tendencia es consistente y se ha mantenido a lo largo del tiempo. Es en estas áreas sectoriales donde se concentra, prioritariamente, la agenda de igualdad. Sin embargo, esta concentración depende de la efectividad de las cuotas; así, donde las cuotas conducen a una mayor representación femenina en los congresos, las mujeres han logrado “dominar” la agenda en temas de género y afines (familia, política social, etcétera). Adicionalmente, en estos sectores donde la presencia femenina es mayor se registran tres áreas que responden a pautas de representación diferenciadas: un primer sector donde la representación de la mujer alcanza sus mayores cuotas, en comisiones de equidad, género y familia, donde su representación, donde la hay, supera 75%. En segundo lugar, áreas donde la presencia femenina es superior a 40% de los representantes y se aproxima a 50% de la paridad, como comisiones destinadas a la tercera edad, al apoyo a los grupos vulnerables y a los derechos humanos; finalmente, áreas donde la representación femenina es significativa, superior a 25%, pero sin alcanzar el 40% del grupo anterior: educación (31.6%), salud (39.65%) y cultura (29.5%).

No sólo las mujeres están excluidas de la máxima representación en las comisiones que denominamos de producción, sino que su presencia se reduce hasta niveles mínimos en aquellas comisiones que están dedicadas a abordar los temas más relevantes de la agenda política: presupuesto y hacienda, economía, energía, obras públicas y transportes, agricultura, pesca y ganadería, industria y comercio, defensa y seguridad interior, etcétera. En estas comisiones la representación masculina suele ser superior a 80%: más de 90% en áreas como presupuestos y hacienda pública, 86% en energía y minería; más de 85% en defensa, 82% en materia de transportes y obras públicas; casi 80% en agricultura, pesca o ganadería, etcétera. Se produce, de esta manera, una nueva segregación de género en la representación política en el interior de las cámaras legislativas, independientemente de si el país ha introducido o no una legislación de cuotas (tabla 8, en la siguiente página).

Por lo tanto, se deduce de los datos observados un incremento de la mujer en la arena legislativa y una tendencia a concentrarse en aquellas instancias más relacionadas con el desarrollo de la agenda de la igualdad.

¿Esto sugiere que el hecho de que los representantes sean hombres o mujeres marca una diferencia en la orientación y el sesgo de los proyectos

TABLA 8
PORCENTAJE DE MUJERES EN COMISIONES DEL CONGRESO

<i>Comisiones</i>	<i>Argentina</i>		<i>México</i>		<i>Chile</i>		<i>Uruguay</i>	
	<i>CD</i>	<i>S</i>	<i>CD</i>	<i>S</i>	<i>CD</i>	<i>S</i>	<i>CR</i>	<i>S</i>
<i>Comisiones con mayor presencia femenina</i>								
Equidad y Género	-	100	92.6	87.5	66.7	-	-	-
Familia	83.9	-	85.7	-	-	-	61.5	-
Educación	68.6	66.7	33.3	20	9.1	28.6	15.4	0
Cultura	64.5	66.7	21.4	60	9.1	28.6	23.1	0
Salud	67.6	66.7	48.3	27.3	27.3	14.3	15.4	20
Tercera Edad y Grupos Vulnerables	67.7	-	85.2	33.3	27.3	28.6	15.4	-
Derechos Humanos	56.7	-	62.1	30	33.3	-	15.4	20
Participación Ciudadana	-	-	58.6	60	-	-	-	-
<i>Comisiones con mayor presencia masculina</i>								
Presupuesto y Hacienda	77.6	80	83.3	80	100	100	100	80
Economía	77.4	73.3	77.8	100	--	-	84.6	100
Energía y Minería	85.3	60	83.3	100	83.3	85.7	92.3	80
Obras Públicas y Transportes	76.7	86.7	83.3	86.7	83.3	100	84.6	100
Agricultura, Pesca y Ganadería	68.6	66.7	92.8	73.3	80	100	76.9	80
Industria	77.4	73.3	-	80	83.3	85.7	92.3	-
Comercio	74.2	73.3	-	80	-	85.7	-	-
Defensa	73.3	93.8	82.1	75	92.5	100	92.3	100
Seguridad Ciudadana	71.0	73.3	82.8	80	-	-	92.3	-
Relaciones Exteriores	-	-	62.1	-	100	88.9	-	100

