

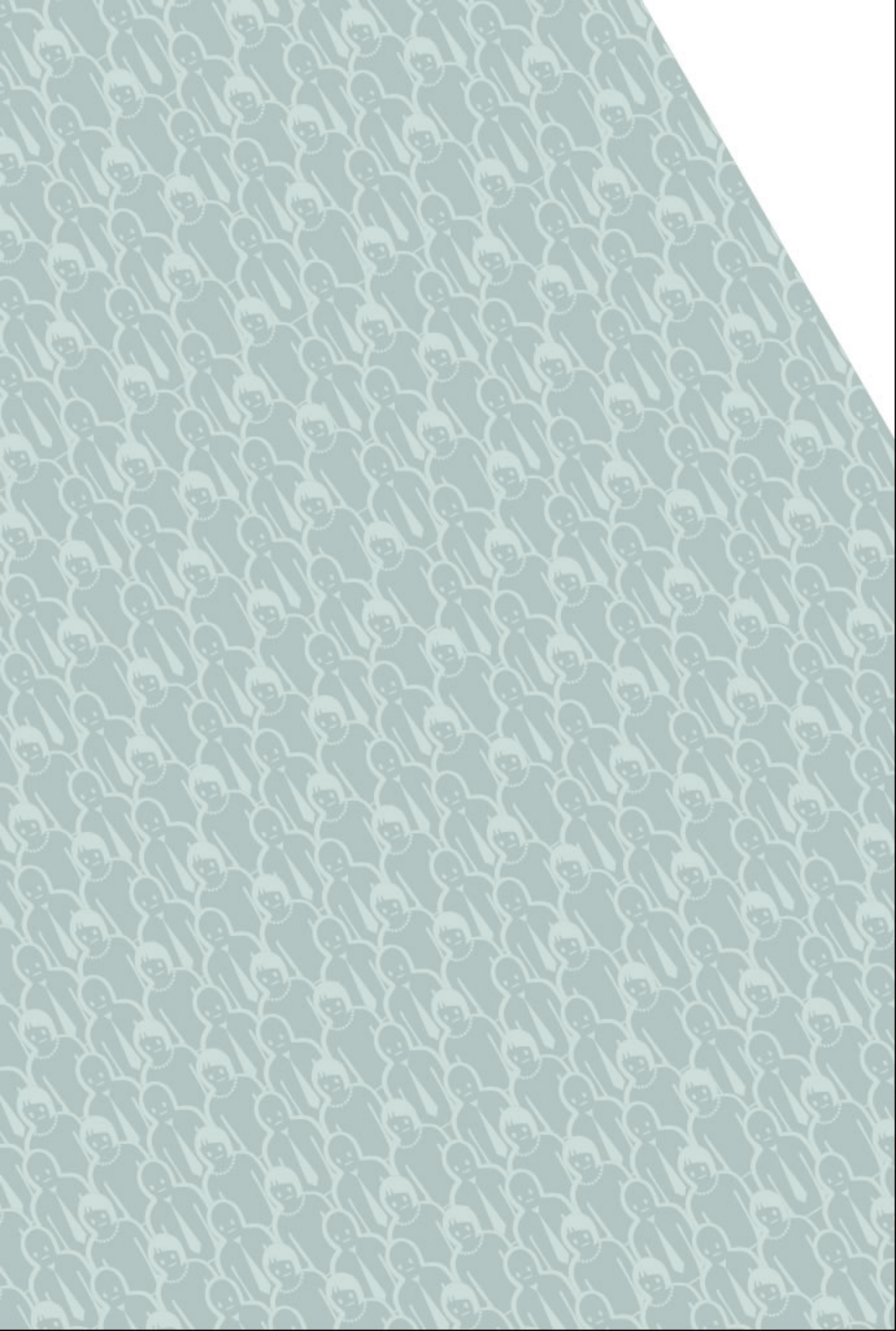
IGUALDAD DEMOCRÁTICA

Y MEDIDAS AFIRMATIVAS

¿EQUIDAD Y CUOTAS?

10 Cuadernos de Divulgación
de la Justicia Electoral

José Antonio Aguilar Rivera



Igualdad democrática y medidas afirmativas. ¿Equidad y cuotas?

José Antonio Aguilar Rivera

Doctor en Ciencia Política por la
Universidad de Chicago y profesor-
investigador en la División de
Estudios Políticos del CIDE.

342.2101
A626i

Aguilar Rivera, José Antonio.

Igualdad democrática y medidas afirmativas. ¿equidad y cuotas? / José Antonio Aguilar Rivera. -- México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011.

51 pp.-- (Cuadernos de divulgación de la justicia electoral; 10)

ISBN 978-607-708-078-7

1. Igualdad. 2. Equidad de género. 3. Cuotas de género.
I. Título. II. Serie.

SERIE CUADERNOS DE DIVULGACIÓN DE LA JUSTICIA ELECTORAL

DR. 2011 © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Carlota Armero núm. 5000, Colonia CTM Culhuacán,
Delegación Coyoacán, México, D.F., C.P. 04480,
Tels. 5728-2300 y 5728-2400.

Coordinación: Centro de Capacitación Judicial Electoral.
Edición: Coordinación de Comunicación Social.

Las opiniones expresadas en el presente número son responsabilidad exclusiva del autor.

ISBN 978-607-708-078-7

Impreso en México

DIRECTORIO

Sala Superior

Magistrado José Alejandro Luna Ramos
Presidente
Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa
Magistrado Constancio Carrasco Daza
Magistrado Flavio Galván Rivera
Magistrado Manuel González Oropeza
Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar
Magistrado Pedro Esteban Penagos López

Comité Académico y Editorial

Magistrado José Alejandro Luna Ramos
Magistrado Flavio Galván Rivera
Magistrado Manuel González Oropeza
Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar
Dra. Karina Mariela Ansolabehere Sesti
Dr. Álvaro Arreola Ayala
Dr. Lorenzo Córdova Vianello
Dr. Rafael Estrada Michel
Dr. Ruperto Patiño Manffer

Secretarios Técnicos

Dr. Carlos Báez Silva
Lic. Ricardo Barraza Gómez

ÍNDICE

Presentación	9
Introducción	11
Igualdad democrática	13
Equidad y democracia	25
Cuotas e igualdad política.....	32
Conclusiones	47
Fuentes consultadas.....	49

PRESENTACIÓN

Ampliar y mantener la igualdad democrática es una de las principales preocupaciones de los gobiernos actuales, así como procurar la equidad en la política. Durante las últimas décadas, una de las alternativas encontradas ha sido la introducción de medidas afirmativas que atenúen las desigualdades naturales de las sociedades.

En esta entrega de la serie Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral, José Antonio Aguilar nos introduce al amplio debate existente sobre igualdad y equidad. Para ello, nos ilustra con autores como Robert Dahl, Bernard Manin, Giovanni Sartori y Brian Barry los argumentos que permiten la comprensión de ambos conceptos y la relación entre la idea de la igualdad democrática y la “equidad en la política”.

En la primera sección del trabajo, el autor describe las distintas categorías de la igualdad. Afirma que este ideal “admite varias acepciones y hablar de igualdades en plural permite apreciar las complejas y a menudo contradictorias relaciones entre sus distintas variedades”. En este sentido, el ideal que permite el surgimiento de medidas afirmativas es la igualdad de resultados y subyace en la idea de “compensar las desventajas sufridas históricamente por grupos determinados”.

En la segunda sección, el autor argumenta que la equidad no forma parte de los gobiernos representativos debido a los orígenes de esta forma de gobierno, sus valores y prácticas constitutivos. La propia selección de gobernantes de la democracia liberal hace imposible la equidad en las contiendas.

Teniendo de antemano la definición de los conceptos de igualdad y equidad, en la tercera sección de la obra, el autor se adentra en el análisis y la revisión crítica de la introducción de las cuotas de género en la política. Se cuestiona los efectos de este tipo de acción afirmativa y sostiene que pese a que esta medida buscaba proveer a grupos minoritarios de las mismas oportunidades, el resultado de estas políticas ha sido objeto de enormes controversias.

Finalmente, el autor concluye que “La igualdad demanda no un mismo número de asientos asegurados, por decreto, para ambos géneros, sino igual oportunidad y derecho para acceder a ellos”.

Advierte que “el interés de las mujeres” en el ámbito político ha sido un factor crucial para que los congresos sigan siendo ocupados en su mayoría por hombres, lo mismo que algunas condiciones que no permiten a las mujeres contar con igualdad de oportunidades en materia político-electoral.

*Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación*

El desarrollo gradual de la igualdad de condiciones es, pues, un hecho providencial, y tiene las siguientes características: es universal, durable, escapa a la potestad humana y todos los acontecimientos, como todos los hombres, sirven para su desarrollo.

Alexis de Tocqueville, *La Democracia en América*

INTRODUCCIÓN

Uno de los ideales de la democracia es la igualdad. La larga marcha desde el gobierno representativo hasta la democracia liberal ha implicado una reconfiguración constante de este ideal. Este cuaderno busca proporcionar algunos elementos para comprender los dilemas a los que se enfrentan las sociedades actuales en general, y la mexicana en particular, en la búsqueda de la igualdad democrática. Para ello se analizan tres temas: el ideal de la igualdad en la democracia, la compleja relación entre equidad e igualdad y los intentos de establecer una mayor igualdad a partir de medidas afirmativas, como las cuotas de género implantadas en México y en otros países.

Aunque a menudo se da por sentado que la igualdad es un valor fundamental de la democracia, pocas veces reparamos en el significado intrínseco de dicho valor para el gobierno democrático. En la primera sección del trabajo, se analizan cuatro principios constitutivos de la igualdad democrática: la igualdad intrínseca de las personas, la igual consideración de intereses, el rechazo de la tutela y la inclusión plena de los ciudadanos. La igualdad, sin embargo, es un ideal que admite varias acepciones. Hablar de “igualdades” en plural nos permite apreciar las complejas y a menudo contradictorias relaciones entre sus distintas variedades. Se presentan diferentes categorías: igualdad jurídico-política, igualdad social, igualdad de oportunidades e igualdad económica. Otras categorías adicionales integran a dos o más de estos conceptos; tal es el caso de la “igualdad de oportunidades” y “la igualdad de resultados”. Algunas formas de igualdad, como la igualdad legal, están bien establecidas en la democracia, otras han logrado naturalizarse

efectivamente, como la igualdad de oportunidades. Sin embargo, existe considerable debate respecto a si la igualdad de resultados es compatible o no con la democracia liberal. La idea de igualdad que subyace a las medidas de acción afirmativa —acciones diseñadas para compensar las desventajas sufridas históricamente por grupos determinados— está más ligada a la igualdad de resultados. Muchas intervenciones estatales, como el establecimiento de cuotas, son materia de enorme debate en la actualidad. También es posible que un igualitarismo universalista, a pesar de estar comprometido con la nivelación de las condiciones de partida de los individuos, sea incompatible con las medidas de acción afirmativa.

