

LA REPRESENTACION DE LA MUJER EN LOS ORGANOS LEGISLATIVOS

Por FRANCIS G. CASTLES

En todas partes las mujeres están marcadamente infrarrepresentadas en las asambleas legislativas nacionales y, por tanto, sus posibilidades de entrar a formar parte de las élites gubernamentales se ven sustancialmente reducidas. Sólo en una pequeña parte de los Estados democráticos liberales la representación femenina alcanza el nivel del 10 por 100 y hay pocos indicios de que la curva de representación haya experimentado un aumento duradero desde la introducción del sufragio femenino (Putman, 1976, pág. 33). Ante tales circunstancias no es sorprendente que los críticos hayan concentrado gran parte de su atención en explicar las raíces estructurales y culturales del fracaso de las mujeres en el logro de un papel importante en los sistemas políticos democráticos. A pesar de todo esto, ha existido siempre cierta curiosidad acerca del grado de la variación en la representación femenina a nivel comparativo. Ya en el año 1926, Alzada Comstock se preguntaba en las páginas del *APSR*: «¿Qué hay en el Norte (Escandinavia) que anima a las mujeres a dedicarse a las leyes, la medicina y la política? Y, ¿qué hay en el cielo azul del Mediterráneo que las mantiene alejadas del ámbito profesional y político?» (Comstock, 1926, pág. 379). Su respuesta señala de forma implícita como causa las diferencias culturales; sin embargo, intentos más recientes de explicar y delimitar las variaciones en la presencia de la mujer en los órganos legislativos tienden a preferir las explicaciones institucionales y, en particular, las explicaciones relacionadas con las consecuencias de los tipos específicos de sistema electoral.

Existen una serie de obstáculos que dificultan la investigación en este tema: 1.º Está claro que el alcance exacto de la representación femenina es consecuencia de una interacción extremadamente compleja de factores cul-

turales, estructurales e institucionales en un contexto nacional particular, y por esta razón muchos estudiosos han preferido el análisis país-por-país a un estudio comparado. 2.º Es bastante difícil obtener incluso los datos más simples sobre representación femenina, ya que los trabajos sobre el tema —tanto nacionales como comparados— no especifican el sexo de los miem-

TABLA 1

PORCENTAJE DE REPRESENTACION FEMENINA EN LAS CAMARAS
BAJAS DE LOS ORGANOS LEGISLATIVOS

<i>P a í s</i>	<i>Sistema electoral</i>	<i>Mujeres (%)</i>
Reino Unido (1981) ¹	Mayoría relativa	3,0
Estados Unidos (1978)	Mayoría relativa	3,7
Nueva Zelandia (1980) ²	Mayoría relativa	4,3
Canadá (1980) ²	Mayoría relativa	5,0
Francia (1977) ³	A dos vueltas	1,7 *
Australia (1980) ²	Voto alternativo	0,0
Japón (1981) ²	Voto único no transferible	1,8
Malta (1981) ²	Voto único transferible	4,6
Irlanda (1981) ²	Voto único transferible	6,6
Alemania Occidental (1981) ² ...	Mixto (mayoría relativa/lista de partido)	8,5
Israel (1981) ²	Lista de partido	6,6
Bélgica (1978) ³	Lista de partido	7,5
Italia (1977) ³	Lista de partido	8,4
Portugal (1981) ²	Lista de partido	7,5
Austria (1981) ²	Lista de partido	10,0
Suiza (1981)	Lista de partido	10,5
Holanda (1977) ⁶	Lista de partido	15,3
Noruega (1977) ³	Lista de partido	22,5
Suecia (1981) ²	Lista de partido	22,6
Dinamarca (1979) ¹	Lista de partido	23,4
Finlandia (1979) ⁵	Lista de partido	26,0

* Cifra inmediata posterior a la segunda vuelta. En Francia, como en otros países donde es posible la cesión de escaños de los designados para los órganos legislativos, el porcentaje de mujeres que de hecho prestan servicio en dichos órganos puede diferir del porcentaje de mujeres elegidas inicialmente. Las cifras del caso francés ascendieron posteriormente con la victoria de Mitterrand en 1981. La comparación con otros casos sugiere que en los sistemas que no utilizan el voto de lista, donde las mujeres tienden a ser designadas para los escaños «sin esperanza», su representación puede verse elevada considerablemente como consecuencia de un resultado «arrollador».

