



eCOMMONS

Loyola University Chicago
Loyola eCommons

Political Science: Faculty Publications and
Other Works

Faculty Publications

2013

Cuotas en Materia Electoral: Frecuencia y Eficacia

Richard E. Matland

Loyola University Chicago, rmatlan@luc.edu

Follow this and additional works at: https://ecommons.luc.edu/politicalscience_facpubs



Part of the [Law and Gender Commons](#), [Legislation Commons](#), and the [Political Science Commons](#)

Recommended Citation

Matland, Richard E.. Cuotas en Materia Electoral: Frecuencia y Eficacia. Cuotas de Género. Visión Comparada, , : 153-178, 2013. Retrieved from Loyola eCommons, Political Science: Faculty Publications and Other Works,

This Book Chapter is brought to you for free and open access by the Faculty Publications at Loyola eCommons. It has been accepted for inclusion in Political Science: Faculty Publications and Other Works by an authorized administrator of Loyola eCommons. For more information, please contact ecommons@luc.edu.



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-Noncommercial-No Derivative Works 3.0 License](#).
© Richard E. Matland 2013.

Artículo 4

Cuotas en materia electoral: frecuencia y eficacia

Richard E. Matland

El presente artículo se aparta del nivel relativamente detallado de países y regiones individuales para generalizar acerca de las cuotas de género a nivel global. Quise usar lecciones de trabajos anteriores y presentar información estadística que cubre a las aproximadamente 200 naciones independientes del mundo. Asimismo, el artículo considera qué factores condujeron a la adopción de las cuotas de género, para lo cual llevo a cabo pruebas para ver si los procesos que hicieron posible tal adopción varían sistemáticamente entre los tipos de cuotas. En el análisis estadístico presentado observo dos clases diferentes de cuotas: primero, las cuotas establecidas a nivel nacional, ya sea a través de la legislación o de cambios constitucionales. En estos casos, existe una disposición legal que deben cumplir todos los partidos en el país. En segundo lugar, considero las cuotas a nivel de partido mediante la observación de los países donde al menos uno de los partidos con representación parlamentaria las ha establecido.

Variables independientes que afectan la adopción de cuotas

Aunque las cuotas difieren en términos generales de la representación parlamentaria de las mujeres, un primer paso para identificar las varia-

bles que probablemente se asocian a las cuotas es observar los factores que influyen en la representación de las mujeres alrededor del mundo. Comienzo por considerar dos factores esenciales, el nivel de desarrollo y el nivel de libertad democrática; después, incluyo factores adicionales que probablemente afecten la adopción de las cuotas.

Las mujeres tienen una mejor representación en países con niveles más altos de desarrollo (Matland 1998, Kenworthy y Lane 2000). Las ganancias políticas se dan principalmente porque se expande la base de recursos de las mujeres para las actividades políticas, debido al acceso a la educación, el trabajo remunerado y una caída en las tasas de fertilidad, lo que permite que se disponga de más tiempo para las actividades políticas. También se presentan ganancias porque, con el desarrollo, existe un cambio en la cultura política que flexibiliza la solidez de la cultura patriarcal tradicional (Inglehart y Norris 2003). En pocas palabras, a medida que avanza el desarrollo, las ganancias políticas son claras para las mujeres, lo cual hace posible en mayor medida que puedan cabildear las cuotas y que estos esfuerzos de cabildeo encuentren una acogida solidaria.

Si bien espero que el desarrollo se correlacione positivamente con la probabilidad de adoptar cuotas, también es cierto que en cualquier nivel de desarrollo existen variaciones en la cultura societaria y el grado en el que la sociedad está abierta a las mujeres. Para llegar a la cuestión del desarrollo, pero también tomar en cuenta la posición de las mujeres en un país, utilizo el índice de desarrollo relativo al género del PNUD como medida del nivel de desarrollo. El índice de desarrollo humano mide el desarrollo en términos del periodo de vida promedio al momento del nacimiento, la tasa de alfabetización y la inscripción en educación básica, media superior y superior, así como los ingresos obtenidos. El índice de desarrollo relativo al género considera los mismos factores, pero toma en cuenta el grado en el que hombres y mujeres son iguales en términos de expectativa de vida, acceso a educación y niveles de ingresos.

Una segunda característica estructural que probablemente afecta la frecuencia de las cuotas es el nivel de democracia de un país. Se espera que la probabilidad de establecer cuotas esté correlacionada con los regímenes democráticos por diversos motivos. En primer lugar, las mujeres rara vez tienen una fuerte representación entre las elites que dominan la política en países no democráticos. Así, se espera que haya poca demanda de cuotas de la estructura de liderazgo en los países no democráticos. Como lo han mostrado trabajos previos, las cuotas tienden a lograrse mediante esfuerzos de cabildeo, ya sea de grupos de interés organizados externamente o de facciones internas de partidos políticos (Dahlerup 2006; Krook 2009). Es mucho más probable que las mujeres estén organizadas y puedan realizar actividades de cabildeo por las cuotas en estados democráticos, donde la ciudadanía tiene libertad para organizarse independientemente del Estado y ejercer presión para que haya cambios. Además, en los estados democráticos los partidos pueden adoptar las cuotas, no sólo por un respaldo filosófico, sino porque es un mecanismo para atraer votos. El uso de las cuotas de partidos para atraer votos nos ofrece una explicación del propio interés de los hombres, que generalmente controlan las riendas del poder en los partidos, por apoyar las cuotas, pues al menos al inicio parecería significar que están cediendo el poder (Matland y Studlar 1996).