Fuente: Elaboración propia. Datos referidos a 2010.

de ley presentados? En principio, como ha indicado Leslie Schwindt-Bayer en un estudio comparado sobre las prioridades políticas de las mujeres legisladoras latinoamericanas, “el factor significativo más consistente es la comisión de asignación”, ya que “los legisladores que se sientan en una comisión en un área temática es más probable que promuevan legislación en dicha área” (Schwindt-Bayer, 2006: 581).¹

LA INTRODUCCIÓN DE UNA AGENDA DE GÉNERO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La mayor participación de mujeres en las cámaras legislativas se ha transformado en la introducción de una agenda de género en los trabajos legislativos y en una mayor aprobación de medidas, programas y leyes con

¹ Desafortunadamente, hasta ahora, en relación con este asunto esencial, sólo disponemos de algunas evidencias parciales e incompletas, pero los primeros estudios sistemáticos y comparados sobre la actuación legislativa de las mujeres han mostrado que, en efecto, promueven más activamente que sus compañeros varones una agenda de género. Este análisis ha sido efectuado, por ejemplo, en el caso de Uruguay de una manera más sistemática, con resultados concluyentes: del total de iniciativas con contenido de género, la tasa promedio por cada mujer parlamentaria era de 0.28 por sólo 0.05 para el caso de los hombres, lo que representa un claro contraste en cuanto a qué colectivo promovió con mayor intensidad los temas de género en la agenda parlamentaria; las legisladoras se centraron, especialmente, en los temas de reproducción (42.8% de su actividad), por usar el mismo criterio que empleamos al estudiar la representación en comisiones, y en menor medida en los temas de producción (26.1%) y de preservación del sistema. Del mismo modo, los datos empíricos refuerzan la tesis de que las legisladoras tienen una mayor tendencia que sus colegas varones a presentar iniciativas con contenido de género: promovieron 53.6% de las exposiciones verbales sobre esta temática por 39.3% de los legisladores y 7.1% conjunto; fueron responsables de 22.7% de los proyectos de ley presentados con orientación de género por 18.2% de los legisladores y 59.1% de proyectos presentados conjuntamente por hombres y mujeres; únicamente en las exposiciones escritas los legisladores superaron notoriamente (64.7%) a las legisladoras (35.3%). En un análisis estadístico comparado sobre las prioridades políticas de las legisladoras en Argentina, Colombia y Costa Rica, se concluyó que hay diferencias de género muy relevantes en la génesis de los proyectos legislativos en muy distintas áreas temáticas, mientras que otras variables por las que se controló para aislar el efecto de género (como la ideología, la experiencia legislativa, la procedencia urbana o no del legislador, su pertenencia o no a un partido mayoritario, etcétera) no mostraron un impacto tan significativo. Esta brecha de género es muy acusada en políticas de igualdad (las mujeres congresistas promueven iniciativas legislativas de género 10.5% más que sus colegas masculinos), como ha sucedido en otros países (Swers, 2002; Taylor-Robinson y Heath, 2003), pero también es significativa una brecha que va de 3% a 4.7% en el resto de áreas temáticas relevantes analizadas (política familiar, educación, salud, economía y fiscalidad, agricultura).

orientación de género, como expresa bien el caso argentino, en el que se han elaborado numerosas leyes como las que se refieren a la protección contra la violencia familiar (Ley 24.417), la institución del Día Nacional de los Derechos Políticos de las Mujeres (Ley 24.785), la sanción de la ley de participación femenina en las unidades de negociación colectiva de las condiciones laborales o ley de “cupos sindicales femeninos” (Ley 25.674), la reforma laboral en relación con la figura del despido discriminatorio por razón de raza, sexo o religión (Ley 25.013), o de estímulos al empleo estable y la incorporación de incentivos para el empleo femenino (Ley 25.250), la reforma penal relativa a los delitos contra la integridad sexual (Ley 25.087), etcétera.