FUENTE: ¹ Bogdanor, 1981, pág. 203; ² Datos de la Embajada; ³ Vallenge, pág. 190; ⁴ Owen, 1980, pág. 135; ⁵ Haavio-Manila, 1979, pág. 352; ⁶ Janssen y Leijenaar, 1979, pág. 18.

bros de las Cámaras legislativas. 3.º Dado que nuestro interés se centra en las consecuencias de los sistemas electorales, el número de casos que se pueden incluir en una determinada categoría es, a menudo, muy escaso, lo que significa que las conclusiones tienen que ser provisionales. Puesto que Japón es el único que utiliza el «voto no transferible» (SNTV), es imposible distinguir los efectos del sistema electoral de las particularidades culturales y estructurales de la situación japonesa. A pesar de estas dificultades es posible realizar algún tipo de análisis comparativo utilizando categorías muy genéricas para distinguir entre los distintos sistemas electorales tomando el mayor número de casos posible sobre los que exista información reciente.

CONSECUENCIAS DE LA REPRESENTACION PROPORCIONAL:
ALGUNAS EXPLICACIONES CONTRADICTORIAS

Es conclusión unánime de todos aquellos estudios que se interesan por la relación entre la representación de la mujer en los órganos legislativos y la naturaleza del sistema electoral, que los sistemas de representación proporcional parecen favorecer en mayor grado la representación femenina. En ocasiones, esto se señala como una regularidad empírica sin llegar a un análisis riguroso de los mecanismos que lo provocan (véase Kraus, 1974). Sin embargo, ha habido también intentos de mostrar cómo los diversos tipos de sistemas electorales dificultan o favorecen el grado de representación femenina. Así, por ejemplo, Bogdanor ofrece una explicación que se basa, en gran parte, en la lógica de la situación a la que se enfrentan los partidos en los distritos uninominales y plurinominales.

«Parece lógico que los comités de selección de los distritos uninominales se muestren menos decididos a arriesgarse a presentar una mujer como único candidato, ya sea a causa de sus propios prejuicios o por que creen que el electorado no es favorable a un candidato femenino. Por el contrario, en un sistema de lista, los partidos tienen un mayor incentivo para presentar una lista equilibrada, ya que en un distrito plurinominal la presión se ejerce en la dirección opuesta —no ofender a ninguno de los sexos, excluyéndolos, sino incluir a ambos para ampliar la capacidad de captación de votos del partido» (Bogdanor, 1981, pág. 204).

El razonamiento presentado aquí es el del interés del propio partido; los partidos designarán candidatos femeninos cuando crean que ello puede

producir un aumento en su representación. Esto puede ocurrir en un distrito plurinominal siempre que exista una minoría considerable que prefiera ser representada por un candidato femenino. Es menos probable en un distrito uninominal en la medida en que la mayoría del electorado puede presumirse a favor de un candidato masculino. En estas circunstancias, presentar un candidato femenino contra un candidato masculino de otro partido supone un regalo gratuito de votos a la oposición.

Es de destacar una cierta ambigüedad en el argumento de Bogdanor con respecto a si el efecto atribuido a los sistemas proporcionales es consecuencia de la lista de partido presentada o, del hecho de que tales sistemas se caractericen invariablemente por los distritos plurinominales. Una ambigüedad similar está presente en el análisis de Kohn, pero éste pone un mayor énfasis en la naturaleza del sistema de partido.

«Bajo el sistema de lista... el votante se enfrenta a una serie de nombres seleccionados por el partido... Los partidos se encargan de colocar mujeres en la lista, sobre todo si es una lista numerosa. Tienen que evitar ser tachados de antifeministas porque quieren atraerse a las mujeres como votantes. Por otra parte, esperan que sus seguidores más machistas pasen por alto unos cuantos nombres femeninos ocultos entre tantos masculinos» (Kohn, 1980, pág. 237).