En la segunda sección del cuaderno se analiza la relación que existe entre la idea de igualdad democrática y la “equidad” en la política. A menudo se cree que la equidad es un valor de la democracia liberal. No obstante, a partir de una revisión de los orígenes del gobierno representativo —de sus valores y prácticas constitutivos— es posible argumentar que la equidad no forma parte de ese modo de gobierno. Por el contrario, la manera de selección de gobernantes intrínseca a la democracia liberal, la elección, hace que sea imposible lograr la equidad en las contiendas. Durante cientos de años, el método electivo fue considerado como fundamentalmente aristocrático; ese método en sí está sesgado a favor de unos cuantos. En un gobierno basado exclusivamente en la elección, no todos los ciudadanos tienen la misma posibilidad de ser electos. Esto se debe a cuatro factores: el tratamiento desigual de los candidatos por parte de los votantes, la discriminación que produce la exigencia de elegir, las ventajas cognoscitivas que confiere la notoriedad y el costo de diseminar información. Sin embargo, de éstos sólo la desigualdad que produce el último factor representa un problema normativo para el gobierno representativo. En cambio, algunas de las políticas adoptadas en aras de promover la equidad —en particular las que limitan el libre flujo de ideas— pueden tener efectos negativos para la democracia. Esto es así porque desde finales del siglo XVIII la representación ha ido acompañada por la libertad de los gobernados para formar y expresar en todo momento opiniones políticas sin estar sometidas al control del gobierno.

En la tercera y última parte del trabajo se hace una revisión crítica de un tipo particular de medidas afirmativas: las cuotas de género en la política. En específico, se cuestiona si en realidad las cuotas representan un tipo de acción afirmativa. La política de la acción afirmativa fue inicialmente pensada como un sistema de discriminación positiva. Se buscaba proveer a grupos minoritarios, tradicionalmente discriminados, con igualdad de oportunidades, en particular en los ámbitos laboral y educativo. Estas medidas fueron concebidas en su origen como un recurso temporal, existirían el tiempo suficiente para colocar a los miembros de esos grupos en igualdad de condiciones. Después, ya no serían necesarias. El resultado de estas políticas ha sido objeto de enorme controversia. Las cuotas parecerían tener como referente las políticas de acción afirmativa, pero se argumenta que esta impresión es falsa. La idea de las cuotas tiene un origen más antiguo: la teoría de la representación en “espejo”, según la cual el cuerpo representativo debe reflejar fielmente las características del electorado. La sección presenta una crítica normativa al tiempo que revisa someramente la aplicación reciente de las cuotas legislativas de género en México y el mundo. En el caso de México, la evidencia disponible parecería mostrar los límites inherentes al sistema de cuotas adoptado hace tres lustros. Las leyes que mandatan a los partidos a seleccionar un número determinado de mujeres como candidatas no pueden crear por decreto un bien indispensable para competir exitosamente en la política: la experiencia.

IGUALDAD DEMOCRÁTICA

De acuerdo con el teórico político Robert Dahl, existen cinco criterios que una asociación debe cumplir para satisfacer la exigencia de que sus miembros tengan el mismo derecho a participar en las decisiones políticas de la misma. Estos criterios son participación efectiva, igualdad de voto, alcanzar una comprensión ilustrada, ejercitar el control final sobre la agenda y la inclusión de los adultos (Dahl 2005, 48). Según Dahl, “desde el momento en que se incumple cualquiera de estos requisitos, los miembros no serán iguales políticamente”. Esto ocurriría,

si a algunos miembros se les dan mayores oportunidades que a otros para expresar sus puntos de vista, sus políticas tendrán mayores posibilidades de prevalecer. En el caso extremo, al reducir las oportunidades para discutir las propuestas de la agenda, una exigua minoría de los miembros puede, en efecto, determinar las políticas de la avocación (Dahl 2005, 50).

En efecto, si creemos que todos los miembros están igual de bien cualificados para participar en las decisiones de la asociación, ¿por qué habrían de contar más los votos de unos que de otros? Así, el principio de la igualdad política presupone

la idea de que todos los miembros están igual de bien cualificados para participar en las decisiones *siempre que* tengan adecuadas oportunidades de instruirse sobre las cuestiones relativas a la asociación mediante la indagación, discusión y deliberación (Dahl 2005, 50).

Aunque ahora la igualdad nos parezca un criterio político obvio, no siempre fue así. Durante mucho tiempo no se consideró razonable que los ciudadanos fueran tratados como iguales cuando participaban en el gobierno. Había demasiadas diferencias y desigualdades evidentes entre las personas. Por ello, la justificación de por qué los derechos necesarios para el proceso democrático deben extenderse a todos por igual dista de ser obvia. A pesar de que nuestras leyes postulan que los seres humanos somos iguales, para

la mayoría de nosotros está lejos de ser evidente que todos los hombres —y mujeres— han sido creados iguales. Si el presupuesto no es verdadero como una evidencia en sí misma, ¿podemos razonablemente justificar su adopción? Y si no podemos, ¿cómo vamos a defender un proceso de gobierno que parece asumir que es cierto? (Dahl 2005, 74).

Los críticos de la democracia a menudo han afirmado que una declaración como “todas las personas han sido creadas iguales” no

es sino retórica vacía. Con sólo mirar a nuestro alrededor nos convenceremos de que la desigualdad, y no la igualdad, es la condición natural de la humanidad. Un ideal como el de la igualdad no puede establecer un hecho sobre la naturaleza humana. Como señala Dahl, para comprender por qué es razonable que nos comprometamos con la igualdad política entre los ciudadanos de un Estado democrático,

necesitamos reconocer que cuando algunas veces hablamos de igualdad no hacemos referencias o expresamos un juicio de hecho. No intentamos describir lo que es o será cierto... al contrario, pretendemos expresar un juicio moral sobre los seres humanos; pretendemos decir algo sobre lo que pensamos que *deber ser*. Un juicio moral de este tipo puede formularse de la forma siguiente: "debemos contemplar el bien de cada ser humano como *intrínsecamente* igual al de cualquier otro" (Dahl 2005, 76).

Al formular un juicio moral de esta naturaleza, afirmamos que la vida, la libertad y la felicidad de una persona no son intrínsecamente superiores o inferiores a las de cualquier otra. De ahí se desprende la idea de que *debemos* tratar a todas las personas como si tuvieran igual pretensión a la vida, la libertad, la felicidad y "otros bienes e intereses fundamentales". El filósofo político Dahl califica este juicio moral como el principio de *igualdad intrínseca*.

Sin embargo, este principio de igualdad dice muy poco sobre el gobierno en sí mismo. Se requiere de un principio suplementario: "Al adoptar las decisiones, el gobierno debe dotar de una igual consideración al bien y a los intereses de cada persona vinculada por tales decisiones". ¿Por qué debemos adoptar el principio de igualdad aplicado al gobierno? Para empezar, para muchas personas este principio es consistente con sus creencias y principios éticos más fundamentales. La mayoría de los sistemas éticos, por no hablar de las religiones, asumen explícita o implícitamente este principio. Tampoco parecerían existir alternativas plausibles y convincentes a este principio. La superioridad intrínseca de un grupo sobre otro no parecería ser una opción defendible. Además exis-

ten buenas razones, dado que el poder del Estado puede causar grandes daños, la prudencia dicta una “cautelosa preocupación por la forma en la que sus inusuales capacidades vayan a ser utilizadas”. Puesto que se ignora qué intereses acabarán prevaleciendo, es más sensato insistir en la idea de que los nuestros tendrán “igual consideración que los de los demás”. Un proceso que garantice una igual consideración de todos será más capaz de asegurar el consentimiento de todos aquellos “cuya cooperación necesitamos para conseguir nuestros fines” (Dahl 2005, 79).

Aun así, aceptar la igualdad intrínseca de las personas y la igual consideración de intereses como juicios morales válidos no nos conduce necesariamente a aceptar la democracia como el mejor sistema de gobierno. Incluso un pensador progresista, como el filósofo inglés John Stuart Mill creía, a mediados del siglo XIX, que la enseñanza universal debía preceder al sufragio universal. Mill estimaba

como totalmente inadmisibles que participe del sufragio el que no sabe leer ni escribir y, aún añadiré, ni las primeras reglas de aritmética... cuando la sociedad no ha cumplido con su deber, haciendo accesible a todos este grado de instrucción, hay, ciertamente, injusticia en dichas exclusiones, pero es una injusticia necesaria. Si la sociedad ha descuidado llenar dos obligaciones solemnes la más importante y fundamental de las dos debe ser atendida en primer lugar (Mill 1994, 103).

Podríamos llevar el argumento de Mill más lejos aún: ¿por qué no debería gobernar un puñado de expertos, aquellos más capacitados? ¿Por qué no depositar el poder en una autoridad tutelar? Como señala Dahl, la pretensión de que el gobierno debe remitirse a expertos —profundamente comprometidos con el bienestar general y que son superiores a otros en su conocimiento de los medios necesarios para alcanzarlos— ha sido siempre el principal rival de las ideas democráticas. Así, “los defensores del gobierno de la tutela atacan a la democracia en un punto aparentemente vulnerable: se limitan a negar que las personas corrientes sean competentes para gobernarse a sí mismas” (Dahl 2005, 82). Si bien los intereses de

los tutores no son intrínsecamente superiores a los del resto de los ciudadanos, sostienen que los expertos serían superiores en su conocimiento del bienestar general y de los medios necesarios para alcanzarlos. Si cuando alguien padece una enfermedad recurre a un médico, ¿por qué no trasladar el gobierno a los expertos?

Si bien es cierto que los expertos pueden tener conocimientos superiores en algunos temas importantes, ello no significa que se les deba otorgar el derecho de decidir por todos. En efecto,

una cosa es que los cargos públicos busquen la ayuda de expertos; pero otra completamente distinta es que una elite política posea el poder de decidir sobre las leyes y las políticas que todos estaremos obligados a obedecer (Dahl 2005, 83).

Es cierto que la cuestión central no es si las personas deben algunas veces confiar en expertos; “la cuestión es quién o qué grupo debe tener la última palabra en las decisiones hechas por el gobierno de un Estado” (Dahl 2005, 83). No es razonable trasladarle a una élite política la autoridad de controlar las decisiones fundamentales de un Estado, decisiones que a menudo se harán cumplir mediante la fuerza.

El gobierno no es una ciencia. Las decisiones políticas exigen hacer juicios éticos. Tomar una decisión sobre los fines que las políticas del gobierno

deben intentar alcanzar (justicia, equidad, imparcialidad, felicidad, salud, supervivencia, seguridad, bienestar, igualdad, y cualesquiera otros) significa aplicar un juicio ético. Los juicios éticos no son juicios ‘científicos’ en el sentido habitual (Dahl 2005, 84).

En consecuencia, es posible —y a menudo ocurre—, que la persecución de un fin determinado entre de manera constante en conflicto con la obtención de otros. Por ello, las decisiones sobre políticas exigen casi siempre juicios sobre transacciones alternativas y la ponderación de fines distintos. Estos juicios no son científicos; nos remiten a valores éticos. La decisión sobre

cuanto hemos de sacrificar de un objetivo, bien o fin para conseguir alguna medida de otro, necesariamente nos ubica bastante más allá de lo que el conocimiento estrictamente científico es capaz de proporcionarnos (Dahl 2005, 84).