Menor ha sido la producción legislativa en el caso de México, donde sólo en las últimas legislaturas (LIX Legislatura, 2003-2006, y LX Legislatura, 2006-2009) se ha promovido una legislación en materia de género, como refleja la aprobación de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (2003), la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (2006), la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2007), o la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas (2008), etcétera. Por otro lado, en México, como ha señalado en su exhaustivo análisis empírico Gisela Zarembeg (2009),

la evidencia muestra que el número de diputadas (la representación descriptiva) no necesariamente va de la mano con una similar representación sustantiva. Las diputadas del PAN son mayoría entre las mujeres que ocupan un cargo electivo actualmente en la Cámara. También lo fueron en la Legislatura anterior. Sin embargo, los contenidos defendidos mayormente por ellas se ubican predominantemente en iniciativas que sesgan las demandas provenientes históricamente del movimiento de mujeres y feminista.

Por supuesto, en los avances respecto de las políticas de igualdad en Argentina han desempeñado un papel muy relevante, junto al aumento de mujeres en los órganos de deliberación legislativos, la Cámara de Representantes y el Senado, los organismos estatales de cariz feminista o femocracias de nivel nacional, especialmente el Consejo Nacional de la Mujer, creado en 1992 —aunque desde 1987 funcionó una subsecretaría nacional de la mujer— y otras instituciones más especializadas, como la Representación Especial para los Temas de la Mujer en el Ámbito Internacional, o la Comisión Tripartita de Igualdad de Trato y Oportunidades entre Varones y Mujeres en el Mundo Laboral, por sólo mencionar dos ejemplos diversos.

En el caso de México, la creación del Instituto Nacional de las Mujeres, cuya ley se aprobó en noviembre de 2000 y que entró en funcionamiento en marzo de 2001, se acompañó a la legislación de cuotas, muy tardíamente en comparación con otros casos, como el argentino, lo que limitó el impacto comparativo de este tipo de organismo sobre la producción legislativa en defensa de la mujer en México y puede explicar el menor número de iniciativas de esta clase registradas.

En el mismo periodo se fueron creando en México distintas instituciones, como la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados, el Parlamento de Mujeres o el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres, que también están desarrollando un destacado papel en la promoción y el diseño de políticas de igualdad de género.

La relativa ausencia de mujeres en las cámaras legislativas de Uruguay y Chile no se ha traducido, sin embargo, en una carencia o ausencia de políticas públicas de igualdad y de legislación sobre temas de género, dado que la intervención de otros actores políticos —como el poder ejecutivo y femocracias como el Instituto Nacional de las Mujeres (Inamu) uruguayo o el Servicio Nacional de la Mujer (Sernam) chileno, creados en 1987 y 1991 respectivamente— ha contribuido a compensar el déficit de representación femenina en las asambleas representativas. El papel de las femocracias institucionales, como el Consejo Nacional de la Mujer (Argentina), el Instituto Nacional de las Mujeres (México), el Sernam (Chile) o el Inamu (Uruguay), en el impulso de políticas de igualdad e iniciativas con orientación de género es importante. Sin embargo, estas instituciones gubernamentales no disminuyen el peso relativo de las acciones políticas de las legisladoras feministas en las asambleas parlamentarias de la región. El desafío, en este ámbito de las consecuencias políticas de la mayor representación femenina en las asambleas de América Latina, es probar teórica, política y empíricamente que existe una diferencia en la actividad legislativa y parlamentaria de las legisladoras en múltiples aspectos: en las propuestas presentadas por ellas, en los temas abordados en sus intervenciones y en su actividad parlamentaria, en su estilo de liderazgo y, en definitiva, en la forma de hacer política desarrollada por las mujeres que ocupan estos cargos electivos.