El factor más importante aquí no es tanto el de los prejuicios —asumidos o no— del electorado, sino más bien la capacidad de una mujer para conseguir una posición favorable en una lista de partido. Kohn no ofrece ninguna explicación válida de por qué las mujeres tendrían más éxito en unos sistemas de lista de partido que en otros que vaya más allá de su apartado sobre la longitud de las listas y la posibilidad de que la reciente institución de las primarias de partido (*Vorwahl*) en Austria y Suiza haya tenido un efecto favorable.

La discusión que compara a los distritos plurinominales y las listas de partido sólo puede basarse en un análisis de aquellos sistemas en los que los distritos plurinominales no aparezcan combinados con las listas de partido. El problema es que dichos sistemas —el voto único no trasferible (VUNT) y el VUT— se utilizan en muy pocos países, y son esos países en los que cabe esperar mayores obstáculos a la representación femenina (Irlanda, Malta y Japón). Tanto Vallance como Bogdanor señalan algo a favor del VUT: el número de mujeres elegidas para el «Dail» es mayor que el de elegidas para la Cámara de los Comunes británica, a pesar de que las «actitudes culturales de la República favorecen menos la participación femenina

que en Gran Bretaña» (Bogdanor, 1981, pág. 203). Por otra parte, debe tenerse en cuenta que serían de esperar mayores obstáculos en Italia, Portugal y Suiza (que garantizó el voto femenino sólo a partir de las elecciones federales de 1971), y, sin embargo, sus sistemas de lista conceden niveles de representación femenina considerablemente más altos que Irlanda, Malta o Japón. El ejemplo de Australia —donde tanto la Cámara Baja como el Senado federal utilizan el VUT— apoya, aunque escasamente, la teoría del efecto de los distritos plurinominales. La representación femenina en el Parlamento tasmaniano alcanzó en 1979 el 5,7 por 100, seguido por Australia del Sur con el 4,2 por 100. Sólo en el caso del Senado australiano (9,3 por 100) se puede hablar de un nivel de representación femenina bajo VUT considerablemente más alto que el obtenido en distritos uninominales. Sin embargo, en contra de este argumento hay que señalar que los partidos australianos informan al electorado de cómo se deberían distribuir las preferencias en las elecciones al Senado y, dado que los votantes generalmente tienen en cuenta sus instrucciones (Lakeman, 1970, pág. 225), las elecciones con el sistema VUT funcionan de forma similar a las que utilizan el sistema de lista de partido.

Que los sistemas de representación proporcional basados únicamente en el efecto de los distritos plurinominales ofrezcan como máximo una mejora secundaria en los niveles de representación femenina conseguidos en los sistemas que utilizan los distritos uninominales puede ser consecuencia de una característica que comparten todos estos sistemas. Lakeman señala precisamente tal característica al recomendar el VUT como la solución ideal para los países que quieran gozar de las ventajas de la proporcionalidad y permitir que «sus ciudadanos tomen parte libremente en la selección de su propio representante» (Lakeman, 1970, pág. 105). Lo que el VUT y el VUNT tienen en común con todos los sistemas basados en el distrito uninominal (mayoría relativa, voto a dos vueltas, voto alternativo) es que en cada uno de ellos el electorado local es soberano —o así debe ser considerado por los partidos— y hace su elección final sobre qué candidatos van a ser elegidos. Bajo el sistema de lista de partido es el partido —y sobre todo el partido nacional— mucho más que los votantes el que decide quién va a ser elegido. La simple correlación entre tipos de sistema electoral —basada en los datos de la tabla I y utilizando tanto los sistemas de lista de partido como «dummy» variables— alcanza el nivel del 0,70. Así pues, creemos que Kohn tiene razón al resaltar el impacto de la lista de partido, aunque una comprensión de los distintos mecanismos tiene que derivar de un estudio más amplio que el de los tres sistemas de lista de partido (Austria, Alemania y Suiza) en los que basa su conclusión.

PREJUICIO ELECTORAL Y PREFERENCIAS DE PARTIDO

Una comparación entre lista de partido y otros sistemas, en cuanto a control por parte del partido nacional de la soberanía electoral local, sugiere dos razones principales de por qué los sistemas de lista de partido *pueden* ofrecer menor resistencia a niveles de representación femenina comparativamente más altos.