Finalmente, es muy dudoso que podamos encomendarle sin peligro a un grupo de expertos la autoridad soberana para gobernar el Estado. Como señala Dahl, el conocimiento es una cosa; el poder es otra. Por muy sabios y dignos que sean los miembros de una élite gobernante dotada del poder de gobernar el Estado, "cuando acceden a él por primera vez, es posible que en unos pocos años o en unas pocas generaciones acaben abusando de él" (Dahl 2005, 86).

El rechazo del argumento de la tutela da paso al axioma de la igualdad democrática: "entre adultos, ninguna persona está tan definitivamente mejor cualificada que otras para gobernar como para dotar a cualquiera de ellas de autoridad completa y final sobre el gobierno del Estado" (Dahl 2005, 87). Debemos goberarnos a nosotros mismos. Sólo los niños y unas cuantas categorías de adultos (aquellos a quienes se juzga incapaces para ocuparse de sí mismos) requieren de tutores. Así, con contadas excepciones, en circunstancias similares todo adulto sometido a las leyes del Estado debe ser considerado lo suficientemente bien cualificado como para participar en el proceso democrático. Este criterio es descrito por Dahl como inclusión plena. Quiere decir que el cuerpo de la ciudadanía de un Estado gobernado democráticamente "debe incluir a todas las personas sujetas a las leyes de dicho Estado, excepto a los transeúntes y a aquellas personas que han demostrado ser incapaces de cuidar de sí mismas" (Dahl 2005, 91).

En suma, de acuerdo con el principio de igualdad intrínseca debemos contemplar el bien de cada ser humano como esencialmente igual al de cualquier otro. Además, este principio se aplica al gobierno del Estado democrático. Es decir, el gobierno debe dotar de igual consideración al bien y a los intereses de cualquier persona vinculada por sus decisiones. El gobierno paternalista, por otro lado, no es aceptable, pues entre adultos nadie está definiti-

vamente mejor cualificado que otro para gobernar como para que se le confíe la autoridad completa. En lugar de ello, se debe incluir de manera plena a todas las personas sujetas a las leyes de un Estado democrático, exceptuando a los transeúntes y a quienes se han mostrado incapaces de cuidarse a sí mismas.

¿IGUALDAD O IGUALDADES?

Una vez que se comprende cómo la igualdad es aplicada en las democracias, conviene dar un paso atrás y regresar al punto de inicio. Si bien aceptamos la igualdad intrínseca de las personas como un valor moral, ello no aclara otros puntos importantes en la discusión sobre la relación entre la igualdad y la justicia en la democracia. La igualdad, como hemos visto, no sólo es un principio ético, también es una condición material. ¿Cuánta igualdad debe haber entre los individuos de una democracia? ¿Qué ocurre cuando consideramos con igual respeto a las personas, pero las desigualdades económicas impiden que todas tengan la misma capacidad para influir en las decisiones políticas?

Se puede pensar, con el teórico político Giovanni Sartori, en la igualdad en plural. Hablar de “igualdades” permite diferenciar distintos aspectos del fenómeno. Es posible pensar en cuatro diferentes categorías: igualdad jurídico-política, igualdad social, igualdad de oportunidades e igualdad económica (Sartori 2003, 254). Entre los griegos se concebía la *isonomía* (igualdad ante la ley) e *iseguría* (igualdad en la asamblea); Sartori destaca de forma crítica que este tipo de igualdades pueden también ser concebidas como libertades. *Libertad* significa *igual* libertad de los ciudadanos; si no fuera igual para todos, no sería libertad. Para Sartori, el problema surge cuando es incierto si una igualdad es también libertad y, “todavía más, cuando es seguro que una igualdad elimina la libertad” (Sartori 2003, 253). Por ejemplo, instaurar por decreto la igualdad material o económica (igual propiedad para todos) seguramente implica un choque con la libertad. Respecto a las categorías antes señaladas, la que involucra mayores complejidades es la idea de igualdad de oportunidades. Si bien en una democracia liberal no se puede defender una política redistributiva que iguale absoluta-

mente las condiciones materiales de todos, sí es posible defender una idea diferente: la igualdad de oportunidades. No se trata de que todos los ciudadanos acaben en el mismo lugar (igualdad de resultados), sino que tengan las mismas oportunidades para conducir su vida de la manera que decidan. Si todos cuentan con las mismas oportunidades no es criticable que los ciudadanos acaben en lugares diferentes. Los resultados desiguales son producto de sus decisiones personales y sólo ellos son responsables.

Como señala Sartori, la idea de igualdad de oportunidades no es del todo nueva. Ya en el artículo 6 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789), de la Revolución francesa, se asentaba que:

todos los ciudadanos, al ser iguales (ante los ojos de la ley) son igualmente admisibles a todas las dignidades, puestos y empleos públicos, según su capacidad y sin otra distinción que la de sus virtudes y sus talentos.

Los revolucionarios franceses derivaron de la igualdad ante las leyes la idea de un "igual acceso a" los cargos públicos por mérito. Así, "no hay duda, ésta ya es igualdad de oportunidades en la versión liberal que hoy conocemos de la noción" (Sartori 2003, 255).

Sin embargo, para Sartori existe una diferencia crucial entre la idea de igual oportunidad "de acceso", contenida en la declaración de derechos de los revolucionarios franceses, y la que tenemos en la actualidad. Esta diferencia consiste en que el ideal moderno tiene un componente adicional: la idea de iguales "puntos de partida". No sólo se trata de la igual capacidad para acceder a determinadas posiciones, de acuerdo con los méritos, sino de igualar las condiciones de "salida" de los individuos. De acuerdo con Sartori, este agregado produce una versión completamente diferente de la igualdad de oportunidades. Así,

el punto es que la expresión 'iguales oportunidades' contiene en sí, y esconde en una, dos concepciones heterogéneas. Igual acceso para todos y todo por mérito es una cuestión; iguales condiciones de

partida que den a todos iguales capacidades iniciales es otra cuenta totalmente diferente (Sartori 2003, 256).

Igual acceso quiere decir igual reconocimiento a iguales capacidades y, por lo tanto, la promoción de una meritocracia. Iguales puntos de partida quiere decir que los que parten deben estar en iguales condiciones. El igual acceso retira obstáculos mientras que iguales salidas implica, por el contrario, crear nuevas condiciones materiales para los individuos. Respecto a lo anterior, Sartori sostiene: “que igual acceso sea un agregado de libertad (y entonces, una libertad-igualdad) es indudable. En cambio, dudo que las iguales salidas sean, también, libertades” (Sartori 2003, 256). En efecto:

Está claro que la empresa difícil es la de igualar las partidas. La igualación en las posiciones y condiciones iniciales de la carrera se busca, en primer lugar, en la igual educación para todos. Pero, también, la igual educación no iguala lo suficiente. Entonces se exigen tratamientos preferenciales, ventajas para los que están en desventaja. El meollo de la cuestión es que el pobre siempre está en desventaja, por un lado o por el otro, frente al rico. Termina, entonces, en que la igual partida exige un relativo igual bienestar. Es decir, termina con que la reivindicación de las iguales partidas refluye en la reivindicación de una relativa igualdad económica (Sartori 2003, 257).

De ahí que sean necesarias intervenciones distributivas para lograr condiciones de salida relativamente parejas. Sin embargo, esas intervenciones con las que se pretende promover una mayor igualdad son “todas ‘discriminantes’: nunca tratan con igualdad sino con desigualdad” (Sartori 2003, 264). Esto es así porque mientras que las igualdades-libertades representan iguales tratamientos, el progreso de la igualdad se observa mediante iguales resultados. Y el hecho, como señala Sartori, es que iguales tratamientos (leyes iguales) no producen iguales resultados (igualdades en el resultado). De esto se deriva que para obtener hechos iguales sean necesarios tratamientos desiguales, es decir, discriminaciones compensatorias:

si los corredores lentos y los veloces deben llegar juntos a la meta, los veloces deben ser penalizados y los lentos aventajados. Al contrario, o a la inversa, para el fin de ser igualados en la llegada son necesarias a la partida 'oportunidades desiguales' (tratamientos preferenciales) (Sartori 2003, 264).

Sartori, sin embargo, se muestra cauteloso:

se puede sostener que así debe ser, que así sea. Sí, pero atención. A lo largo del camino, que es considerado por quien lo valora como *affirmative action*, acción afirmativa, y por quien desconfía de él como 'discriminación al revés', no es sólo que perdemos la protección de la generalidad, sino que también entramos en un campo minado de consecuencias no queridas y de efectos contrarios (Sartori 2003, 264).

En efecto, Sartori sostiene que si un ideal democrático es reformulado en forma extrema, entonces empieza a actuar *contra* la democracia que ha generado, topando y tropezando con efectos inversos, contrarios a los deseados. Cuando advertimos que con la maximización de un ideal se corre el riesgo de convertirlo en su contrario, "éste es el momento de detenerse" (Sartori 2003, 82,84) Para el caso que nos ocupa, Sartori desarrolla el argumento:

Pongamos que las desigualdades percibidas como relevantes sean raza y sexo. Para cancelarlas es necesario —se sostiene— atribuir a algunas razas y al sexo 'débil' beneficios compensatorios y, por consiguiente, privilegios. De ello se obtiene que aquéllos que al nacer se equivocaron de raza y sexo son tratados desigualmente. Para ellos es discriminación: están en desventaja. Y luego, ¿por qué cuenta (en el caso de Estados Unidos) ser negro, mexicano, indio, etcétera, mientras no cuenta ser armenio, irlandés, italiano, etcétera? Al principio se contesta que la 'relevancia' de los grupos étnicos preescogidos (favorecidos por los tratamientos preferenciales) se pone por su mayor desventaja. Pero, al pasar el tiempo, los grupos étnicos excluidos se sentirán lesionados y se organizarán para reclamar para sí los

privilegios permitidos a otros. Al final, éste es un modo para atizar la conflictiva y para multiplicar, al interior de una sociedad, la percepción más o menos fundada de diferencias injustas. Así hemos destapado una caja de Pandora; y sin gran fruto, porque para sanar una desigualdad creamos otras, y así infinitamente en un crecimiento perverso (Sartori 2003, 264-65).

Así, para Sartori, las igualdades que aparecen históricamente primero son las condiciones y el sostén de las igualdades sucesivas. De esta forma, las igualdades más antiguas, como la *isonomía*, deben entenderse como una condición necesaria de las igualdades que siguen. Sin embargo, que una igualdad sea condición necesaria de otra no implica que las igualdades en su conjunto puedan sumarse, que crezcan adicionándose. El hecho es que algunas igualdades se adicionan mientras que otras se restan, se cancelan o, de plano, se niegan entre sí. Por ello no puede existir un *total* que resuma en sí a todas las igualdades singulares. En efecto, mayor igualdad significa más bien un efectivo equilibrio de desigualdades, un sistema de “compensación recíproca y neutralización entre desigualdades”. Tal vez, afirma Sartori, se trate de equilibrar mejor, de rediseñar el sistema entero de las igualdades-libertades a la luz de nuevos valores de justicia, “pero no se trata nunca de haber hecho a ‘todos iguales en todo’ (en resultado). Esto último no es únicamente un programa desmedido e imposible, sino, también, un programa insensato e inapetecible” (Sartori 2003, 269).