Para identificar el nivel de democracia en los países utilizo los datos de Freedom House, quien tiene dos escalas separadas que estiman los niveles de libertad política y libertad civil en 191 países. Las dos escalas se combinan para formar una sola medición del nivel de democracia.¹

¹ Freedom House califica las libertades políticas y civiles en una escala de 1 (totalmente libre) a 7 (ninguna libertad). Para dar a la escala un formato lógico, he agregado junto a las escalas multiplicadas por -1 y sumado 14, lo cual resulta en una escala que va de 0 a 12, donde 12 es totalmente libre y 0 es sin ninguna libertad política o civil. Aunque las partes de las escalas son distintas, en la práctica están altamente correlacionadas, esto es, prácticamente no hay países que tengan grandes libertades civiles y ninguna política (o viceversa). Las dos subescalas se correlacionan a nivel de .91.

Más allá del nivel de desarrollo y democracia, existen varias características institucionales que pueden tener un impacto importante en la probabilidad de adoptar cuotas; por ejemplo, existe una diferencia importante en la representación de las mujeres al comparar países que tienen sistemas de representación proporcional con países con sistemas electorales mayoritarios (Matland 1998; Siaroff 2000; Lane y Kenworthy 2000). En trabajos previos (Matland 1998, 2005; Matland y Studlar 1996; Matland y Taylor 1997), he argumentado que el motivo esencial por el que los sistemas de representación proporcional ofrecen ventajas para las mujeres no es el uso de la proporcionalidad, sino porque los partidos nominan una lista de personas candidatas.² Cuando un partido nombra una lista de candidatos(as), piensa conscientemente en términos de presentar una propuesta equilibrada, y lo hace así para asegurar la paz interna dentro del partido, atraer votantes de distintos grupos, y como prueba simbólica de apoyo a grupos o políticas específicas (la igualdad, por ejemplo).

Esto incrementa los incentivos para que los partidos se preocupen por presentar una lista equilibrada; sin embargo, no garantiza la representación de las mujeres. Si el género es una cuestión irrelevante, pocas mujeres conseguirán aparecer en las listas de los partidos en cargos viables.³

² Prueba de que el elemento esencial no es la proporcionalidad, pero se puede encontrar el sistema de escaños individuales en la mayor parte de los sistemas mayoritarios al observar el efecto relativamente raro, pero no inaudito, de distritos encontrados en algunos sistemas mayoritarios. En ambos casos, el caso de las legislaturas estatales estadounidenses (Matland y Brown 1992) y las legislaturas provinciales canadienses (Studlar y Matland 1996), las mujeres han ganado niveles significativamente más altos de representación en distritos mayoritarios de varios miembros que en distritos de un solo miembro, que son más comunes.

³ Al estudiar los procesos de nominación en Noruega, Valen (1957) encontró que los partidos tuvieron un gran cuidado en equilibrar las propuestas, pero el equilibrio en la década de 1950 no representó el de género, sino el equilibrio geográfico, para asegurar que todas las áreas del condado tuvieran representación. También representó el equilibrio en términos de ciudades comparado con representación rural, y equilibrio en términos de ocupaciones.

Postular múltiples candidatos(as) puede dar a los partidos incentivos para nominar a más mujeres, y una parte esencial del proceso son las mujeres que están presentes y presionan al partido tanto interna como externamente para incrementar su representación. Al enfrentar esta presión, es más fácil que un partido acceda a las demandas de elegir a una o a más de una mujer, cuando nombra a varias personas candidatas en lugar de a una sola. La norma en las democracias mayoritarias con un sistema de partidos institucionalizados es que el partido local en cada circunscripción electoral nombra exactamente a un solo candidato(a). Cuando esto sucede, llega a ser bastante difícil que una mujer gane esa nominación, ya que su victoria requeriría que todos los hombres, y sus intereses dentro del partido, se hagan a un lado o sean vencidos.

Espero que la misma lógica concerniente a procesos de nominación de un solo miembro comparados con varios miembros afecte la disposición de un partido a establecer las cuotas. Además, la probabilidad de que las cuotas realmente tengan éxito en generar incrementos notables en la representación es mucho mayor cuando el sistema electoral garantiza que el partido tenga un número grande de cargos viables para dividirse entre los diversos intereses internos del partido; esto es, entre más grande es el partido (el número de escaños que un partido tiene para cubrir un distrito), mayor será la representación de las mujeres. Para probar esta hipótesis, los sistemas electorales se distinguen en la magnitud de sus distritos (M), entre aquellos donde $M=1$ y aquellos donde es $M>1$.⁴

⁴ Los datos del Proyecto de ACE recopilados por IDEA Internacional e IFES ofrecen descripciones de los sistemas electorales de 207 países separados y principados independientes. Utilizando la descripción de sistemas electorales de IDEA Internacional, la muestra se divide en sistemas electorales uninominales y plurinominales; esta división sigue de cerca la distinción entre sistemas de pluralidad/mayoría, por una parte, y sistemas proporcionales y mixtos, por la otra. Identificados como sistemas electorales uninominales se encuentran los sistemas de votación mayoritaria relativa, de dos rondas, y los sistemas de votos alternos. Los sistemas plurinominales incluyen RP de listas, voto único transferible (STV) y sistemas proporcionales de miembros mixtos

Además de los efectos institucionales, puede haber efectos regionales, donde diferentes soluciones ganan aceptación general dentro de un área. El ejemplo de América del Sur es un caso obvio que vale la pena analizar, para ver si existe un efecto de contagio en términos de cuotas legales. Argentina fue el primer país en el mundo que estableció una disposición constitucional para exigir la representación de las mujeres (Jones 1996). Esta dramática puntuación de la política fue proclamada por organizaciones independientes y miembros de partidos que cabildaban para obtener un mayor acceso de las mujeres en todo el mundo. No obstante, se espera que el efecto máximo se dé en América del Sur, ya que muchas mujeres en países sudamericanos exigieron a sus gobiernos imitar el ejemplo argentino y establecer cuotas similares a las de Argentina. Formalmente realizo pruebas para ver si habitar en América del Sur tiene un efecto independiente en la probabilidad de adoptar cuotas legales, lo cual es viable incluyendo una variable ficticia igual a uno para todos los países en América del Sur (excepto Argentina).