1. Todos los sistemas electorales que exigen del votante una elección de candidatos individuales comparten la característica de estar condicionados por los prejuicios del electorado. Por el contrario, los sistemas de lista tienen como característica común la elección de candidatos con mayor independencia de la intervención directa del electorado. Al hacer esta afirmación no pretendemos entablar una discusión acerca de si las influencias afectan al sistema a nivel del cuerpo electoral o bien a nivel de la designación del candidato (véase Paterson, 1967, pág. 45). (Parece claro que hay influencias, implícitas o explícitas, a todos los niveles —no menos importantes en los países con más alto índice de representación femenina—. Conclusiones de esta investigación sugieren que en Finlandia, en 1970, el 40 por 100 de mujeres y sólo el 7 por 100 de hombres votaron a favor de un candidato femenino *dentro* de las listas de partidos (Haavio-Manila, 1979, pág. 365). El razonamiento se basa principalmente en que el ejercicio de la elección de candidatos por parte del votante individual en el contexto de una cultura machista hace que el cuerpo encargado de la designación de candidatos —con o sin prejuicios— tenga que tener en cuenta los prejuicios reales o presuntos del electorado. Aunque algunos sistemas de lista permiten un cierto grado de *panachage* para permitir a los votantes indicar sus preferencias entre los candidatos de las listas (Luxemburgo y Suiza), el electorado elige primero al partido y después al candidato (o ni siquiera lo elige, como en el caso de las listas cerradas —Alemania, Israel, Noruega—). Como señala un estudioso noruego, «a los votantes les interesa el partido, no los candidatos, y lo que importa es la posición en la lista, esto es, que el candidato esté en una lista que consiga uno o más escaños y que tenga una posición suficientemente alta en la lista como para conseguir un escaño» (Hellevik, 1979, págs. 288-9). Duverger dice sobre los sistemas de lista: «Hay una intervención directa en la elección que no es una elección de candidatos por parte de los votantes: los votantes simplemente fijan la cuota *dentro de la cual el partido ejerce su poder para designar diputados*» (Duverger, 1964, pág. 368; la letra en cursiva es mía). Debemos admitir que una elección en la que es más importante el nombre de los partidos que el de los candidatos hace que el tema del sexo carezca de interés para la mayor parte del electorado.

2. La diferencia entre sistema de lista de partido y otros sistemas radica en la intervención directa del electorado o intervención directa del partido, y donde esta última prevalece, el cuerpo que se encarga de la designación de candidatos no necesita preocuparse tanto de los prejuicios reales o supuestos del electorado. Además, también es probable que el carácter del organismo encargado de la designación de candidatos, la forma de reclutamiento y la naturaleza de la campaña electoral sean diferentes en los dos tipos de sistema electoral. Las razones de estas diferencias radican en el hecho de que mientras que los sistemas que se basan en la soberanía electoral son de carácter territorial y, por tanto, tienden al parroquialismo, los sistemas de lista de partido están diseñados para representar equitativamente a los partidos más bien que a los individuos, y, por tanto, tienden a una concepción nacional de la actividad política. Hay que tener en cuenta en este contexto que el VUT está basado en la utilización de distritos electorales más bien pequeños (normalmente de 3-5 escaños) y tiene su origen en el concepto de representación territorial anglo-sajón, en el que también se basan todos los sistemas de mayoría relativa (véase Rokkan, 1970, pág. 162). Cuanto mayor sea el número de escaños por distrito —y los sistemas de redistribución de restos funcionan efectivamente a escala nacional— mayor será el interés de la jerarquía del partido nacional por la selección del candidato y por su puesto en las listas (Duverger, 1964, pág. 357). Cuanto mayor sea la población de un distrito, menor será la confianza del cuerpo seleccionador en los candidatos propuestos a través de los órganos locales de reclutamiento, ya sea a través del partido local, los sindicatos o el gobierno local. En los sistemas de lista de partido tiene mayor proyección un canal más amplio de reclutamiento: miembro de y/o posición oficial dentro de los órganos nacionales del partido. Por último, donde lo más importante es la elección entre partidos, la lucha electoral suele ser a nivel nacional más que a nivel local. No es necesaria la publicidad del nombre del candidato (ni su sexo) porque no es eso lo que se discute.