La igualdad que quita la libertad (hasta extinguirla) no es el tratamiento idéntico, sino el resultado idéntico. Las iguales oportunidades son, todavía, una igualdad liberante. Las iguales partidas implican, en cambio, un ‘costo en libertad’: un costo que puede ser variado —depende de cuáles y cuantas circunstancias nos proponemos igualar— y diversamente aceptado. Después de eso, llegamos a igualdades en resultado como los iguales haberes o no haberes —cuyo costo no es disminución sino pérdida de libertad (Sartori 2003, 270).

Si bien es cierto que la libertad no produce igualdad —siempre y cuando se precise que no produce igualdad en *resultado*— es inexacto afirmar que la libertad no es necesaria para la igualdad. Los esclavos son iguales, pero no pueden ser libres. La libertad es el presupuesto de la igualdad, es su condición necesaria. De la libertad se puede llegar a la igualdad, pero lo contrario no sucede: “quien parte de la igualdad sin libertad (entre esclavos), se queda detenido donde está” (Sartori 2003, 272).

A pesar de las reservas de Sartori, es posible defender las medidas distributivas necesarias para lograr no sólo igual acceso de oportunidad —en sus términos—, sino de partida. La condición para evitar los riesgos que han sido señalados es que las intervenciones distributivas se rijan por categorías y criterios del modo más general que sea posible (por ejemplo, el ingreso). Si bien es cierto que redistribuir significa desposeer, en ciertos casos las políticas redistributivas son además de justas, necesarias. Los pobres (como sea que definamos el umbral de la pobreza) tienen derecho a disfrutar de las condiciones que les permitan participar significativamente en la sociedad en general y en la política democrática en particular: educación apropiada y un piso mínimo de bienestar material. Esto es lo que el filósofo John Rawls llama “bienes primarios” sociales. El objetivo de una política igualitaria universalista es, efectivamente, modificar los puntos de partida de los individuos para nivelar, en la medida de lo posible, las desigualdades de origen, en particular aquellas que impiden a los ciudadanos participar activamente en la política si así lo desean. Como se verá más adelante, hay una diferencia sustancial entre un igualitarismo universalista y las medidas de acción afirmativa. Estas últimas buscan afectar directamente el *resultado* de un proceso determinado para grupos singulares. No buscan dotar de más y mejores armas a los más vulnerables para que puedan competir libremente por lugares en las universidades, trabajos o cargos públicos, sino que buscan reservarles lugares fijos mediante mecanismos como cuotas estudiantiles, laborales o electorales. Ciertamente, en términos de costos, una política igualitaria universalista puede resultar mucho más onerosa. Después de todo, se requieren muchos más recursos para modificar las condiciones que causan la pobreza que

los que demanda reservar algunos espacios en los salones de clase o curules en el Congreso. ¿Es justificable redistribuir recursos para este fin? El costo es justificable si el propósito es lograr una mayor igualdad de oportunidades. En términos del costo es cierto que las políticas igualitaristas implican desposeer a algunos individuos para dotar a otros de bienes y servicios esenciales para nivelar las condiciones de salida. Sin embargo, a cambio se preserva la *igualdad de trato* a los individuos en la sociedad sin privilegiar a ningún grupo en los *resultados* (trabajos, curules u otros).

Como señala Brian Barry, desde un punto de vista igualitarista y liberal lo que importa son las iguales oportunidades. Las reglas o leyes definen un conjunto de elección, que es el mismo para todos. De ese conjunto las personas eligen diferentes caminos con base en el cálculo sobre cuál de ellos satisfará mejor sus preferencias. Cada persona tiene ciertas creencias acerca de cómo se relacionan entre sí las acciones y los resultados. Si reglas uniformes crean conjuntos idénticos de elección para los individuos, entonces con las oportunidades es igual. Podemos esperar que la gente elija diferentes opciones de estos conjuntos, dependiendo de sus preferencias y de sus creencias sobre la relación entre ciertas acciones y la satisfacción de sus preferencias. La justicia aquí está garantizada por la igualdad de oportunidades (Barry 2001, 32). En suma, la defensa de la igualdad de oportunidades implica una intervención para nivelar los puntos de partida, pero no avala necesariamente las medidas afirmativas, que tienen más que ver con la igualdad de resultados.

EQUIDAD Y DEMOCRACIA

La igualdad a menudo se confunde con otra idea: la *equidad*. Es una confusión usual, pero que tiene importantes implicaciones para el gobierno democrático. Para explorar la relación entre equidad e igualdad podemos recurrir a un caso de la realidad mexicana contemporánea. En 2008 se suscitó un debate sobre el amparo interpuesto por un grupo de inconformes contra la reforma constitucional en materia electoral de 2007 que prohibió a las personas

físicas y morales la contratación de propaganda política en radio y televisión. Los quejosos argumentaban que la prohibición violaba la libertad de expresión. En respuesta, la Asociación Mexicana de Derecho a la Información (Amedi) envió al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación una carta en la que disentía de quienes interpusieron el amparo. De acuerdo con la Amedi:

la posibilidad de que algunos particulares quieran influir en la decisión de los ciudadanos a través de la contratación en televisión o radio de anuncios de carácter político, ha sido un factor que altera la equidad de oportunidades que, de acuerdo con su presencia electoral, deben tener los partidos y candidatos (Amedi 2008).

La reforma a la Constitución, se argumentaba, tenía efectos benéficos, pues impedía que aquellos que tuvieran dinero para contratar *spots* pudieran hacer política electoral en detrimento de quienes no contaban con recursos para realizar ese gasto. Así, propiciaba

que el debate público acerca de los temas que interesan a los ciudadanos sea a partir de propuestas, posiciones políticas e ideas y no solamente en función de consignas propagandísticas y escuetas como las que hay en los *spots* (Amedi 2008).

El razonamiento último de los firmantes era claro:

la AMEDI, convencida defensora de la libertad de expresión, sabe que no existe ninguna libertad absoluta y que todas ellas, para ser productivas, deben conjugarse con otros valores positivos, en este caso el de la equidad en la contienda electoral que tanto ha costado construir en nuestro país (Amedi 2008).

Las cuestiones involucradas en este diferendo son complejas, pero hay varios aspectos que conviene subrayar aquí. El primero tiene que ver con la definición de la disputa. Ahí observamos un fenómeno peculiar que ha afectado no sólo a México, sino a buena

parte de los países de América Latina desde el siglo antepasado: la idealización de la democracia. En efecto, ante la escasa experiencia con el gobierno representativo y los procesos electorales, se construyó una imagen ideal de cómo debían conducirse las elecciones y esa imagen ha desempeñado un papel muy importante en la evaluación de sus resultados. Rara vez se alcanzaron esos ideales y ello produjo conflictos. Por tanto, el énfasis en la equidad en las elecciones traiciona una visión poco realista de la democracia.

Contra la opinión de los firmantes de la carta de la Amedi, la equidad en sí misma *no* es un valor ni del gobierno representativo ni tampoco de su sucesora, la moderna democracia liberal. Los firmantes confundían dos cosas: la equidad y la neutralización de la riqueza en las elecciones. No son lo mismo y la confusión tiene consecuencias adversas para la democracia. Creer que “la equidad en la contienda electoral” es un valor de la democracia actual sólo demuestra que ignoramos la génesis histórica y normativa del gobierno representativo. Veamos. Hoy creemos que el método electivo es la esencia de la democracia. Pero ésa es una creencia muy reciente y equivocada. Como señala acertadamente Bernard Manin, durante cientos de años el método electivo fue considerado como fundamentalmente aristocrático (Manin 1998). Así lo pensaban Platón y Aristóteles. El método democrático para seleccionar magistrados era otro muy distinto: el sorteo. La razón de que la elección fuera considerada aristocrática es que este método, a diferencia del sorteo, es intrínsecamente *inequitativo*. En efecto, aun sin restricciones de ingreso o de otra índole, el método en sí está sesgado a favor de unos cuantos. La consecuencia es que en un gobierno basado exclusivamente en la elección no todos los ciudadanos tienen la misma posibilidad de ser electos. Esto se debe a cuatro factores: el tratamiento desigual de los candidatos por parte de los votantes, la discriminación que produce la exigencia de elegir, las ventajas cognoscitivas que confiere la notoriedad y el costo de diseminar información. Como veremos, sólo la desigualdad que produce este último factor es un problema para el gobierno representativo.

Una idea implícita en los alegatos que recurren a la equidad es que los competidores en las elecciones deben tener la misma oportunidad de ganar. Sin embargo, esta pretensión es equivocada.

da. No sólo por las razones antes mencionadas, sino porque ignora un cambio muy importante ocurrido cuando se inventó el gobierno representativo a finales del siglo XVIII. En efecto, para la teoría política clásica un buen ciudadano era aquel que sabía mandar y obedecer. Según Aristóteles esto implicaba una doble función ciudadana no simultánea: ser gobernante y gobernado. Esto aplicaba a *todos* los ciudadanos. Un individuo podía, en un momento determinado, ser seleccionado por sorteo o elegido para desempeñarse como magistrado (gobernante) pero después de un tiempo dejaba el cargo y regresaba a ser un ciudadano más, es decir, un gobernado. Tenía que saber ser ambas cosas. Este entendimiento de la ciudadanía cambió radicalmente con la invención del gobierno representativo. Los dos componentes que hasta ese momento habían estado unidos (mandar/obedecer) se separaron. Mientras que siguió siendo una virtud ciudadana saber obedecer, se reconoció explícitamente que no todos los ciudadanos del Estado gobernarían: sólo lo harían unos cuantos, los representantes. En lugar del saber mandar se colocó una idea nueva, el igual derecho de los ciudadanos a consentir quiénes los gobernarían. Sólo el gobierno que contara con el *consentimiento* del pueblo sería legítimo. Ésta es la teoría de la obligación política: sólo estamos obligados a cumplir aquello que consentimos. Las elecciones sirvieron desde entonces para manifestar periódicamente ese consentimiento. Esto también explica por qué el método democrático por excelencia, el sorteo, pronto desapareció del mapa. A diferencia de las elecciones, en las cuales se hace manifiesto el consentimiento, el sorteo no puede transmitirlo.

Como se ve, la equidad, en su sentido amplio, no es parte de la historia del gobierno representativo. Nunca se proclamó como un valor de esta forma de gobierno. No es difícil entender por qué. *Equidad*, según el *Diccionario de la Real Academia*, quiere decir "igualdad de ánimo" y "propensión a dejarse guiar, o a fallar, por el sentimiento del deber o de la conciencia, más bien que por las prescripciones rigurosas de la justicia o por el texto terminante de la ley". Si entendemos por equidad la "justicia natural, por oposición a la letra de la ley positiva" o, peor aún, la "disposición del ánimo

que mueve a dar a cada uno lo que merece”, encontraremos que es prácticamente la antítesis del gobierno representativo. ¿Quién decide “qué es lo que cada quien se merece”?