En los estrechos límites de este estudio no podemos analizar las diferentes consecuencias políticas derivadas de la introducción de cuotas de representación femenina en las asambleas legislativas de América Latina. No obstante, presentaremos algunos resultados preliminares sobre la incidencia de este aumento de legisladoras en América Latina sobre tres aspectos complementarios a los dos ya mencionados (participación de las

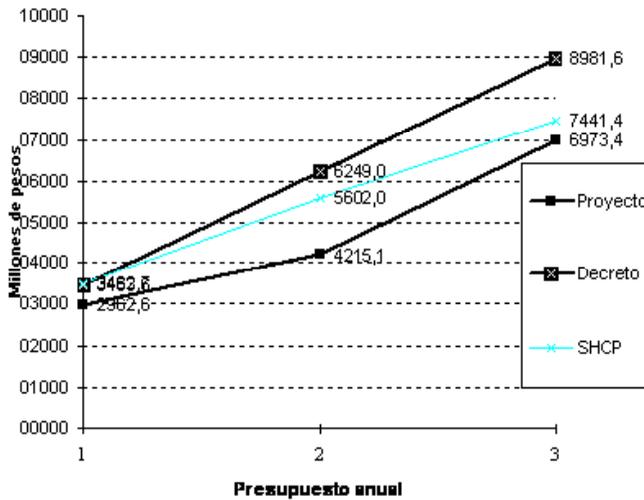
mujeres en los órganos legislativos y sus ámbitos sectoriales de actuación), analizando su progreso en alguno de nuestros casos de estudio donde se han introducido la legislación de cuotas: el crecimiento sostenido y continuado de las asignaciones presupuestarias para el desarrollo de políticas de igualdad en México, el efecto de difusión de estas cuotas en el nivel subnacional de las asambleas provinciales argentinas y el papel comparativo de las mujeres respecto a los hombres en el impulso político de iniciativas y proyectos de ley con orientación de género en Uruguay. Indudablemente, la extensión de estas evidencias parciales a un más amplio número de casos es una tarea prioritaria para futuras investigaciones sobre los efectos del aumento de mujeres en los parlamentarios latinoamericanos. Por ello, concluiremos apuntando hacia algunas de las direcciones en las que podría orientarse el análisis comparativo.

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

Pese a ello, el crecimiento del presupuesto con orientación de género ha sido continuado: de los 2418 millones de pesos destinados a estos fines en el presupuesto publicado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para 2006, a 3482.7 millones en 2007, 5602 millones en 2008 y 7441.5 en 2009 (véase la gráfica 2, que muestra los recursos destinados a políticas de igualdad de género en el proyecto de presupuesto, en el decreto de presupuesto y en el presupuesto publicado por la SHCP). Los recursos para la igualdad se incrementaron, por ejemplo, en términos reales más de 55% entre 2007 y 2008, con un aumento de casi 2000 millones de pesos entre un presupuesto y otro (CEAMEG, 2009: 11). En estos años crecieron

las asignaciones presupuestarias y los recursos financieros destinados a programas de salud para mujeres, educación, apoyos al empleo femenino, institucionalización de la perspectiva de género y a la prevención y sanción de la violencia de género.

GRÁFICA 2
PRESUPUESTO CON ORIENTACIÓN DE GÉNERO EN MÉXICO, 2006-2009



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

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

Asimismo, el efecto de difusión o de “bola de nieve” en la adopción de estas iniciativas de mejora de la representación legislativa femenina no sólo se ha producido entre los países de toda la región, sino también a nivel interno en aquellos con una estructura federal en su ordenación territorial. Así, en Argentina, entre 1992 y 2000, se aprobaron a nivel

provincial legislaciones sobre cuotas que se extendieron prácticamente al conjunto de los distritos de la nación, con determinadas excepciones como Entre Ríos o Jujuy.

Este efecto contagio supuso, asimismo, la progresiva extensión de las reglamentaciones adoptadas a nivel central para asegurar la efectividad en el cumplimiento de las normas aprobadas: la introducción de precisos mandatos de posición y la incorporación de mecanismos de suplencias que considerasen obligatorio mantener el sexo del candidato en los casos de relevos y reemplazos. También supuso, obviamente, un notable crecimiento en el porcentaje de mujeres en casi todas las legislaturas provinciales, con incrementos por encima de los 30 puntos (en Santiago del Estero, Corrientes y Santa Fe) y 25 puntos porcentuales (Córdoba, Chaco, La Pampa o San Luis) en 10 años, entre 1991 y 2003-2007.