Esto no quiere decir que los sistemas de lista de partido favorezcan necesariamente la representación femenina, sino que lo pueden conseguir más fácilmente al evitar ciertos obstáculos tradicionales, culturales y estructurales al papel de la mujer en la política. Un partido que desee presentar un número considerable de candidatos femeninos, por razones ideológicas o de cualquier otra índole, necesita no estar demasiado condicionado por el miedo a la pérdida de votos. Por ejemplo, en muchos de los países europeos que utilizan el sistema de listas ha existido hasta hace poco una gran desproporción en cuanto al número de candidatas femeninas presentados por los socialistas y comunistas y la escasez de candidatas femeninas en los partidos bur-

gueses y católicos (véase Kohn, 1980, pág. 237). Esto mismo todavía ocurre en Italia (Weber, 1979, tabla 1). Aunque existe una similar diferencia en Gran Bretaña, ésta es bastante pequeña —en la mayor parte de las consultas electorales efectuadas después de la guerra no ha sido superior al 2 por 100, tanto en lo que se refiere a los candidatos femeninos como a las mujeres elegidas por los dos partidos mayoritarios (véase Stacey, 1981, pág. 192). Aparte de esto, la existencia de un fuerte canal de reclutamiento del partido nacional ofrece a las mujeres la oportunidad de organizarse a través del partido con objeto de conseguir mayores índices de representación femenina. De esta manera, dentro del Partido Laborista holandés un grupo feminista (Rooie Vrouwen) ha conseguido recientemente que su partido aceptara una ley por la que todos los cuerpos políticos deberán tener un 25 por 100 de representantes femeninos (Janssen y Leijenaar, 1979, pág. 10). En los partidos Liberal y Socialdemócrata suizos se está presionando de forma similar para conseguir un porcentaje del 40 por 100 y la alternancia de candidatos femeninos y masculinos en las listas (véase Vallance, 1979, pág. 163).

El contraste básico entre la influencia de los activistas del partido nacional en los sistemas de lista y la del electorado local en otros sistemas puede establecerse de otra forma. Bajo sistemas de lista, el porcentaje de mujeres representantes será un reflejo de la cultura política de la élite, mientras que en otros sistemas es más probable que se refleje la cultura política de las masas. Una consecuencia muy importante de esto es que debido a que las culturas de élite suelen ser más sensibles a las cambiantes corrientes culturales que las culturas de masas, los movimientos dirigidos a mejorar la posición de las mujeres pueden tener más posibilidades de éxito en los sistemas de lista, ganando la opinión del partido, que en otros sistemas que dirigen sus influencias a la opinión electoral. Muchos países europeos que utilizan el sistema de lista experimentaron cambios muy considerables en los índices de representación femenina en los años setenta, período de gran expansión para todos aquellos grupos que defendían la igualdad de la mujer. De esta manera, en Noruega, de muchas formas el país escandinavo con ideas más tradicionales acerca del papel de la mujer, aumentó el índice de representación femenina de un 9,3 por 100 en 1969 a un 22,5 por 100 en 1977. En los Países Bajos, entre 1967 y 1977, se elevó de un 8 por 100 a un 15,3 por 100, y Suiza pasó de la adopción del sufragio femenino en 1971 a tener un nivel de representación femenina del 10,5 por 100 una década más tarde. Por el contrario, países como Gran Bretaña y Estados Unidos, que utilizan el sistema de distritos uninominales, no han experimentado ningún alza espectacular en cuanto a representación femenina desde los años setenta, a pesar de los grandes esfuerzos de politización por parte de los crecientes movimientos feme-

minos. Otra vez, estamos hablando del efecto potencial del sistema electoral —como condición más bien necesaria que suficiente para una mayor representación femenina. Los sistemas de lista de partido están más abiertos a las influencias del movimiento feminista o, por supuesto, a la opinión de cualquier grupo organizado, que los sistemas electorales basados en la elección individual en distritos territoriales limitados. Por consiguiente, allí donde se utilizan los sistemas de lista, las mujeres tienen menos obstáculos que superar en cuanto a representación y más posibilidades para alcanzar su lugar en la escena política.