Los votantes requieren que los candidatos sean desiguales. Si los candidatos fueran indistinguibles entre sí, los electores no podrían elegir a ninguno. De hecho, se puede considerar que muchas desigualdades constituyen un criterio perfectamente legítimo para preferir un candidato a otro: uno es más articulado o mejor orador que otro; aquél es más inteligente y propositivo, etcétera. Los electores elegirán a aquella persona que, a sus ojos, posea en mayor grado una cualidad inusual y socialmente apreciada. Sin embargo, esa cualidad no es fija y única, varía de sociedad a sociedad. El gobierno representativo no la establece. Para ponerlo de manera provocadora, los ciudadanos son libres para determinar qué tipo de inequidad consideran valiosa, es decir, de determinar cuáles son las desigualdades que valoran positivamente y también para elegir cuáles, entre ellas, consideran un criterio apropiado para la selección de políticos. Una sociedad bien puede elegir como una cualidad deseable que los candidatos tengan buenas propuestas, asuman posiciones claras y tengan buenas ideas. Empero, de manera igualmente legítima puede decidir que la cualidad relevante es la apariencia física, la oratoria o el sentido del humor.

En sí misma, la elección favorece a aquellos individuos que son notables (tal vez sería mejor decir notorios). A pesar de ello, el procedimiento electivo no es necesariamente meritocrático y no garantiza estrictamente lo que se concibe hoy como igualdad de acceso. No hay nada en el sistema que obligue a los votantes a sopesar con justicia los méritos de los respectivos candidatos. De igual forma, una persona puede ser conocida, o famosa antes de cualquier campaña electoral simplemente en virtud de su nombre o posición social y los electores pueden decidir que ésas son razones suficientes para preferirla a otras. Por lo menos saben quién es. Por ejemplo, ¿cómo podría competir un candidato desconocido contra el cantante de moda que todos conocen si se postulara a un cargo de elección? Tendría que volverse conocido. Alguien rico podría usar su propia fortuna para darse a conocer, pero un

ciudadano común y corriente no podría hacerlo porque volverse famoso cuesta mucho dinero. A diferencia de los tres primeros factores que hacen a las contiendas electorales intrínsecamente inequitativas (el tratamiento desigual de los candidatos por parte de los votantes, la discriminación que produce la exigencia de elegir o las ventajas cognoscitivas que confiere la notoriedad), el costo de diseminar información puede ser modificado: es posible controlar el peso del dinero a través de campañas pagadas por el erario público. También se pueden imponer límites a los gastos de campaña. Pero no se debe confundir la desventaja indebida que proporciona el dinero con la inequidad en sí misma; no son la misma cosa. La riqueza proporciona una ventaja indebida. ¿Por qué? La razón es que si la ventaja que disfrutaban los candidatos adinerados deriva del costo de diseminar información, entonces la superioridad en riqueza otorga poder por *sí misma* y no porque los votantes hayan elegido la fortuna como un criterio válido de selección de políticos.

Combatir la inequidad *per se* es un error, no sólo porque éste es un propósito mucho más ambicioso que combatir el efecto del dinero, sino porque ignora que la inequidad es inherente a la elección. Quienes se preocupan por las condiciones en que se llevan a cabo las elecciones en México tienen un punto válido: quien tiene dinero puede diseminar más ampliamente sus ideas y ello confiere una ventaja indebida. El problema es cómo contrarrestarla. Pero nótese que, visto de esta manera, el objetivo de la regulación es más modesto: no se trata de combatir la inequidad —cosa improbable— en las contiendas electorales, sino de moderar el efecto del dinero en ellas. El problema, como algunos han apuntado, tiene que ver con la estructura de mercado de los medios de comunicación. El precio debería dejar de ser una barrera.

En cambio, las exigencias de una quimera, como combatir la inequidad, pueden ser virtualmente insaciables. Quienes aplaudieron la prohibición de comprar tiempos de radio y televisión se sentirían defraudados si los empresarios de los medios, por convicción ideológica, decidieran “donar” tiempos en sus televisoras o radiodifusoras a individuos u organizaciones que quisieran apoyar u oponerse

a algún candidato. El alegato sería que esas donaciones violaban la equidad. Aquí el factor responsable de la ventaja ya no sería el dinero, sino la simpatía o antipatía ideológica de los empresarios. Sin embargo, al no haber contratos (suponiendo, en efecto, que no hubiese transacción monetaria) ya no se podría aducir el peso del dinero para prohibir estas acciones.

El problema es que las reformas constitucionales fueron motivadas no por la sensata y realista preocupación de moderar el peso del dinero en las elecciones sino por una concepción equivocada de la democracia y por un deseo irreal y contraproducente de lograr la equidad en los procesos electorales. Las políticas que buscan contrarrestar las ventajas indebidas que proporciona la riqueza deben también poner en la balanza los costos de limitar la expresión de los ciudadanos. No sólo se trata de derechos fundamentales. Aquí el argumento es diferente al que se aduce comúnmente. No basta con que la libertad de expresión sea un derecho subjetivo básico de las personas. Desde finales del siglo XVIII la representación ha sido acompañada por la libertad de los gobernados para formar y expresar en todo momento opiniones políticas sin estar sometidas al control del gobierno. Uno de los requisitos del gobierno representativo, como señala Manin (1998), es la libertad de la opinión pública, que exige la libertad de expresar opiniones políticas, no sólo durante las campañas electorales. Existe una conexión importante entre la libertad de opinión y el papel político del ciudadano en el gobierno representativo. El carácter colectivo de una expresión afecta su peso político. En efecto, el gobierno puede, sin incurrir en grandes riesgos, ignorar las expresiones aisladas de opiniones individuales, pero no puede menospreciar de la misma forma expresiones colectivas. La libertad de la opinión pública es una característica democrática de los sistemas representativos en tanto provee un medio a través del cual la voz de la gente puede ser escuchada por quienes gobiernan. El gobierno, los partidos, los candidatos y los ciudadanos necesitan saber lo que diferentes grupos de la sociedad opinan (más aún si se trata de minorías influyentes). Los beneficios de la libertad de la opinión pública son tan reales y tangibles como aquellos que producen las medidas para limitar el

poder del dinero. Sin embargo, el costo de extender a los particulares las restricciones, que en la mayoría de los países democráticos sólo se imponen a los partidos políticos, tal vez sea muy alto para la incipiente democracia mexicana.

CUOTAS E IGUALDAD POLÍTICA

Es necesario volver ahora a los aspectos normativos del problema de la igualdad y la democracia. Como se vio en la primera parte de este cuaderno, una de las formas que se han ideado para asegurar la igualdad de los ciudadanos son las acciones afirmativas que Sartori critica. Existen diversos tipos de medidas afirmativas en diferentes ámbitos de la vida social. El propósito, como se ha dicho, es aventajar a grupos que se consideran rezagados en un aspecto u otro. En el trabajo a menudo se obliga a los empleadores a contratar un número determinado de individuos de los grupos desaventajados. En el ámbito escolar, se reservan lugares en las universidades para ellos, y en la política se ha pensado en diversos mecanismos para asegurar la representación de minorías étnicas o de las mujeres, quienes con frecuencia se encuentran subrepresentadas en los parlamentos. En general, en la política las minorías étnicas han recibido un trato diferente al de las mujeres. Mientras que algunos países reservan escaños en el parlamento para representantes de esos grupos, las mujeres se han beneficiado de cuotas partidistas (Htun 2004). Frecuentemente las cuotas de género se presentan como una medida compensatoria —o transitoria— justificadas por la discriminación que históricamente han sufrido las mujeres. Así, las cuotas de género instauradas hace algunos años en México son parte de un proceso más amplio de reformulación normativa e institucional vigente en buena parte del mundo. Al igual que otras reformas (derechos colectivos de minorías culturales y étnicas, formas de democracia participativa, regulaciones restrictivas de la competencia electoral y limitaciones de la libertad de expresión, etcétera), las cuotas de género no son parte del legado histórico de la democracia liberal, sino una adición más bien reciente. Son una prueba de que los debates normativos e institucionales en torno a la democracia liberal se encuentran lejos de estar cerrados.

No obstante, los patrones comparativos de innovación institucional deberían hacernos cautos, pues el signo de los cambios no es evidente en ellos. En este caso, el hecho crítico que ha motivado las innovaciones es una clara desproporción entre varones y mujeres en los parlamentos del mundo. En efecto, en abril de 2011 sólo 19.3% de los parlamentarios eran mujeres, aunque constituían la mitad de la población (Inter-Parliamentary Union 2011). En los últimos 10 años se ha presenciado una proliferación de países que han adoptado algún tipo de cuota: en el mundo pasaron de ser una veintena a más de cien (Krook 2007). Los partidos políticos y los congresos han alterado constituciones, leyes electorales y estatutos partidistas para exigir que un más mujeres sean seleccionadas como candidatas o representantes. Tres tipos de respuestas institucionales que involucran cuotas de género han sido puestas en acción. El primero involucra los asientos o curules reservados a mujeres en asambleas políticas y por los cuales los hombres no pueden competir. Estas medidas son más comunes en países de África, Asia y el Oriente Medio. Las cuotas partidistas, por otro lado, implican reformas a los estatutos de los partidos de acuerdo con las cuales los partidos se comprometen *voluntariamente* a nominar una proporción determinada de mujeres como sus candidatas. Estas medidas son tomadas en todo el mundo, pero son utilizadas con mayor frecuencia en Europa occidental. Finalmente, las cuotas legislativas involucran cambios en las leyes electorales y a veces en las constituciones para exigir que todos los partidos políticos postulen un porcentaje determinado de mujeres como candidatas. Estas medidas prevalecen en América Latina, algunos países de África y el sur de Europa. México adoptó desde 1996 una cuota legislativa de género.

En general —con la notable excepción de los países nórdicos—, las democracias consolidadas del mundo se han movido de manera más lenta y cauta en lo que hace a la innovación en materia de cuotas. Si bien las cuotas de género representan un medio eficaz para incrementar la representación de las mujeres, como se verá, no están libres de controversia desde un punto de vista normativo (Aparicio 2011, 15). No sólo eso, sino que de los tres tipos de medidas antes descritos, las democracias consolidadas han optado por

la opción que involucra una menor coerción e intervención estatal: las cuotas partidistas voluntarias. Las reformas que aparecen como mecanismos más radicales —reservar curules para mujeres— son más comunes en países que tienen una historia democrática corta y frágil. Las cuotas legislativas ocupan un lugar intermedio.

¿Qué significa esto? Quiere decir, para empezar, que a pesar de su innegable éxito, la justificación normativa de estas medidas es todavía motivo de gran debate. Por ejemplo, en Estados Unidos, Inglaterra y Francia el tema de instaurar cuotas de género ha levantado fuertes controversias políticas y judiciales. El tema central es que dichas medidas chocan a menudo con las disposiciones y leyes establecidas para combatir la discriminación y asegurar la igualdad, por ejemplo la Sex Discrimination Act de Gran Bretaña. Hay quienes se preguntan si el sistema de cuotas es en realidad un avance democrático o si es una medida que, por el contrario, choca con principios torales de su legado democrático. En varios de estos países, como resultado de las polémicas, los partidos políticos adoptaron mecanismos voluntarios. En cambio, en otros países con escasa o nula tradición democrática estas medidas fueron adoptadas de forma rápida y sin grandes debates nacionales. Esto se explica, en parte, precisamente por la ausencia de una tradición democrática bien establecida que pusiera en tela de juicio algunos aspectos normativos cuestionables, o debatibles al menos, de las cuotas en un contexto democrático. Incluso los proponentes de las cuotas reconocen que las justificaciones filosóficas de estas medidas son todavía precarias y están por desarrollarse (Williams 1998, 5). Con todo, en esos países hay pocos pruritos para utilizar la fuerza coercitiva del Estado para imponer una visión de la sociedad.

