

Cuotas de género en política y economía

Regulación y configuración institucional en España

Emanuela Lombardo y Tània Verge*

Resumen: Las cuotas de género en la política y en los consejos de administración de las empresas presentan diferencias importantes en España respecto al grado de coerción, el periodo de implementación establecido y las sanciones por incumplimiento, indicando una regulación “fuerte” para las primeras y “débil” para las segundas. Para explicar por qué se introdujeron enfoques regulativos diferentes, adoptamos un enfoque feminista institucionalista que nos permite analizar la distinta configuración institucional subyacente a los sucesivos procesos de reforma de estas cuotas, así como las estrategias discursivas de los actores clave que apoyaron o se opusieron a su adopción. Mientras que las cuotas en la política siguieron una secuencia armónica, en las empresas la secuencia fue claramente conflictiva.

Palabras clave: cuotas de género, feminismo institucionalista, partidos políticos, consejos de administración, España.

Gender Quotas in Politics and Corporate Boards: Regulation and Institutional Configuration in Spain

Abstract: Gender quotas in politics and in corporate boards are significantly different in Spain regarding their degree of coercion, the time frame for their implementation, and the sanction for non compliance, indicating a *strong* regulation of the former and a *weak* regulation of the latter. To explain why different regulatory approaches were introduced, we

*Emanuela Lombardo es profesora contratada doctora en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración II e Instituto de Investigaciones Feministas. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid. Campus de Somosaguas, 28223 Pozuelo de Alarcón (Madrid), España. Tel: +34 91 394 2888. Correo-e: elombard@ucm.es. Tània Verge es profesora contratada doctora en el Departamento de Ciencias Políticas y Sociales, Universitat Pompeu Fabra, C/Ramon Trias Fargas 25, 08005 Barcelona, España. Tel: +34 93 542 2836. Correo-e: tania.verge@upf.edu. Las autoras agradecen por sus comentarios al editor de la revista y a las dos personas que han elaborado las evaluaciones anónimas de este artículo, así como a las organizadoras y participantes del seminario “Gender quotas in Europe: Towards Gendered Citizenship”, European University Institute, Florencia, 10-12 de septiembre de 2014.

Artículo recibido el 25 de marzo de 2016 y aceptado para su publicación el 27 de septiembre de 2016.

adopt a feminist institutionalist approach that allows us to analyse the different institutional configuration underpinning the successive quota reform processes as well as the discursive strategies used by the key actors pushing for and resisting their adoption. Whereas quotas in politics followed a harmonizing sequence, in the case of corporate quotas the sequence was clearly disjointed.

Keywords: gender quotas, feminist institutionalism, political parties, corporate boards, Spain.

Introducción

En las últimas décadas se ha ampliado la intervención del Estado en la promoción de la igualdad de género en los puestos de toma de decisiones (Franceschet y Piscopo, 2013, p. 301). Han sido identificadas diferentes “generaciones” de cuotas. La primera generación abordó el desequilibrio de género de los parlamentos, la segunda promovió la presencia de las mujeres en los consejos consultivos de la administración pública y la última generación tiene como objetivo conseguir la paridad en los consejos de administración de las (grandes) empresas, ya sean públicas o privadas (Holli, 2011). Aunque las cuotas se han convertido en un fenómeno global (Dahlerup, 2006; Krook, 2009), los países que han adoptado medidas legislativas de este tipo no las aplican necesariamente a todas las esferas, siendo todavía pocos los países que han adoptado medidas de acción positiva en el ámbito empresarial (Fagan *et al.*, 2012).

Suele ser frecuente que las cuotas aplicadas en un mismo país para los diferentes ámbitos presenten diferencias importantes respecto al criterio de paridad en uso, el periodo de implementación establecido y los incentivos proporcionados para su cumplimiento efectivo, lo que produce resultados dispares. Por ejemplo, en el marco de la Unión Europea (UE), en 19 de los 28 países miembros la proporción de diputadas en los parlamentos nacionales es más elevada que el de consejeras de las grandes empresas, como muestra en el cuadro 1.