NOTA SOBRE LA REFORMA ELECTORAL BRITANICA

Con la reciente y determinada actuación de la Alianza Social Demócrata/Liberal, han vuelto a aparecer las propuestas para una reforma electoral en Gran Bretaña. Dado que los dos partidos mayoritarios dicen estar a favor de un más amplio papel político para la mujer, ello podría bien ocurrir si sus propuestas de reforma tuviesen en cuenta la capacidad de los sistemas electorales para influir positivamente en las oportunidades de las mujeres de ser elegidas para los órganos legislativos. Los dos proyectos electorales más ampliamente debatidos —VUT, apoyado por la Electoral Reform Society, y el Additional Member System, propuesto por la Sociedad Hansard (1976)— implican la elección individual de los votantes en distritos territoriales restringidos. Si el análisis de este trabajo es correcto, no puede esperarse ningún cambio sustancial en los bajos niveles de representación femenina que existen en Gran Bretaña. Si la nueva alianza de partidos quiere conservar algún elemento de territorialidad en sus propuestas, mientras simultáneamente se aprovecha de las ventajas de la proporcionalidad y de la capacidad para lograr una más amplia representación femenina, podría ser peor que imaginar el sistema mixto de distritos uninominales, mayoría relativa combinado con la lista de partido. Prueba de nuestro argumento es que mientras que en 1976 la representación femenina en los distritos alemanes era inferior al 3 por 100, en las listas del *Land* alcanzaba casi el 12 por 100 (cifras obtenidas por Bogdanor, 1981, pág. 204). Este es un ejemplo del mismo electorado votando, con resultados muy diferentes, bajo sistemas electorales distintos.

(Traducción de JOSÉ JUAN GONZÁLEZ ENCINAR)

BIBLIOGRAFIA

- BOGDANOR, V.: *The People and The Party System*, Cambridge University Press, 1981.
- COMSTOCK, A.: «Women Members of European Parliaments», en *American Political Science Review*, 20 (1926), págs. 379-84.
- DUVERGER, M.: *Political Parties*, Londres, Methuen, 1964.
- HAAVIO-MANILA, E.: «How Women Become Political Actors: Female Candidates in Finish Elections», en *Scandinavian Political Studies*, 2 (1979), págs. 351-71.
- HANSARD SOCIETY: *Report of the Comission on Electoral Reform*, Londres, Hansard Society, 1976.
- HELLEVIK, O.: «Do Norwegian Voters Discriminate Agains Women Candidates for Parliament? A Rejoinder», en *European Journal of Political Research*, 7 (1979), págs. 285-300.
- JANSSEN, L., y LEIJENAAR, M.: «Positive Discrimination of Women», en *Paper to the ECPR Workshop*, Bruselas, 1979.
- KOHN, W.: *Women in the National Legislatures*, Nueva York, Praeger, 1980.
- KRAUS, W. R.: «Political Implications of Gender Roles: A review of the Literature», en *American Political Science Review*, 68 (1974), págs. 1906-1923.
- LAKEMAN, E.: *How Democracies Vote*, Londres, Faber, 1970.
- LOVENDUSKI, J., y HILLS, J.: *The Second Electorate*, Londres, Routledge, 1981.
- NEWLAND, K.: *Women in Politics: A Global Review*, Washington, D. C., Worldwatch Institute, 1975.
- OWEN, M.: «The Participation of Women», en G. EVANS y J. REEVES (eds.): *Labor Essays 1980*, Victoria, Drummond, 1980.
- PATERSON, P.: *The Selectorate*, Londres, MacGibbon and Kee, 1967.
- PUTNAM, R.: *The Comparative Study of Political Elites*, Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1976.
- ROKKAN, S.: *Citizens, Elections, Parties*, Oslo, Universitetsforlaget, 1970.
- STACEY, M., y PRICE, M.: *Women, Power and Politics*, Londres, Tavistock, 1981.
- VALLANCE, E.: *Women in the House*, Londres, Athlone Press, 1979.
- WEBER, M.: «Women's Electoral Behaviour in Italy», en *Paper to ECPR Workshops*, Bruselas, 1979.