El crecimiento medio ascendió desde 9.7% antes de la introducción de la legislación de cuotas a un porcentaje de mujeres legisladoras de 27.85% en 2005 y de 29.38% en 2007. En contraste, en los estados mexicanos la implantación de la legislación de cuotas ha registrado resultados desiguales, del mismo modo que la extensión de esta política había sido desigual, y se registran casos en los que el aumento es importante, alrededor de 20%, como en Baja California Sur, Michoacán, Nayarit, Chihuahua, Oaxaca, Puebla, Hidalgo, Quintana Roo, Yucatán o Zacatecas, y otros donde apenas si se ha apreciado o experimentado cambio alguno, como en el Estado de México.

CONCLUSIONES

En este estudio nos propusimos analizar la representación permanente en los órganos legislativos latinoamericanos de un grupo con una característica cultural y social determinada y sometido históricamente a discriminación: las mujeres. Hemos detectado una doble brecha de género en los países estudiados. En primer lugar, en el ámbito de la representación descriptiva, los países que han adoptado leyes de cuotas, como Argentina y México, presentan una menor brecha de género que aquellas naciones, incluso con una más larga y asentada tradición democrática, como Uruguay o Chile, en las que no se ha introducido esta legislación o se ha introducido muy tardíamente.

En este sentido, aun cuando hemos comprobado empíricamente la incidencia positiva de la legislación de cuotas sobre el incremento de

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

Indudablemente, la reducción de esta brecha de género en la representación descriptiva gracias a la mayor presencia femenina en las asambleas parlamentarias ha supuesto un efecto combinado de difusión de esta normativa no sólo a nivel internacional sino también subnacional —un ámbito de estudio en el que las investigaciones también podrían desarrollarse en el futuro, especialmente en México y Argentina (Alles, 2009; Archenti y Tula, 2009)—, y de incremento sostenido de los presupuestos con orientación de género en estos países, así como una tendencia paralela al mayor número de políticas de igualdad de género.

Asimismo, hemos detectado una segunda brecha de género en el ámbito de la representación sustantiva, aunque en este ámbito nuestras conclusiones son aún tentativas y parciales. Así, hemos sostenido que donde se han introducido cuotas, la mayor presencia femenina se ha concentrado en el desarrollo y la promoción de políticas de igualdad de género y en determinadas políticas sectoriales de escaso relieve político, y se mantiene aún marginada a la mujer en las áreas de decisión principales. Por último, pusimos de relieve las diferencias en el impulso de iniciativas y proyectos de ley sobre temas de género entre legisladores y legisladoras, una discusión que merece ser extendida a nuevos casos que corroboren si la inclusión de las mujeres en estos órganos representativos tiene un efectivo impacto político más allá de lo simbólico y más allá de la simple política del reconocimiento o política de la identidad (Phillips, 1995, 1999) y si, en el contexto de la representación sustantiva, se está produciendo una cierta segregación en los ámbitos de influencia de la mujer en las cámaras legislativas y existe una verdadera brecha de género en las iniciativas políticas de los legisladores.

BIBLIOGRAFÍA

- ALLES, Santiago M. (2009). "Elección de mujeres, sistema electoral y cuotas de género en las provincias argentinas". Ponencia presentada en el Congreso de la Latin American Studies Association. Río de Janeiro, Brasil.
- APARICIO, Javier, y Joy Langston (2009). *Distribución de género en las candidaturas a la Cámara de Diputados 2009*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- ARAÚJO, Clara, y Ana Isabel García (2006). "The experience and the impact of quotas in Latin America". En *Women, Quotas and Politics*, editado por Drude Dahlerup. Londres: Routledge.
- ARCHENTI, Nélica, y María Inés Tula (2008). "La ley de cuotas en la Argentina. Un balance sobre logros y obstáculos". En *Mujeres y política en América Latina: sistemas electorales y cuota de género*, editado por Nélica Archenti y María Inés Tula. Buenos Aires: Heliasta.
- ARCHENTI, Nélica, y María Inés Tula (2009). "Partidos políticos, elecciones y género. Análisis de las listas partidarias en cinco distritos subnacionales, Argentina, 2007". Ponencia presentada en el Congreso de la Latin American Studies Association. Río de Janeiro, Brasil.
- BALDEZ, Lisa (2004). "Elected bodies: The gender quota law for legislative candidates in Mexico". *Legislative Studies Quarterly* 2: 231-258.
- BALDEZ, Lisa (2007). "Primaries vs. quotas: Gender and candidate nominations in Mexico, 2003". *Latin American Politics and Society* 3: 69-96.
- CAUL, Miki (2001). "Political parties and the adoption of candidate gender quotas: a cross-national analysis". *Journal of Politics* 63: 1214-1229.
- CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL ADELANTO DE LAS MUJERES Y LA EQUIDAD DE GÉNERO (CEAMEG) (2009). *Avances en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados con relación al presupuesto público para la igualdad de género*. México: Cámara de Diputados.
- CROCKER, Adriana M. (2005). "Gender quota laws in Latin America. Explaining cross-national and sub-national diffusion". Tesis doctoral. Northern Illinois University.