Un factor final es el efecto de perturbaciones internas importantes debidas a guerras en la adopción de las cuotas legales. Existen pruebas anecdóticas que como secuela de la guerra civil, especialmente si la comunidad internacional participa en el proceso de conciliación, se han implementado este tipo de cuotas. Ruanda es el ejemplo más obvio, pero para ir más allá de los datos meramente anecdóticos a pruebas empíricas rigurosas necesitamos una medida general. Existen diversos motivos teóricos válidos para esperar que la reconstruc-

(ambos, sistemas representación proporcional múltiple (MMP) y paralelos). El único lugar donde existe una divergencia entre las dicotomías uninominal/plurinominal y pluralidad-mayoría y proporcional o mixto tiene que ver con sistemas de votos de bloques, es decir, aquellos donde los distritos son de varios miembros, pero en el que el partido con la pluralidad de votos en el distrito gana todos los escaños. Por lo tanto, el sistema es mayoritario y simultáneamente es plurinominal. Así, encontramos algo de anomalía. También es un sistema bastante raro, ya que la votación por bloque se utiliza muy rara vez, como es el caso de Djibouti.

ción después de una guerra civil conduzca a la adopción de cuotas legales para las mujeres. En primer lugar, en los esfuerzos de reconstrucción, con frecuencia el cabildeo de las mujeres por cuotas tiene una posición considerablemente más fuerte de la que han tenido por tradición. En segundo lugar, cuando la comunidad internacional participa en el establecimiento de un nuevo orden político, las ONG internacionales juegan a menudo un papel importante al proponer posibles cambios en la estructura política formal. Las ONG de mujeres son un factor en particular importante en el cabildeo para obtener una mayor representación para las mujeres y la certeza de que se les incluirá en las estructuras de gobiernos futuros. En tercer lugar, las organizaciones de mujeres dentro del país desgarrado por la guerra pueden reclamar con todo derecho que han estado subrepresentadas entre las facciones previamente en guerra, y por lo tanto pedir que se les abra el espacio para desempeñar una función neutral como representantes del país. En cuarto lugar, muchas de las mujeres que participan en esos foros han estado por lo general fuera del país de origen y poseen una amplia experiencia con sociedades donde las mujeres tienen un papel importante en la política; así, regresan a casa rechazando opiniones tradicionales sobre la función de la mujer en la política y adoptando nuevas. Además, grupos importantes dentro de la comunidad internacional tienen un fuerte compromiso con las cuotas como una forma eficaz para abrir el proceso político.⁵ Estos grupos tendrán influencia en el proceso de reconstruir a los gobiernos y trabajarán para convertir la representación eficaz para las mujeres en un asunto preponderante. Por todos estos motivos, es viable esperar que las cuotas

⁵ Se deberá observar que el apoyo no es unánime. En el caso de Timor Oriental, hubo argumentos abiertos dentro de la comunidad de las Naciones Unidas entre diferentes partes de la organización promoviendo activamente cuotas o bien tratando activamente de eliminarlas de la ley electoral (Ballington 2002).

legales sean más probables en los países que han emergido recientemente de un periodo de guerra civil.

Para probar los efectos de la guerra civil, se utiliza un conjunto de datos del Peace Research Institute of Oslo (PRIO). El conjunto de datos de conflictos armados del PRIO es global e incluye todos los conflictos con más de 25 muertes en batalla en un año específico, desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Las guerras se definen como conflictos con más de 1000 bajas. El conjunto de datos del PRIO distingue entre guerras territoriales y guerras por el control del gobierno. Se crea una variable ficticia igualando uno para los países que experimentan una guerra por el control del gobierno, o considerando que una guerra territorial incluye una parte importante de la masa continental de la nación, y por lo tanto es probable que el resultado afecte dramáticamente la estructura del gobierno después de 1990.⁶ El periodo se elige muy conscientemente, pues las ONG internacionales femeninas antes de 1990 eran menos comunes y tenían menos influencia en la comunidad internacional.

Como prueba inicial de la validez de estas sugerencias, he corrido varios modelos de unidad de probabilidad (probit) para ver el efecto de las variables independientes en la posibilidad de que un país adopte cuotas legales que cubran a todos los partidos, o que un partido dentro de un país adopte cuotas. Las variables dependientes se crean utilizando los datos del proyecto de cuotas de IDEA Internacional (www.idea.int/quota), que identifica a todos los países donde se han establecido cuotas, ya sea vía una reforma constitucional, un asunto de leyes electorales, o la adop-

⁶ Por ejemplo, el conflicto en Sri Lanka se define como una guerra civil por el territorio, porque los tamiles manifestaron el deseo de establecer un Estado separado. En el caso de Sri Lanka he considerado el territorio lo suficientemente importante para incluirlo en el conjunto de datos como un caso de guerra civil.

ción por parte de los partidos políticos individuales.⁷

Un país queda codificado con cuotas legislativas/constitucionales si las mismas requieren acciones de todos los partidos políticos. Los países quedan identificados con cuotas de partidos sólo cuando al menos un único partido con representación en el parlamento adopta las cuotas. Los países donde los partidos individuales han adoptado por sí mismos cuotas, incluso si existe la disposición legal de que los partidos cumplan con un cierto nivel de cuotas, siguen incluyéndose como partidos con cuotas de partidos.⁸ Se presentan cuatro modelos estadísticos para cada variable dependiente. Primero, un modelo bivariado simple prueba el efecto del desarrollo; el segundo es un modelo bivariado simple que prueba el efecto de la democracia.⁹ El tercer modelo incluye el nivel de desarrollo, el nivel de democracia, y agrega la variable institucional esencial: el sistema electoral (basado en magnitudes de distritos). Finalmente, el modelo completo incluye las tres variables mencionadas, y la variable ficticia para América del Sur y para conflictos civiles dentro de un país.