Probablemente uno de los argumentos más robustos en contra de las cuotas es que violan un principio democrático elemental, según el cual son los votantes los que deben decidir al final del día quiénes deben ser los candidatos a un puesto de elección popular y, sin duda alguna, quiénes deber ser elegidos. Limitar el tipo de personas que pueden competir por los puestos públicos restringe indebidamente el abanico de posibilidades a la disposición del electorado. Es el mismo argumento que se aduce para impugnar la

prohibición de candidaturas independientes. ¿Por qué debería un ciudadano estar necesariamente respaldado por un partido político para poder contender en la arena electoral? Las cuotas violan el principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, pues limitan sus posibilidades para buscar un puesto de elección popular.

De la misma manera, las cuotas asumen sin muchos fundamentos que el género es una categoría más importante que otras, por ejemplo, la clase social, la etnicidad o la religión. Un hecho fortuito se privilegia sobre otros que podrían ser más relevantes para la función representativa, como la capacidad, la inteligencia o el mérito. Los alegatos a favor de las cuotas a menudo dan por sentado algo que no está bien probado: que las mujeres representan mejor los intereses de su género o que actúan de manera diversa a los diputados en lo que hace a asuntos de interés público (Aparicio 2011). Lo cierto es que el género, aunque ocasionalmente sea una consideración, casi nunca define la forma en que votan los individuos ni tampoco a qué partidos se afilian (Htun 2004).

¿Son más democráticos aquellos países con una mayor proporción de mujeres en el Congreso? Contra lo que pareciera indicarnos nuestra intuición moral, la respuesta a esta pregunta no es clara en lo absoluto. Una revisión rápida al mundo nos confirma esta complejidad. El único país en el cual las mujeres sobrepasan a los hombres en el parlamento está muy lejos de ser una democracia consolidada: Ruanda. Entre los cinco primeros países con más mujeres están sólo dos democracias consolidadas: Andorra (53.6%) y Suecia (45%). Los otros dos son recién llegados al régimen democrático, Sudáfrica (44.5%), Ruanda (56.3%) y uno, Cuba (43.2%), ni siquiera es una democracia. Arriba de 40% de mujeres sólo están Finlandia (42.5%) e Islandia (42.9%).¹

Entre las democracias consolidadas que tienen en sus parlamentos entre 30 y 40% de mujeres están: Alemania (32.8%), Holanda (39.3%), Dinamarca (38%), España (36.6%), Bélgica (39.3%) y Nueva Zelanda (33.6%). Sin embargo, hay muchos países democrá-

¹ En Ruanda y Sudáfrica los porcentajes de mujeres en la Cámara Alta descienden a 34.6 y 29.6% respectivamente.

ticos con un menor porcentaje, como Suiza (29%), Austria (27.9%) e Italia (21.3%). ¿Cómo es posible que países con una larga historia democrática, como Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia tengan tan pocas mujeres en sus parlamentos (16.8, 22 y 18.9% respectivamente)? En principio, no existe una correlación fuerte entre porcentaje de mujeres en el parlamento y democracia. Algunos países muy poco democráticos, como Cuba, tienen muchas mujeres en el parlamento, mientras que otros indudablemente democráticos tienen pocas. México ocupa el lugar 32 de la lista, con 24.5% de mujeres en ambas cámaras del Congreso. Así, está por encima del promedio, 22.5%, del continente americano.

En 1996 el Congreso mexicano aprobó una reforma a la ley electoral que obligó a los partidos a incluir un porcentaje específico de mujeres en sus listas de candidatos. Se estableció entonces un sistema de cuotas en México sin un debate a fondo en la opinión pública. La medida fue vista por sus artífices como una forma progresista de impulsar la igualdad de género y mejorar la representatividad de las mujeres en los órganos de gobierno del país. La falta de debate sustantivo al respecto es una muestra de uno de los aspectos más notables de la naciente democracia mexicana: la precariedad de los valores y principios que subyacen a las instituciones de la democracia liberal. En 2002 se modificó el esquema al establecer por primera vez una cuota máxima de 70% para candidatos propietarios de un mismo género (Cofipe 2007, artículo 175-C). También se establecieron restricciones al orden de la lista de candidatos plurinominales, de modo que las mujeres aparecieran en por lo menos una de cada tres posiciones dentro de las primeras nueve de cada lista. Se establecieron sanciones al incumplimiento por parte de los partidos políticos. Sin embargo, esta reforma también estableció una “puerta de escape” al sistema de cuotas: exceptuó de su cumplimiento a las candidaturas de mayoría relativa que fueran resultado de un proceso de elección “mediante el voto directo”. En 2007 otra reforma electoral aumentó la cuota mínima de 30 a 40% de los candidatos propietarios de un mismo género, “procurando llegar a la paridad” (Cofipe 2007, artículo 219). Las listas plurinominales ahora debían incluir al me-

nos dos mujeres en cada segmento de cinco candidatos. No obstante, “las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido” quedan exceptuadas de la cuota (Cofipe 2007, artículo 219).

¿Han servido las cuotas para aumentar el número de legisladoras? El impacto ha sido claramente positivo, aunque no muy significativo. Como argumentan Aparicio y Langston (2009), “desde 1991, cuando México estaba a la par con el promedio Latinoamericano, el porcentaje de legisladoras ha estado por arriba de la media de la región”. Aun antes de la reforma de 2002 había ya una tendencia creciente. En la última elección federal sin cuotas explícitas para los candidatos propietarios de mayoría relativa (en 2000), el porcentaje de legisladoras fue de 15.9%. El promedio de los porcentajes de mujeres en ambas cámaras de los años 1996, 1998 y 2000, antes de que se le pusieran dientes a las cuotas, fue de 15.8%. En contraste, el promedio de los porcentajes de mujeres en ambas cámaras de los años 2002, 2004 y 2006 fue de 21%. El aumento fue de 5.2%. Después de las elecciones legislativas de 2009, 22.7% de los diputados y senadores fueron mujeres. A pesar de que la cuota de género pasó de 30 a 40%, entre ambas legislaturas, si comparamos la composición de género entre la LX Legislatura (2006-2009) y la LXI (2009-2012) observamos que el porcentaje de diputadas se incrementó en menos de un punto porcentual, al pasar de 27.4 a 28.2% (Aparicio 2011, 21). A pesar de que las mujeres representaron 38% de las candidaturas en 2009, sólo 28.2% de las curules de la nueva Cámara fueron ocupadas por legisladoras. Es decir, sólo una de cada 10 candidatas llegó a la LXI Legislatura. Investigaciones recientes han demostrado que los partidos postulan a un gran número de sus candidatas en distritos en los cuales tienen pocas posibilidades de ganar. De las 249 candidatas postuladas en distritos de mayoría relativa por los tres principales partidos políticos mexicanos en 2009, 70.6% fueron nominadas en distritos perdedores (Aparicio 2011, 41). Hay evidencia empírica de que los electores mexicanos penalizan a las mujeres al momento de emitir su voto. Esa brecha de género, con todo, es muy pequeña. En ese año

la brecha en las elecciones legislativas de mayoría relativa fluctuó entre 1.5 y 2.6 puntos porcentuales (Aparicio 2011, 45). También es posible que existan diferencias entre el tipo de candidatos que postula o selecciona cada uno de los partidos políticos involucrados. Sin embargo, lo verdaderamente relevante es que una vez que se toma en cuenta la experiencia política previa de los candidatos y las características de la campaña, el diferencial de votos entre candidatos y candidatas desaparece o se reduce de manera significativa (Aparicio, Langston y Flores 2010). Tanto los candidatos como las candidatas con experiencia previa obtienen entre 2.9 y 3.3 puntos porcentuales más que aquellos sin experiencia. La conclusión es que si bien el sexo de los candidatos del PAN, PRI o PRD afectaba el porcentaje de votos esperado,

éste no afecta significativamente las probabilidades de triunfo una vez que controlamos por la fuerza electoral de los partidos y la experiencia previa de los candidatos. Esto es un hallazgo de suma importancia: significa que las probabilidades de que las políticas mexicanas ganen puestos de elección popular suben a mayor experiencia política previa. Así que si las políticas mexicanas logran entrar a la política a niveles más bajos y están dispuestos a entrar en una trayectoria de larga duración, pueden llegar a ser tan exitosas como sus colegas varones (Aparicio, Langston y Flores 2010, 29).

En efecto, las candidatas no parecen llevar a cabo sus campañas políticas de manera muy distinta a la de sus colegas varones. Así, el sexo de los candidatos no resulta un factor relevante para explicar la forma de hacer campañas: las mujeres utilizan todas las herramientas, ventajas y redes familiares a su disposición para ganar sus distritos, igual que los hombres.

Las políticas mexicanas no trabajan menos horas; no les da pena hablar en frente de grandes aglomeraciones de militantes y no están renuentes a entrar en debates con sus contendientes de cualquier sexo (Aparicio, Langston y Flores 2011, 34).

En principio, podríamos pensar que un aumento del número de mujeres en el Congreso es reflejo de que las mujeres han hecho avances sustantivos en diversas áreas sociales. Sin embargo, no es claro que sea así. Como sostiene Bruhn:

más mujeres ocupan curules en la legislatura nacional mexicana que en muchos países que tienen una fuerza de trabajo femenina más educada y próspera, incluyendo varios que utilizan el sistema de lista o representación proporcional (Bruhn 2003, 105).

Sin embargo, los datos que proporcionan las encuestas de opinión no parecen indicar que la cultura política de las mexicanas haya cambiado significativamente en los últimos años.

En efecto, en 2005 la Secretaría de Gobernación reportó los resultados de su Tercera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (Encup) los cuales demostraron el desgano en la participación de las mujeres en la toma de decisiones. He aquí unos cuantos ejemplos: 32% de las mujeres consideraba que la política era muy complicada, mientras sólo 21% de hombres respondió de la misma manera. En total, 40% de las mujeres reportó no sentir nada de interés en la política, mientras que sólo 24% de hombres respondió igual. Incluso, existía 8% de mujeres que consideraron que las mujeres no deberían participar en política.

En cuanto a la relación de las mujeres con los partidos y el gobierno, 36% reportó que los partidos son poco necesarios para que el país mejore, 54% consideró que el gobierno decidía los asuntos por sí mismo en vez de consultar a la ciudadanía y 43% creía que los ciudadanos podían influir poco en las decisiones del gobierno. Estos resultados muestran que, por lo menos hasta el año 2005, no se había logrado eliminar la brecha de género en torno a los asuntos de interés y participación política. En 2008 se repitió el ejercicio con resultados similares. De las mujeres que respondieron a la Encup, 69% dijeron tener “poco o nada” de interés en la política, frente a 60% de los hombres. De la misma forma, 26% de las mujeres dijeron que cuando en una conversación se empezaba a hablar de política dejaban de poner atención (frente a 19% de los hombres).