- DAHLERUP, Drude (2003). "Comparative studies of electoral gender quotas". Ponencia presentada en el International IDEA Workshop "The Implementation of Quotas: Latin American Experiences". Lima, Perú.
- DAHLERUP, Drude (2006). "Introduction". En *Women, Quotas and Politics*, editado por Drude Dahlerup. Nueva York: Routledge.
- DRISCOLL, Amanda, y Mona Lena Krook (2009). "Feminism and rational choice institutionalism: Explaining gender quota adoption and implementation in Argentina". Ponencia presentada en el congreso de la Midwest Political Science Association. Chicago.
- FACIO, Alda, y Rodrigo Jiménez (2007). *La igualdad de género y la modernización de los Parlamentos Latinoamericanos*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- FRANCESCHET, Susan (2008). "La representación política de las mujeres en un país sin ley de cuotas: el caso de Chile". En *Mujeres y política en América Latina: sistemas electorales y cuota de género*, editado por Néliida Archenti y María Inés Tula. Buenos Aires: Heliasta.
- FRANCESCHET, Susan, y Jennifer Piscopo (2008). "Gender quotas and women's substantive representation: Lessons from Argentina". *Politics & Gender* 3: 393-425.
- FRANCESCHET, Susan, y Mona Lena Krook (2008). "Measuring the impact of quotas on women's substantive representation: Towards a conceptual framework". Ponencia presentada en el congreso de la American Political Science Association. Boston.
- FRANCESCHET, Susan, Mona Lena Krook y Jennifer Piscopo (2009). "The impact of gender quotas: A research agenda". Ponencia presentada en el congreso de la American Political Science Association. Canadá, Toronto.
- HEATH, Roseanne M., Leslie A. Schwindt-Bayer y Michelle M. Taylor-Robinson (2005). "Women on the sidelines: Women's representation on committees in Latin American Legislatures". *American Journal of Political Science* 2 (49): 420-436.
- HTUN, Mala, 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*, editado por Nikki Craske y Maxine Molyneux. Nueva York: Palgrave.
- HUERTA GARCÍA, Magdalena, y Eric Magar Meurs (coordinadores) (2006). *Mujeres legisladoras en México: avances, obstáculos, consecuencias y propuestas*. México: Instituto Nacional de las Mujeres/Consejo Nacional para la Cultura y las Artes/Instituto Tecnológico Autónomo de México/Fundación Friedrich Ebert.
- INGLEHART, Ronald, y Pippa Norris (2000). "The developmental theory of the gender gap: Women's and men's voting behavior in global perspective". *International Political Science Review* 21: 441-463.
- INGLEHART, Ronald, y Pippa Norris (2003). *Rising Tide: Gender Equality and Cultural Change Around the World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE (IDEA) (2003). *The Implementation of Quotas: Latin American Experiences*. Estocolmo: IDEA.
- JOHNSON, Niki (2006). "Actuación parlamentaria y diferencias de género en Uruguay". *Política* 46: 173-198.
- JOHNSON, Niki (2008). "Las cuotas en Uruguay: una medida resistida". En *Mujeres y política en América Latina: sistemas electorales y cuota de género*, editado por Nélide Archenti y María Inés Tula. Buenos Aires: Heliasta.
- JOHNSON, Niki (2009). "Análisis de los resultados de las elecciones nacionales parlamentarias del 25 de octubre de 2009: ¿Dónde quedaron las mujeres?". Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales-Instituto de Ciencia Política.
- JONES, Mark P. (1996). "Increasing women's representation via gender quotas: The Argentine Ley de Cupos". *Women and Politics* 16: 75-97.
- JONES, Mark P. (1998). "Gender quotas, electoral laws, and the election of women: Lessons from the Argentine provinces". *Comparative Political Studies* 1: 3-21.
- JONES, Mark P. (2005). "The desirability of gender quotas: Considering context and design". *Politics and Gender* 4: 645-652.