⁷ He supuesto que los países que no tienen datos en proyectos de cuotas son países donde éstas no se han establecido. Sin duda esto es correcto para la mayoría de dichos países, pero para algunos de los estados más pequeños existe el peligro de que los cambios en las leyes de los países y los estatutos de los partidos políticos hayan pasado inadvertidos. Por otra parte, los datos de IDEA Internacional son indudablemente los más completos y exactos que existen acerca de las cuotas en el mundo, y como tales representan los mejores datos disponibles.

⁸ Para la mayoría de estos casos, los partidos han adoptado cuotas más estrictas que aquellas que requieren las leyes nacionales, y así las normas de estos partidos son todavía importantes.

⁹ Existe una correlación razonablemente alta entre el índice de desarrollo relativo al género y el índice de libertad política (.52). En ese caso, cuando las variables se incluyen simultáneamente, los errores estándar se pueden inflar y pueden parecer poco importantes. Por lo tanto, para la prueba inicial, ambas variables se incluyen en regresiones bivariadas simples.

Cuotas legales

Los probits que se presentan en la tabla 1 muestran el efecto de estas variables en la probabilidad de que un país haya adoptado una reforma constitucional o leyes electorales que exijan cierto nivel de representación de las mujeres. Los resultados muestran que el nivel de desarrollo, el nivel de democracia y la distinción en los sistemas electorales basados en la magnitud de los distritos no tuvieron un efecto observable en la probabilidad de que un país adopte cuotas legales. Al observar el modelo institucional, las escalas de desarrollo y de democracia de Freedom House tienen señales en la dirección opuesta de aquellos previstos. El modelo 3 también falla incluso en una prueba de chi-cuadrado básica de capacidad explicativa. En síntesis, los factores tradicionales que la investigación previa ha identificado como importantes para estimar el nivel general de representación de las mujeres no tienen absolutamente ningún impacto en la probabilidad de que se establezcan cuotas legislativas.

Tabla 1. Estimaciones de probit de la probabilidad de tener cuotas legales

	Modelo de desarrollo	Modelo de democracia	Modelo institucional	Modelo completo
Constante	-.507 (.430)	-.754*** (.223)	-.612 (.434)	-.0913* (.482)
Índice de desarrollo relativo al género	-.526 (.613)		-.487 (.776)	-.315 (.829)
Nivel de democracia		-.021 (.028)	-.017 (.039)	-.009 (.042)
Sistema electoral (SMD vs. MMD)			.366 (.248)	.194 (.264)

	Modelo de desarrollo	Modelo de democracia	Modelo institucional	Modelo completo
Región de América del Sur				1.39*** (.42)
Guerra civil reciente				1.02** (.373)
Número de observaciones	176	191	168	168
Probabilidad de registro	-85.80	-90.69	-83.24	-74.42
Pseudo R2	.004	.003	.0162	.121
LR chi2 (3)	.73	.56	2.75	20.41
Prob. > chi2	.392	.455	.433	.001

*** Coeficiente significativo en $p < .001$, prueba de dos colas.

** Coeficiente significativo en $p < .01$, prueba de dos colas.

* Coeficiente significativo en $p < .05$, prueba de dos colas.

El modelo 4, por otra parte, muestra una mejora importante en cuanto a capacidades explicativas. El efecto de contagio con países en América del Sur, que se espera reciban un fuerte impacto por el ejemplo de Argentina, aparece como un incremento en la probabilidad de adoptar las cuotas legales en casi 50 por ciento. Por ser el argentino el primer caso de país en adoptar cuotas legales, los movimientos de mujeres en toda América del Sur lo han erigido como un estándar que sus países deberían imitar. Especialmente después de la Conferencia de Beijing en 1995 y la adopción del Plan de Acción de Beijing, muchos grupos de mujeres en América del Sur regresaron a casa y realizaron actividades de cabildeo ante sus gobiernos para adoptar las cuotas. Así, la cuestión de las cuotas legales ha estado en las agendas legislativas de todos los estados sudamericanos y muchos las han adoptado (Htun y Jones 2002). Los datos confirman la discusión antes presentada acerca de la importancia de los lazos entre los países sudamericanos en la cuestión

de las cuotas constitucionales.¹⁰ En muchas formas, este efecto confirma simplemente la sabiduría común.

Al volver a los efectos de los conflictos internos, los probits muestran que uno de los resultados de las principales guerras civiles es el aumento en la probabilidad de que un país adopte cuotas de género en las constituciones o leyes electorales. Como se sugirió antes, existen varios factores que pueden darle sentido a esto, aunque sospechamos que el efecto es especialmente importante cuando la comunidad internacional ha presionado a los países para adoptar medidas que aseguren el acceso de las mujeres al proceso político.