MUJERES Y REPRESENTACIÓN

El problema central con el sistema de cuotas es que no es claro exactamente qué se propone lograr. Por un lado, el objetivo pareciera ser aumentar la representación de las ciudadanas. Por el otro, alentar que un mayor número de mujeres ocupen cargos legislativos. Ambas cosas, aunque relacionadas, son distintas. Si lo que importa es la representación de los intereses de las mujeres, entonces no podemos inferir que esos intereses no están representados simplemente por el número de representantes mujeres en el Congreso. Eso es, claro, a menos de que estemos dispuestos a sostener que los hombres son incapaces de representar a las mujeres en su carácter de ciudadanas. Sin embargo, esto es precisamente lo que sostienen los defensores de la noción ascriptiva de la representación. Dado que las mujeres constituyen la mitad de la población, es natural y justo que tengan una proporción similar de representantes en el Congreso. Aquí, como se ha visto, es evidente el abandono de la noción de igualdad de oportunidades y el tránsito hacia la idea de "igualdad de resultados". Se supone que los intereses de hombres y mujeres divergen y en consecuencia los hombres no pueden representar de manera "sustantiva" los intereses de las mujeres.

Existen objeciones bien establecidas a la representación política de grupos ascriptivos. Hasta hace poco, lo cierto era que, como reconocía una simpatizante de este tipo de medidas, la representación ascriptiva no era muy popular entre los teóricos políticos (Mansbridge 1999). Si lo que se busca no es sólo una acción de discriminación positiva para las mujeres en un campo de empleo particular, el trabajo legislativo, entonces es necesario argumentar que las legisladoras llevan al Congreso una perspectiva singular de sus representadas, así como que *actúan* de una forma particular en beneficio de los intereses de las mujeres en la sociedad. Los estudios empíricos en otros países encuentran poco apoyo para estas hipótesis. En algunas legislaturas estatales en Estados Unidos las mujeres legisladoras no se ven a sí mismas actuando en nombre de las mujeres. De la misma forma, los estudios han encontrado evidencia de que el género tiene poca incidencia en predecir

el apoyo de medidas a favor de las mujeres. Así, el que haya más diputadas y senadoras no necesariamente conducirá a una mejor representación de los intereses tangibles de las mujeres en la sociedad. En México, la proporción de votos a favor y en contra de las legisladoras no difirió de manera significativa en 35 votaciones del primer periodo ordinario de sesiones de la LXI Legislatura (septiembre a diciembre de 2009). Los votos reflejaron la composición de la Cámara de Diputados (Aparicio, Langston y Flores 2010, 47). En efecto, como señala Pitkin (1972, 89),

tendemos a suponer que las características de individuos son una guía para las acciones que realizará, y nos preocupamos por las características de nuestros legisladores precisamente por esa misma razón. Pero no se trata de una simple correlación; el mejor representante descriptivo no es necesariamente el mejor representante para la actividad o para el gobierno.

Representar quiere decir “actuar por” o “en nombre de otros”. Pero, si hablamos de la representación “como la actividad de ‘hacer representación’ o dar información entonces un representante parece tener un deber; debe reflejar a sus electores de un modo tan verdadero y exacto como sea posible”.

Uno de los alegatos a favor de las cuotas es que éstas son justificables debido a la historia de exclusión política que han sufrido las mujeres; hasta 1957 no podían votar en México. La injusticia sufrida ha hecho que para algunos sea atractivo proponer las cuotas como una medida de acción afirmativa, destinada a remediar a través de la intervención estatal las injusticias que se perciben. Creo que esto es importante, porque confunde dos cosas: una teoría ascriptiva de la representación, que en principio no debería requerir de las injusticias sufridas por un grupo, con medidas de acción afirmativa que son propuestas para remediar una situación determinada. La lógica de las justificaciones de la representación ascriptiva de grupos corre por otro camino, en muchos sentidos, más radical, que rompe con presupuestos centrales del liberalismo, como la justicia procedimental encarnada en la idea de “una persona, un voto”

y la certeza de que en tanto todos los ciudadanos tengan una igual oportunidad de influenciar el proceso electoral, el resultado de ese proceso, cualquiera que éste sea, será justo. Por ejemplo, Mansbridge postula que en condiciones de “incapacidad comunicativa”,

incluyendo incapacidad causada por el descuido y la desconfianza, la experiencia compartida que captura de manera imperfecta la representación ascriptiva facilita la comunicación vertical entre representantes y electores (Mansbridge 1999, 641).

Las mujeres confiarán más en las mujeres, puesto que comparten una misma experiencia: la de “ser mujeres”.

Como se ha visto, la política de la acción afirmativa fue inicialmente pensada como un sistema de discriminación positiva. En efecto, se buscaba proveer a grupos minoritarios tradicionalmente discriminados igualdad de oportunidades, particularmente en los ámbitos laboral y educativo. Como señala John Skrentny (1996), en el mundo anglosajón la idea vino de una antigua noción inglesa legal de “equidad”, que se preocupaba por determinar lo que era justo en una situación particular, en oposición a observar rígidamente una norma legal. Ello confirma que la idea es ajena al desarrollo del gobierno representativo, como se ha sostenido. El concepto “acción afirmativa” apareció por primera vez como parte de la legislación laboral estadounidense en 1935. Como se concibió en Estados Unidos, durante la década de 1960, la acción afirmativa incorporó las siguientes ideas:

1. La exigencia de que los empleadores consideraran la raza como un factor relevante al momento de efectuar contrataciones de personal.
2. Un énfasis en contabilizar minorías anónimas en la fuerza laboral (en oposición a tratar a cada individuo como individuo).
3. El abandono de tratar de identificar víctimas individuales de discriminación.
4. Una reevaluación de los estándares comúnmente aceptados del mérito.

5. Una preocupación centrada en la representación o empleo de minorías.

Como señala Skrentny, probablemente la razón más poderosa que llevó a la adopción de la acción afirmativa y al abandono de la política previa de intentar borrar las diferencias raciales y evitar la discriminación no fue un cambio del paradigma normativo, sino más bien una situación de emergencia social: los motines y disturbios raciales que tuvieron lugar en los barrios negros en varias importantes ciudades de Estados Unidos en la década de 1960.

Como resultado de los tumultos, las universidades establecieron cuotas mínimas de estudiantes de ciertos grupos (negros, chicanos y otros). Conviene mencionar varias cosas sobre la acción afirmativa. La primera es que estas medidas fueron concebidas originalmente como un recurso temporal. Existirían el tiempo suficiente para colocar a los miembros de esos grupos en igualdad de condiciones. Después, ya no serían necesarias. El resultado de estas políticas ha sido objeto de enorme controversia. Algunos creen que sólo un pequeño porcentaje de personas desaventajadas —pertenecientes a las clases medias negra y latina— ha sido beneficiado. En segundo lugar, la acción afirmativa no se extendió al campo de la política, más allá de la redistribución. Ahí, la revolución de los derechos civiles de la década de 1960 había llevado las cosas en una dirección muy diferente. El objetivo de Martin Luther King y otros activistas era lograr la efectiva igualdad política y civil entre blancos y negros. Su ideal era una sociedad “ciega al color”. Se trataba de remover los obstáculos para este fin.

A primera vista, las cuotas recién establecidas en México tienen como referente a las políticas de acción afirmativa. Sin embargo, ésta tiene como objetivo a grupos minoritarios en la sociedad. Se pueden decir muchas cosas de las mujeres, pero no que sean una minoría: componen la mitad de la sociedad mexicana. Por esa razón no es posible seguir la lógica de medidas como la acción afirmativa. En realidad, la idea de las cuotas tiene un origen más antiguo. En la historia de la representación política existieron dos interpretaciones rivales sobre cómo debía repre-

sentarse a la sociedad. En el siglo XVIII, cuando nació el gobierno representativo, algunos pensaban que el parlamento debía ser un modelo a escala de la sociedad; ésta se conoce como la teoría de la representación en “espejo”, pues el cuerpo representativo debía reflejar fielmente las características del electorado (Pitkin 1972). En palabras de Pitkin:

si el gobierno representativo es un sustituto de la democracia directa, si el legislativo es un sustituto de la asamblea de todo el pueblo, debería aproximarse al original tanto como fuese posible. Si no podemos poseer el ideal, al menos queremos algo tan próximo a él como pueda conseguirse (Pitkin 1972, 86).

Las proporciones debían ser guardadas en el Congreso. Vital para esta visión era la noción de que sólo personas de un grupo o clase determinados podían representar efectivamente a los miembros de esos grupos. Sólo un zapatero podía representar al gremio de los zapateros. Lo que garantizaba que los representantes representarían adecuadamente era la *semejanza* entre ellos y sus electores. Afirma Pitkin, “Detrás de todas las aplicaciones del punto de vista descriptivo a la vida política subyace el repetido ideal de la perfecta réplica, de la imagen intachable, del mapa que todo lo contiene”. Pero, advierte, “ese ideal bien puede ser quimérico, y por consiguiente peligroso. Una perfecta exactitud en la correspondencia es imposible” (Pitkin 1972). A esta concepción de la representación se le opuso otra muy diferente, que a la postre acabó por imponerse. Se trataba de la representación funcional. Un diputado no tenía que ser idéntico o muy semejante a sus electores para representar sus intereses de manera eficaz. El parlamento no tenía que ser en su composición un modelo en miniatura de la sociedad mayoritaria. No era la semejanza la que garantizaba la representación efectiva, sino la comunidad de intereses. Detrás de esta concepción de la representación se hallaba la idea de que la vida política supone ciudadanos que se piensan a sí mismos como participantes en la construcción de un discurso común sobre las instituciones compartidas. Este debate público, debe, por supuesto,

ocuparse de los particulares contextos, necesidades e intereses de personas y grupos diferentes.

Los legisladores mexicanos que establecieron las cuotas obligatorias siguieron una tendencia actual que busca revivir la teoría de la representación en espejo. En efecto, en los últimos años las feministas y los multiculturalistas han revivido esta añeja idea en sus propuestas de representación asegurada para grupos minoritarios. Reeditan así una vieja creencia antiliberal. Para ellos, las identidades y las lealtades grupales —o de género— tienen precedencia sobre cualquier identidad y lealtad social más amplia. ¿Cuál es la visión de la sociedad detrás de la propuesta de las cuotas para mujeres? Supone, como lo hacían los teóricos de la representación en espejo, que sólo las mujeres pueden representar de modo correcto a las mujeres. Idealmente, el Congreso debe reproducir la composición de la sociedad. La mitad de los diputados y senadores deben ser mujeres. No habría nada malo en un Congreso compuesto por hombres y mujeres en igual proporción —o, para el caso, compuesto mayoritariamente por mujeres— pero eso no sería un bien en sí mismo. No lo sería porque lo verdaderamente importante es *cómo* representan los representantes —sean éstos del sexo que sean— a sus representados. La teoría de semejanza supone de manera implícita que las mujeres estarían mejor representadas por mujeres. Sin embargo, esto a su vez presupone que la identidad principal para las mujeres es la de “mujeres”, por encima de cualesquiera otras. Y esto es falso. Las mujeres son profesionistas, amas de casa, católicas, protestantes, ateas, de izquierda y de derecha. Es una falacia pensar que un hipotético Congreso donde la mitad de las curules fueran ocupadas por mujeres favorecería, sin más, una agenda “de género”. Contra lo que las feministas a menudo creen, las mujeres no son más progresistas que los hombres. Por ejemplo, presumiblemente un porcentaje importante de las mujeres de ese Congreso hipotético se opondría a la legalización del aborto. Sin duda, muchas diputadas y senadoras se conciben a sí mismas, antes que como mujeres, como panistas o perredistas, como lideresas de gremios, como empresarias o profesionistas.