- JONES, Mark P. (2009). "Gender quotas, electoral laws, and the election of women: Evidence from the Latin American vanguard". *Comparative Political Studies* 1: 56-81.
- KINGDON, John (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Nueva York: Harper Collins.
- KROOK, Mona Lena (2006). "Reforming representation: The diffusion of candidate gender quotas worldwide". *Politics and Gender* 2: 303-327.
- KROOK, Mona Lena (2009). *Quotas for Women in Politics: Gender and Candidate Selection Reform Worldwide*. Oxford: Oxford University Press.
- KROOK, Mona Lena, Joni Lovenduski y Judith Squires (2009). "Gender quotas and models of political citizenship". *British Journal of Political Science* 4: 781-803.
- KYMLICKA, Will (2003). *La política vernácula. Nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía*. Barcelona: Paidós.
- LAZZARO, Alejandra (2008). "El papel de la justicia en la resolución de conflictos de género. El caso de la Argentina". En *Mujeres y política en América Latina: sistemas electorales y cuota de género*, editado por Nélica Archenti y María Inés Tula. Buenos Aires: Heliasta.
- MANSBRIDGE, Jane (2005). "Quota problems: Combating the dangers of essentialism". *Politics & Gender* 4: 622-638.
- MARTÍNEZ, Antonia (2006). "Representación política y calidad de la democracia". En *Representación y calidad de la democracia en España*, editado por Antonia Martínez. Madrid: Tecnos.
- MARTÍNEZ, Antonia, y Antonio Garrido Rubia (2010). "De la política de la presencia a la política de la diferencia: representación de las mujeres en cuatro parlamentos nacionales (México, Chile, Argentina y Uruguay)". Documentos CIDOB 32. Barcelona.
- MARTÍNEZ, Antonia, y Antonio Garrido Rubia (2011). "Las cuotas electorales y la inclusión en la democracia representativa". *Cuadernos para el Diálogo* 27.
- MARX, Jutta, Jutta Borner y Mariana Caminotti (2006). "Cuotas de género y acceso femenino al parlamento: los casos de Argentina y Brasil en perspectiva comparada". *Política: Revista de Ciencia Política de la Universidad de Chile* 46: 61-81.

- MARX, Jutta, Jutta Borner y Mariana Caminotti (2007). *Las legisladoras. Cupos de género y política en Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- MOLINELLI, Guillermo (1994). "Cuotas de género y acceso femenino al parlamento: los casos de Argentina y Brasil en perspectiva comparada". En *Electoral Systems in Comparative Perspective: Their Impact on Women and Minorities*, editado por Wilma Rule y Joseph F. Zimmerman. Westport: Greenwood Press.
- NORRIS, Pippa (2001). "Breaking the barriers: Positive discrimination policies for women". En *Has Liberalism Failed Women? Assuring Equal Representation in Europe and the United States*, editado por Jyttem Klausen y Charles S. Maier. Nueva York: Palgrave.
- NORRIS, Pippa (2004). *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*. Cambridge: Cambridge University Press.
- NORRIS, Pippa (2006). "The impact of electoral reform on women's representation". *Acta Política* 41: 197-213.
- NORRIS, Pippa, y Mona Lena Krook (2009). "One of us: Multilevel models examining the impact of descriptive representation on civic engagement". Ponencia presentada en el congreso de la American Political Science Association. Toronto, Canadá.
- NORRIS, Pippa, y Joni Lovenduski (editoras) (1993). *Gender and Party Politics*. Londres: Sage.
- PESCHARD, Jacqueline (2003). "Quota implementation in Mexico". Ponencia presentada en el International IDEA Workshop "The Implementation of Quotas: Latin American Experiences". Lima, Perú.
- PHILLIPS, Anne (1995). *The Politics of Presence. The Political Representation of Gender, Ethnicity and Race*. Oxford: Oxford University Press.
- PHILLIPS, Anne (1999). "La política de la presencia: la reforma de la representación política". En *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*, compilado por Soledad García y Steven Lukes. Madrid: Siglo XXI Editores.
- PIPKIN, Hanna (1985). *El concepto de representación política*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