Usando la ecuación en el modelo 4 y manteniendo constantes las variables de desarrollo, nivel de democracia y sistemas electorales en sus medias, podemos estimar la probabilidad de adoptar las cuotas. Para los países que no están en América del Sur ni han tenido guerras civiles recientes, la probabilidad de haber adoptado cuotas es bastante modesta en sólo 14 por ciento. Si el país se ha visto involucrado en una guerra civil reciente, la probabilidad de adoptar cuotas se dispara a 48 por ciento. Si el país está en América del Sur, la probabilidad de que haya adoptado cuotas salta a más de 62 por ciento. En síntesis, para la mayoría de los países, las probabilidades de adoptar cuotas constitucionales son bastante bajas. No obstante, los datos indican que las oportunidades de adoptar cuotas legales son mucho mayores si han estado en guerras civiles recientes o si el país se encuentra en América

¹⁰ Para probar si el efecto del contagio de cuotas constitucionales se difundió más allá de América del Sur, agregué una segunda variable ficticia separada para América Central (no se muestra la regresión). El efecto es bastante débil, pues la ficticia de América Central no comienza a aproximarse a significancia estadística. Puede haber países individuales en América Central donde ha habido una importante inspiración e influencia del caso argentino y otros, pero como un todo, las regiones de América Central no muestran un efecto de contagio significativo. Las cuotas legales no son más dominantes en América Central que en otras áreas del mundo cuando tomamos en consideración los factores subyacentes.

del Sur. Cómo la condición de la guerra civil ha llevado a la adopción de cuotas para las mujeres es, claramente, un tema que merece un mayor estudio.

Cuotas de partidos políticos

Existe una historia marcadamente diferente que debemos encontrar cuando alejamos nuestra atención de las cuotas legales y nos enfocamos en las cuotas de partidos políticos. Los probits presentados en la tabla 2 muestran el efecto de estas mismas variables independientes en la probabilidad de que un país tenga partidos políticos parlamentarios que hayan adoptado cuotas. El modelo 1 y 2 muestra las regresiones bivariantes para el índice de desarrollo y para el nivel de democracia. Al correr regresiones bivariantes, tanto el desarrollo como la democracia tienen grandes efectos, pues a medida que se incrementa el desarrollo o la democracia, se eleva la probabilidad de encontrar cuotas de partidos voluntarios. El modelo 3 muestra que, cuando estas dos variables se incluyen con la variable del sistema electoral, el efecto del desarrollo cae en la insignificancia, en tanto que la democracia y el contar con sistemas electorales plurinominales tienen fuertes efectos.¹¹ El modelo 4 indica que las dos variables que aparecen con efectos importantes en las estimaciones de las cuotas legales (América del Sur y guerra civil reciente) no tienen un impacto observable en la probabilidad de que un país tenga partidos políticos con cuotas.

¹¹ Como se observó antes, al menos parte de la caída en la importancia en desarrollo se puede deber a la fuerte correlación entre las dos variables. Además, es razonable afirmar que el desarrollo es, casualmente y en general, previo a la democracia, y por ello tiene un efecto indirecto en las cuotas de los partidos porque influye en la probabilidad de que un país haya desarrollado una forma democrática de gobierno.

Tabla 2. Estimaciones de probabilidad de que un país tenga partidos políticos con cuotas voluntarias

	Modelo de desarrollo	Modelo de democracia	Modelo institucional	Modelo completo
Constante	-2.10*** (.43)	-1.69*** (.26)	-2.42*** (.47)	-2.40*** (.48)
Índice de desarrollo relativo al género	2.43*** (.59)		.62 (.77)	.60. (.77)
Nivel de democracia		.15*** (.03)	.14*** (.04)	.14*** (.04)
Sistema electoral (uni vs. pluri)			.78*** (.25)	.78** (.25)
Región de América del Sur				.013 (.402)
Guerra civil reciente				-.13 (.45)
Número de observaciones	176	191	168	168
Probabilidad de Registro	-104.60	-103.68	-86.93	-86.89
Pseudo R2	.08	.13	.21	.21
LR chi2	17.96	31.91	46.28	46.36
Prob > chi2	.000	.000	.000	.000

*** Coeficiente significativo en $p < .001$, prueba de dos colas.** Coeficiente significativo en $p < .01$, prueba de dos colas.* Coeficiente significativo en $p < .05$, prueba de dos colas.

Para entender mejor los efectos de estas variables en la probabilidad de que un país tenga partidos que hayan adoptado cuotas, he utilizado la ecuación de probit con el objetivo de estimar las probabilidades individuales para países con base en el nivel de desarrollo, el nivel de demo-

cracia y los sistemas electorales. Estos resultados se muestran en la tabla 3. Utilizando la ecuación del modelo 3, he estimado las probabilidades modificando cada una de las tres variables. Los sistemas electorales se distinguen por ser de uno o varios miembros (véase la nota 4). Se utilizan tres puntos discretos separados en la escala de democracia política que representan estados no democráticos, estados semidemocráticos y estados democráticos, para estimar los efectos de la democracia.¹² También se identifican tres puntos discretos separados en el Índice de Desarrollo relativo al Género del PNUD que distinguen entre países con calificaciones de bajo desarrollo humano, desarrollo humano medio y alto desarrollo humano.¹³

¹² La escala de la democracia va de 0 a 12. La ecuación evalúa a los países en 0 (sin democracia, como Cuba, Arabia Saudita o Corea del Norte), 6 (semidemocráticos, como Ucrania, Nigeria o Guatemala), o 12 (democracia total, por ejemplo todos los estados de la Unión Europea).