La ilusión detrás de las cuotas es la ilusión de un mundo de identidades primordiales e inmutables. No sólo refleja una imagen deformada de la sociedad, sino que promete crear dificultades prácticas, como las que ya hemos encontrado. Idealmente, tanto hombres como mujeres tendríamos el mismo interés por los asuntos públicos. Es deseable que ambos géneros tengan la misma disposición para entrar a la política. Haríamos bien en educar a nuestros niños y niñas en la creencia de que la política es una actividad que no debe distinguir géneros. Así, más mujeres querrían entrar a la vida pública. Esto es palpable en la política contemporánea. Según Aparicio, Langston y Flores, en comparación con otros candidatos masculinos

las candidatas cuentan, en general, con menores niveles de experiencia política previa antes de llegar a la candidatura [a diputado] federal, lo cual las afecta en dos formas claras. En primer lugar, son postuladas en distritos más difíciles para su partido, es decir, en distritos perdedores, donde la posibilidad de triunfo es baja aún antes de que inicie la campaña. Esto refleja la creencia de los líderes de partido de que este tipo de candidatas no podrán ganar en un distrito más competido. En segundo lugar... porque una vez que las campañas han iniciado, una candidata con escasa experiencia le será mucho más difícil contactar y persuadir a líderes locales o vecinales, dado su escaso nivel de reconocimiento al interior del distrito. Si las candidatas a diputado federal contaran con una mayor experiencia política previa resolverían estas dos barreras: al contar con un amplio reconocimiento entre sus demarcaciones, podrían convencer a los líderes partidistas de su popularidad y viabilidad como candidatos en distritos reñidos o competidos. Al estar mejor posicionadas en cierto tipo de distritos, podrían desarrollar campañas más eficaces y con mayores recursos y apoyos tanto de promotores del voto como de donaciones de campaña (Aparicio, Langston y Flores 2010, 44).

Como señalan esos autores, un importante número de líderes locales son mujeres. Es un mito que las mujeres en México no participen activamente en política:

están presentes en sus colonias a lo largo del día, conocen a sus vecinos, participan en actividades escolares o en los mercados. Acuden a la presidencia municipal y se quejan de la falta de luz, agua y pavimentación. El problema es que, a pesar de participar políticamente en estos niveles, muchas mujeres no parecen ser capaces de pasar a renglones superiores de representación o participación, como sí lo logran algunos cuadros políticos varones... muchos de los líderes locales (incluyendo a las mujeres) no tienen muy altos niveles educativos y por ende, no pueden insertarse fácilmente en otros tipos de empleo. Además, debido a que las mujeres que participan como líderes de colonias también trabajan como el sustento de su familia y, a su vez, tienen la responsabilidad de cuidar a los hijos, poseen un tiempo limitado (Aparicio, Langston y Flores 2010, 45).

Normalmente las candidatas exitosas y competitivas pertenecen a la clase media, y por lo tanto han tenido mayores oportunidades educativas y laborales.

CONCLUSIONES

A lo largo de más de 200 años, desde la invención del gobierno representativo, la igualdad ha sido, a un tiempo, un ideal por alcanzar y un problema. Lo sigue siendo hoy. Muchos de los que en 1776 promulgaron en Estados Unidos que los hombres eran iguales por naturaleza, poseían esclavos. En la democracia la igualdad coexiste —a veces en armonía, a veces en conflicto—, con otros valores constitutivos como la libertad. Los debates actuales son, así, parte de la historia de la democracia y lo más probable es que continúen en el futuro, a la vez que se abren nuevos horizontes normativos que nos obliguen a cuestionar ideas previas. Sin embargo, esta marcha hacia una mayor y mejor democracia no es lineal. Su camino está sembrado de tropiezos y, más aún, de equívocos y retrocesos. No todos los ideales de una tradición merecen ser preservados simplemente porque son antiguos. De la misma forma, no todas las ideas recientes merecen ser incorporadas sólo porque son nue-

vas. Debemos conservar o adoptar aquellas normas que nos parezcan, hoy, moralmente persuasivas. El sufragio universal era una locura o una extravagancia en los orígenes del gobierno representativo, mientras que hoy nos parece ordinario. En sentido opuesto, a los estadounidenses les pareció una idea de vanguardia prohibir el consumo de alcohol en las primeras décadas del siglo xx. Hoy creemos que esa medida fue un error; no iban hacia adelante. No siempre es evidente qué cosas implican un avance.

La igualdad demanda no un mismo número de asientos asegurados por decreto para ambos géneros, sino igual oportunidad y derecho para acceder a ellos. Requiere que los ciudadanos y las ciudadanas tengan las mismas condiciones objetivas —sociales, educativas, legales y culturales— que les permitirían competir por ellos si es que así lo desean. Como hemos visto, hay mucho que hacer aquí. Mientras más mujeres entren a la política y logren ascender en la escala profesional, tendremos más candidatas capaces de competir con éxito en la política electoral. Aquellas condiciones que afectan desproporcionadamente a las mujeres para lograr este fin deben ser remediadas para que cuenten con igualdad de oportunidades. Pero existen límites. ¿Se puede forzar artificialmente este deseo? Es una mala idea seguir un criterio que antepone al interés y al mérito un criterio no voluntario y meramente accidental. Nada debe impedir que los ciudadanos participen en la política en términos de igualdad. Pero no es posible manufacturar artificialmente el interés. El esfuerzo debe estar encaminado a lograr las bases sociales de una verdadera igualdad. Como muchas otras cosas, es mucho más difícil lograr esto que aprobar una ley.

Si quienes proponen las cuotas quieren cimentar normativamente estas medidas, deben abandonar el discurso de la acción afirmativa y moverse hacia justificaciones filosóficas más ambiciosas. Algunos están haciéndolo ya. Tal vez de esa manera se vean forzados a reconocer las implicaciones normativas que esas teorías tienen para las concepciones de la democracia liberal. De la misma forma, en México los legisladores reconocieron implícitamente que el sistema de cuotas estaba en conflicto, o al menos era alternativo, a los criterios democráticos de selección.

Por eso dejaron una puerta de escape a la exigencia de cumplir con las cuotas en aquellos distritos donde los partidos seleccionaran a sus candidatos “democráticamente”. ¿En qué consideraciones filosóficas se basó la preferencia de los legisladores por criterios democráticos sobre aquellos de equidad de género? No existe una respuesta convincente. Pero debería existir.

FUENTES CONSULTADAS

- Amedi. Asociación Mexicana de Derecho a la Información. 2008. “Carta”. www.amedi.org.mx/sitio_anterior/spip.php?article1304&debut_articulos_auteur=1525&debut_articulos_rubrique=25 (consultada el 12 de julio 2011).
- Aparicio, Javier. 2011. *Cuotas de género en México. Candidaturas y resultados electorales para diputados federales 2009*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- . Joy Langston y Laura Georgina Flores. 2010. *Seguimiento a la actividad legislativa desde la perspectiva de equidad de género. Informe final con comentarios integrados*. México: CIDE.
- . y Joy Langston. 2009. *Evaluación de la perspectiva de género en plataformas de partidos políticos, candidaturas y cargos de elección 2009, informe parcial*. México: Inmujeres/CIDE.
- Baldez, Lisa. 2004. “Elected Bodies: The Gender Quota Law for Legislative Candidates in Mexico”, *Legislative Studies Quarterly* 29 (2): 231-58.
- . 2007. “Primaries v. Quotas: Gender and Candidate Nominations in Mexico, 2003”, *Latin American Politics and Society* 49 (3): 69-96.
- Barry, Brian. 2001. *Culture and Equality*. Cambridge: Harvard University Press.
- Bruhn, Kathleen. 2003. “Whores and lesbians: political activism, party strategies, and gender quotas in Mexico”, *Electoral Studies* 22: 101-19.
- Cofipe. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2007. México: Instituto Federal Electoral.

- Dahl, Robert. 2005. *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. México: Taurus.
- Dahlerup, Drude, ed. 2006. *Women, Politics and Quotas*. Nueva York: Routledge.
- De Tocqueville, Alexis. 1957. *La Democracia en América*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Franceschet, Susan. 2008. Measuring the Impact of Quotas on Women's Substantive Representation: Towards a Conceptual Framework. Trabajo presentado en la reunión de la American Political Science Association. Boston, EU.
- Htun, Mala. 2004. "Is Gender like Ethnicity? The Political Representation of Identity Groups". *Perspectives on Politics* 2 (3): 4-24.
- Inter-Parliamentary Union. 2011. "Women in National Parliaments: Situation as of 30 April 2011", <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm> (consultada el 30 de junio de 2011).
- Jones, Mark. 2009. "Gender Quotas, Electoral Laws, and the Election of Women: Evidence from the Latin American Vanguard". *Comparative Political Studies* 42 (1): 341-55.
- Krook, Mona Lena. 2007. Gender and political institutions: implementing quotas for women in politics. Trabajo presentado en la reunión de la American Political Science Association. Chicago, EU.
- . 2009. *Quotas for Women in Politics: Gender and Candidate Selection Reform Worldwide*. Nueva York: Oxford University Press.
- . 2010. "Women's Representation in Parliament: A Qualitative Comparative Analysis". *Political Studies* vol. 58, 5: 886-908.
- Langston, Joy y Javier Aparicio. 2011. Gender Quotas are not Enough. How Background Experience and Campaigning Affect Electoral Outcomes. Trabajo presentado en la reunión de la Midwest Political Science Association. Chicago.
- Manin, Bernard. 1998. *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza.
- Mansbridge, Jane. 1999. "Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent "Yes"", *Journal of Politics*, 61-3:628-57.

- Mill, John Stuart. 1994. *Del gobierno representativo*. Madrid: Tecnos.
- Pitkin, Hannah. 1972. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
- Sartori, Giovanni. 2003. *¿Qué es la democracia?*. México: Taurus.
- Skrentny, John David. 1996. *The Ironies of Affirmative Action*. Chicago: University of Chicago Press.
- Williams, Melissa S. 1998. *Voice, Trust and Memory. Marginalized Groups and the Failure of Liberal Representation*. Princeton: Princeton University Press.

*Igualdad democrática
y medidas afirmativas. ¿Equidad y cuotas?*

es el número 10 de la Serie Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral. Se terminó de imprimir en septiembre de 2011 en la Coordinación de Comunicación Social del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Carlota Armero núm. 5000, Col. CTM Culhuacán, Del. Coyoacán, 04480, México, D.F.

Su tiraje fue de 1,500 ejemplares.