- REYNOLDS, Andrew (1999). "Women in the legislatures and executives of the world: Knocking at the highest glass ceiling". *World Politics* 4: 547-572.
- REYNOSO, Diego (2008). "El exiguo impacto de las leyes de cuotas en México". En *Mujeres y política en América Latina: sistemas electorales y cuota de género*, editado por Nélide Archenti y María Inés Tula. Buenos Aires: Heliasta.
- RODRÍGUEZ, Victoria (editora) (1998). *Women's Participation in Mexican Political Life*. Boulder: Westview.
- RULE, Wilma (1987). "Electoral systems, contextual factors and women's opportunity for election to parliament in twenty-three democracies". *Western Political Quarterly* 3: 477-498.
- RULE, Wilma, y Joseph F. Zimmerman (editores) (1994). *Electoral Systems in Comparative Perspective: Their Impact on Women and Minorities*. Westport: Greenwood Press.
- SCHWINDT-BAYER, Leslie (2006). "Still supermadres? Gender and the policy priorities of Latin American legislators". *American Journal of Political Science* 3 (50): 570-585.
- SCHWINDT-BAYER, Leslie (2010). *Political Power and Women's Representation in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.
- SKARD, Torild, y Elina Haavio-Mannila (1985). "Women in Parliament". En *Unfinished Democracy: Women in Nordic Politics*, de Elina Haavio-Mannila et al. Oxford: Pergamon Press.
- SWERS, Michele L. (2002). *The Difference Women Make: The Policy Impact of Women in Congress*. Chicago: University of Chicago Press.
- TAYLOR-ROBINSON, Michelle M., y Roseanna Michelle Heath (2003). "Do women legislators have different policy priorities than their male colleagues? A critical case test". *Women & Politics* 4 (24): 77-101.
- TREMBLAY, Manon, y Rejean Pelletier (2000). "More women or more feminists? Descriptive and substantive representations of women in the 1997 Canadian federal election". *International Political Science Review* 4 (21): 381-405.
- TREMBLAY, Manon, y Rejean Pelletier (2003). "Feminist women in Canadian politics: A group ideologically divided?" *Atlantis* 1 (28): 80-90.

- TRIPP, Aili M., y Alice Kang (2008). "The global impact of quotas: On the fast track to increased female legislative representation". *Comparative Political Studies* 3: 338-361.
- TULA, María Inés (2002). "La Ley de Cupos en la Argentina: la participación de las mujeres en los órganos representativos de gobierno". En *Hombres públicos, mujeres públicas*, compilado por Silvia Vázquez. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert.
- YOUNG, Iris Marion (1990). *Justice and the Politics of Difference*. Princeton: Princeton University Press.
- YOUNG, Iris Marion (2000). *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- ZAREMBERG, Gisela (2009). "¿Cuánto y para qué? Los derechos políticos de las mujeres desde la óptica de la representación descriptiva y sustantiva". En *Género y derechos políticos. La protección jurisdiccional de los derechos político-electoral de las mujeres en México*, editado por Karina Ansolabehere Sesti y Daniela Cerva Cerna. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- ZETTERBERG, Pär (2009). "Quotas and women's symbolic representation: Lessons from Mexico". Ponencia presentada en el Congreso de la American Political Science Association. Chile.

Recibido: 9 de abril de 2012

Aceptado: 25 de febrero de 2013