¹³ Existen 175 países para los cuales el PNUD ha estimado el Índice de Desarrollo relativo al Género, que va de .279 (Sierra Leona y Nigeria) a .941 (Noruega). Lejos de tomar los puntos externos de la escala, he elegido tres puntos en la mitad de cada subsección. Se utiliza una calificación de .850 para alto desarrollo humano (esto sería alrededor del número 33 en términos de clasificación ordinal, y aproximadamente correspondería a la calificación de la República Checa y Malta). La calificación de desarrollo humano medio es de .70 (esto sería alrededor del número 107 en términos de clasificación ordinal y es cercana a la calificación de Moldavia, Irán, Algeria y El Salvador). La calificación de bajo desarrollo humano es de .35 (esto sería alrededor del número 169 en términos de clasificación ordinal y equivaldría a la calificación de Etiopía y República Central Africana).

Tabla 3. Probabilidad de que un país tenga al menos un partido parlamentario que ha adoptado cuotas electorales

Nivel de Desarrollo \ Nivel de Democracia	Sistema electoral: Distritos de un solo miembro			Sistema electoral: Distritos de varios miembros		
	No democrático	Parcialmente democrático	Democrático	No democrático	Parcialmente democrático	Democrático
BAJO	1.4%	8.6%	30.0%	7.6%	27.7%	59.8%
MEDIO	2.3%	12.5%	37.8%	11.2%	35.4%	67.9%
ALTO	2.9%	14.5%	41.3%	13.1%	38.9%	71.1%

La tabla 3 muestra que cuando todas las variables independientes están contra las cuotas de partidos, es bastante improbable que cualquiera de los partidos existentes tenga cuotas. El modelo predice que menos de 3 por ciento de los estados no democráticos con sistemas distritales de un solo miembro tendrán partidos con cuotas, independientemente del nivel de su índice de desarrollo relativo al género. Por otro lado, cuando todos los factores están a favor de las cuotas de partidos, es altamente probable que un país tenga al menos un partido con cuotas. El modelo predice una probabilidad de 71 por ciento de que un país tendrá al menos un partido parlamentario con cuotas si el sistema electoral tiene distritos de varios miembros, es democrático y tiene una alta calificación en el Índice de Desarrollo Humano.

Para ver el efecto del desarrollo, desplacémonos hacia abajo en las columnas; ello nos muestra que el desarrollo tiene un efecto independiente, pero el impacto del efecto depende de las otras variables. Si un Estado es democrático, independientemente del sistema electoral, avanzar de un nivel bajo de desarrollo humano a uno alto incrementa la probabilidad de que un país tenga partidos con cuotas en aproximadamente 11 por ciento. Por otro lado, si el sistema electoral

tiene un solo miembro y no es democrático, elevar el nivel de desarrollo lleva a apenas un incremento de 1.5 por ciento en la probabilidad de que existan cuotas.

La variable de la democracia tiene considerablemente más fuerza que el desarrollo. Para estimar el efecto de la democracia, leemos la fila que se encuentra entre los dos bloques de sistemas electorales. Debido a que el sistema electoral tiene distritos de varios miembros, avanzar de un Estado no democrático a uno totalmente democrático incrementa la probabilidad de tener cuotas en más de 50 por ciento, independientemente del nivel de desarrollo. El impacto de la democracia disminuye si el sistema tiene distritos de un solo miembro, pero sigue habiendo un incremento de 34 por ciento en la probabilidad de que haya cuotas cuando nos movemos de estados no democráticos a democráticos.

Para estimar el efecto de los sistemas electorales, comparemos los dos lados de la tabla 3. Al moverse de un sistema electoral de distritos de un solo miembro a un sistema de distritos de varios miembros, cuando existe un sistema totalmente democrático, se presenta un salto de 30 por ciento en la probabilidad de que un único partido en la política haya adoptado cuotas. Para los países que son semidemocráticos, el efecto es de alrededor 20 por ciento, en tanto que para los países no democráticos, el efecto positivo es del 6 al 10 por ciento. Una vez más, la tabla muestra un claro efecto interactivo donde importa tanto el sistema electoral como el nivel de democracia.

Los dos conjuntos de probits presentados en las tablas 1 y 2 muestran que los factores que afectan la adopción de cuotas varían significativamente entre los tipos de cuotas. Para las cuotas legales, el nivel de democracia, el desarrollo y el sistema electoral tienen poco efecto en la probabilidad de que un país haya adoptado cuotas. En cambio, sí resulta significativo ser un Estado sudamericano o haber emergido recientemente de una guerra civil importante. Al considerar si un país tiene partidos polí-

ticos parlamentarios que han adoptado cuotas voluntarias, ser un Estado democrático mejora considerablemente esta probabilidad; además, hubo un efecto bastante fuerte para el sistema electoral. Es bastante más probable que los países tengan partidos que han adoptado cuotas cuando el sistema electoral establece normas para la nominación de varios candidatos(as) en cada distrito. Es importante observar que el efecto del desarrollo es relativamente modesto. Entre estados con bajos niveles de desarrollo pero democráticos, con un sistema electoral de distritos de varios miembros, el modelo estima una probabilidad de 60 por ciento de que el país tenga partidos con cuotas. Los altos niveles de desarrollo incrementan esto en un 10 por ciento relativamente modesto. Por lo tanto, el desarrollo es útil pero está muy lejos de ser decisivo; así, los factores políticos –la democracia y el sistema electoral– son los realmente esenciales.

Una segunda mirada a los efectos de los sistemas electorales

Vale la pena hacer una pausa para considerar el efecto de los sistemas electorales más detalladamente. Los sistemas electorales resultan importantes porque –al ser una institución política establecida por los líderes políticos del país– son maleables. Las y los activistas preocupados por asegurar una mayor participación de las mujeres no pueden hacer nada acerca de tres de los cinco factores encontrados como importantes en los dos conjuntos de probits (ser un país sudamericano, el nivel de desarrollo del país y haber emergido de una guerra civil). El nivel de democracia es tal vez susceptible a cierta influencia de las y los activistas, y los análisis multivariantes muestran que la presión activa por una mayor democracia puede tener recompensas positivas en términos de la probabilidad de obtener cuotas. Sin embargo, mejorar dramáticamente la situación de un país en

términos de libertad democrática es en extremo una agenda ambigua. Tal vez una meta más alcanzable consiste en que las y los activistas se concentren en influir en la estructura electoral, por lo que deben conocer el tipo de sistema electoral que afecta directamente la probabilidad de que se adopten cuotas y realizar sus planes con base en ello.

Para echar un vistazo a la forma en que los sistemas electorales afectan la frecuencia de las cuotas, a continuación se presentan tabulaciones cruzadas simples de cuotas con sistemas electorales, lo que nos permite ver el efecto del sistema electoral en la probabilidad de que exista una disposición legal obligatoria para todos los partidos. Con el fin de analizar aún más esta cuestión, distingo a los países en función de su nivel de democracia.

Tabla 4. Frecuencia de las cuotas legales

	Países democráticos		Países semidemocráticos		Países no democráticos	
	Legal	Cuota	Legal	Cuota	Legal	Cuota
	Sí	No	Sí	No	Sí	No
Distrito de un solo miembro SMD	1 (3.7%)	26 (96.3%)	4 (20.0%)	16 (80.0%)	5 (18.5%)	22 (81.5%)
Distrito de varios miembros MMD	11 (18.0%)	50 (82.0%)	12 (36.4%)	21 (63.6%)	1 (6.7%)	14 (93.3%)

SMD vs MMD para países democráticos: probabilidad exacta de Fisher: $p=.096$, $\phi = 0.19$

SMD vs MMD para países semidemocráticos: probabilidad exacta de Fisher: $p=.24$, $\phi=.17$, $\chi^2: 1.58$ ($p=.21$)

SMD vs MMD para países no democráticos: probabilidad exacta de Fisher: $p=.40$, $\phi=-.16$

La tabla 4 muestra que entre países totalmente democráticos, sólo 1 de 27 (3.7 por ciento) con sistemas electorales de distritos de un solo miembro

tiene cuotas legales.¹⁴ El porcentaje sigue siendo bajo, pero notablemente mayor para los sistemas electorales de distritos de varios miembros, donde 18 por ciento de los estados democráticos han adoptado cuotas constitucionales. Para los países semidemocráticos, existe un nivel más alto significativamente de la adopción de cuotas legales, pero una vez más, vemos el patrón de que las cuotas son más comunes entre los países con distritos de varios miembros (36.4 por ciento vs. 20.0 por ciento). Finalmente, en aquellos países definidos como no libres, el patrón se invierte con una mayor frecuencia de adopciones de cuotas entre aquellos países con distritos de un solo miembro (18.5 por ciento vs. 6.7 por ciento).

¿Qué causa esta completa inversión en la relación encontrada entre sistemas electorales y la adopción de cuotas legales? Para obtener una explicación a estas diferencias entre niveles de democracia en la frecuencia de las cuotas, es útil considerar el poder de los partidos políticos. En las democracias más estables, los partidos políticos están institucionalizados y han establecido una importante autonomía y poder. El efecto de las cuotas legales, en especial en los países con distritos de un solo miembro, consiste en limitar de manera considerable la capacidad de las filiales locales de los partidos para elegir a los candidatos que desean. Ésta es una de las decisiones internas más importantes de los partidos, y los partidos locales tienden a oponerse a esta pérdida de poder. En las democracias establecidas, es probable que los partidos locales tengan poder suficiente para limitar la capacidad del gobierno para proponer cuotas legales significativas. En los estados semidemocráticos, por otro lado, los partidos políticos tienden a concentrarse en la capital, y con frecuencia no se distinguen del partido parlamentario o gubernamental. Es poco probable que la mayoría de los partidos tenga una infraestructura importante y fuerte a

¹⁴ Es muy revelador el caso de Francia, en el que se han ignorado las cuotas incorporadas a la constitución.

nivel local en todo el país. Además, con frecuencia, las normas internas de democracia intrapartidista difieren marcadamente entre estados democráticos y semidemocráticos. Aunque los procesos para elegir liderazgos y candidaturas pueden ser sumamente democráticos en los países más libres, a menudo no tienen nada de democráticos en muchos de los países definidos como semidemocráticos. Por lo tanto, es muy común que el poder para seleccionar candidatos(as) esté centralizado todavía en estos países parcialmente democráticos. Bajo estas circunstancias, es probable que haya menos protesta de la periferia, ya que quienes serán postulados(as) no están perdiendo el poder que tenían antes. Asimismo, si la selección de las candidaturas es centralizada –lo cual es mucho más probable en estados semidemocráticos y no democráticos–, los líderes de los partidos, en especial en sistemas electorales de distritos de un solo miembro, pueden ver las cuotas como algo menos que una carga. Si existe un sistema de distritos de un solo miembro, pero los procesos de nominación se realizan en forma centralizada para todos los distritos de un solo miembro, los dirigentes de los partidos pueden pensar que por sí mismos están creando una lista nacional para postular a sus candidatos(as).

Tabla 5. Frecuencia de las cuotas de partidos políticos

	Países democráticos		Países semidemocráticos		Países no democráticos	
	Partido político	Cuota	Partido político	Cuota	Partido político	Cuota
	Sí	No	Sí	No	Sí	No
SMD	8 (29.6%)	19 (70.4%)	1 (5.0%)	19 (95.0%)	1 (3.7%)	26 (96.3%)
MMD	36 (59.0%)	25 (41.0%)	12 (36.4%)	21 (63.6%)	3 (20.0%)	12 (80.0%)

SMD vs MMD para países democráticos: Phi: .27, Chi2 = 6.47 (p=.011)

SMD vs MMD para países semidemocráticos: Phi: .35, probabilidad exacta de Fisher: 0.019

SMD vs MMD para países no democráticos: Phi: .27, probabilidad exacta de Fisher: .122

Al observar la existencia de cuotas voluntarias de partidos políticos, la tabla 5 muestra un conjunto de efectos consistentes a medida que estudiamos los casos. Las cuotas de partidos políticos son mucho más comunes en *todos* los niveles de democracia cuando existen distritos de varios miembros. Además, a medida que aumenta la libertad política, las cuotas se vuelven más comunes independientemente del sistema electoral. Una proporción impresionantemente grande de los países que se definen como libres y que tienen sistemas electorales de representación proporcional (o de múltiples miembros) tienen por lo menos un partido político que ha adoptado cuotas de manera plena, 59 por ciento de estos países cuentan con al menos un partido que las ha aplicado.

Cuando comparamos las dos tablas, existe una divergencia considerable respecto a qué clase de cuota es probable encontrar dependiendo del nivel de democracia. Entre los 88 países democráticos, sólo hay 12 con cuotas legales (13.7 por ciento), en tanto que 44 (50 por ciento) tienen partidos políticos con cuotas. Entre los 53 países semidemocráticos, por otro lado, es más probable que se establezcan cuotas a nivel de la política como un todo mediante cuotas legales (30.2 por ciento) que a nivel de partidos individuales (24.5 por ciento). Entre los 42 estados no democráticos, las cuotas legales aparecen en 14.3 por ciento de los países, mientras que las cuotas de partidos aparecen en 9.5 por ciento. El nivel de democracia afecta tanto la frecuencia de las cuotas como la forma que asumen. Considero que la mayor popularidad de las cuotas legales entre los estados semidemocráticos se presenta porque éstos encuentran que las cuotas legales son atractivas, ya que perciben que confieren legitimidad al país, y así consideran que se verán “más democráticos” si adoptan cuotas. Al no enfrentar la importante resistencia de los partidos políticos que probablemente haya en estados democráticos, es relativamente fácil para el gobierno imponer una solución legalmente obligatoria. Las cuotas legales, por otra parte, enfrentan una era mucho

más dura en los estados democráticos. Es probable que haya resistencia de los partidos políticos y al menos algún argumento de que imponer tal disposición es antidemocrático.

Asimismo, en estados semidemocráticos es probable que los alicientes para que los partidos adopten cuotas sean más pequeños que en estados democráticos. Las encuestas internacionales demuestran una fuerte correlación entre el estatus de democracia y los valores de género. Utilizando la Encuesta de Valores Mundiales y el índice desarrollado por Inglehart/Norris para medir las actitudes de igualdad de género, los datos confirman que los estados semidemocráticos tienden a ser considerablemente más conservadores en términos de valores de igualdad de género que los estados democráticos (Inglehart y Norris 2003: 37-44). Aunque los partidos en los estados que se clasifican relativamente altos en valores de igualdad de género podrían obtener ventajas políticas entre el electorado al promoverla, por ejemplo mediante la adopción de cuotas de partidos, es probable que las ventajas políticas, y por lo tanto los incentivos electorales, sean menores en las sociedades más tradicionales predominantes entre los países del grupo semidemocrático.

Referencias

- Dahlerup, Drude, (2006). *Women, Quotas, and Politics*. Nueva York: Routledge Publishing.
- Htun, Mala N. y Jones, Mark P. (2002). Engendering the Right to Participate in Decision-Making: Electoral Quotas and Women's Leadership in Latin America. En Craske, Nikki y Molyneux, Maxine (Eds.), *Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America*. Londres: Palgrave.
- Inglehart, Ronald y Norris, Pippa. (2003). *Rising Tide: Gender Equality and Cultural Change Around the World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jones, Mark P. (1996). Increasing Women's Representation Via Gender Quotas: The Argentinian Ley de Cupos. *Women and Politics*, 16(4): 75-98.
- _____. (2004). Quota Legislation and the Election of Women: Learning from the Costa Rican Experience. *Journal of Politics*, 66(4): 1203-24.
- Kenworthy, Lane y Malami, M. (1999). Gender inequality in political representation: A worldwide comparative analysis. *Social Forces* 78(1): 235-268.
- Krook, Mona Lena. (2009). *Quotas for Women in Politics: Gender and Candidate Selection Reform*. Oxford: Oxford University Press
- Matland, Richard E. (1993). Institutional Variables Affecting Female Representation in National Legislatures: The Case of Norway. *Journal of Politics*, 55: 737-755.
- _____. (1998). Women's Representation in National Legislatures: Developed and Developing Countries. *Legislative Studies Quarterly* 23(1): 109-125.
- _____. (2005). Enhancing Women's Political Participation: Legislative Recruitment and Electoral Systems. En Karam, Azza y Ballington, Julie (Eds.), *Women in Parliament: Beyond Numbers*, 2ª ed. Estocolmo: IDEA Publishing.
- _____. y Studlar, Donley T. (1996). The Contagion of Women Candidates in Single and Multimember District Systems: Canada and Norway. *Journal of Politics* 58(3): 707-733.

- _____ y Michelle Taylor. (1997). Electoral System Effects on Women's Representation: Theoretical Arguments and Evidence from Costa Rica. *Comparative Political Studies*, 30(2): 186-210.
- Siaroff, A. (2000). Women's Representation in Legislatures and Cabinets in Industrial Democracies. *International Political Science Review* 21: 197-215.