Hasta la fecha, la literatura especializada no ha examinado por qué las cuotas vigentes en cada país en distintas esferas difieren más entre sí que las cuotas aplicadas por distintos países en las mismas esferas (Meier, 2014). El artículo se propone dar respuesta a este interrogante analizando las cuotas que presentan un mayor contraste, esto es, las aplicadas en las esferas política (listas electorales) y económica (consejos de administración de las empresas). Las cuotas en el ámbito económico han sido poco exploradas y la comparación entre ambos tipos de cuotas ha recibido escasa atención

CUADRO 1. Porcentaje de diputadas nacionales y consejeras de grandes empresas en la Unión Europea

	Diputadas	Ranking	Consejeras	Ranking	Diferencia
Suecia	46	1	36	2	10
Finlandia	42	2	30	3	12
España	39	3	20	13	19
Holanda	38	3	28	5	10
Bélgica	38	3	27	7	11
Dinamarca	37	6	27	7	10
Alemania	37	6	27	7	10
Eslovenia	34	8	24	11	10
Portugal	34	8	14	18	20
Italia	31	10	30	3	1
Reino Unido	30	11	27	7	3
Austria	30	11	20	13	10
Polonia	28	13	20	13	8
Luxemburgo	28	13	13	20	15
Estonia	27	15	8	27	19
Francia	26	16	37	1	-11
Lituania	24	17	13	21	11
Irlanda	22	18	16	17	6
Croacia	21	19	22	12	-1
Rep. Checa	21	19	9	25	12
Eslovaquia	20	21	14	18	6
Bulgaria	19	22	18	16	1
Grecia	19	22	9	25	10
Letonia	16	24	28	5	-12
Rumanía	14	25	10	24	4
Chipre	13	26	11	22	2
Malta	13	26	5	28	8
Hungría	10	28	11	22	-1
Media UE-28	27		20		

Fuente: Elaboración propia a partir de EIGE (2017), datos hasta abril de 2016.

académica, pese a su potencial para contribuir a los estudios empíricos y teóricos sobre las cuotas de género. De este modo, dilucidar por qué la trayectoria exitosa en un tipo de cuotas en un ámbito no se repite necesariamente con otro tipo de cuotas ni en otros ámbitos resulta especialmente relevante para el contexto iberoamericano, que ha sido pionero en el mundo en la adopción de cuotas electorales de género (Baldez, 2004; Jones, 2009; Hinojosa, 2012; Piscopo, 2015) pero no en las cuotas empresariales (Flabbi *et al.*, 2016).

En esta investigación tomamos España como caso de estudio, uno de los pocos países europeos que aplican cuotas legales para el ámbito político y de los primeros del mundo, tras Noruega, en adoptarlas también para el ámbito empresarial. El análisis del caso español también es interesante porque, a pesar de que ambas cuotas se adoptaron simultáneamente mediante la Ley 3/2007 para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres, más conocida como Ley de Igualdad, su diseño es sustantivamente distinto y se ha logrado un resultado muy desigual en el nivel de feminización de las instituciones políticas y de los órganos de dirección de las empresas, con un diferencial entre la proporción de diputadas y consejeras de 19 puntos porcentuales. Así, tras las últimas elecciones generales de 2016, la representación de las mujeres en el Congreso de los Diputados alcanzó 39.4 por ciento, mientras que los consejos de administración de las empresas a las que se aplican las cuotas siguen altamente masculinizados, con 20 por ciento de mujeres en 2016 (véase el cuadro 1).

¿Por qué la trayectoria exitosa de las cuotas en política en el caso español no se ha repetido para las cuotas en las empresas? Nuestra hipótesis principal es que la diferente regulación de las cuotas, “fuerte” para la política y “débil” para la economía, se explica por la distinta configuración institucional subyacente a cada uno de estos ámbitos. Por regulación fuerte entendemos la que obliga a todos los actores, está basada en la aplicación inmediata del principio de presencia equilibrada en las primeras elecciones celebradas tras la adopción de la cuota legal y establece una dura sanción en caso de incumplimiento. La regulación débil se refiere a un enfoque basado en la autorregulación de las propias empresas, especialmente las de mayor tamaño, un periodo de aplicación más laxo y la ausencia de sanciones por incumplimiento.

Partiendo de un enfoque feminista institucionalista (Mackay *et al.*, 2010; Krook y Mackay, 2011), analizamos la configuración institucional subyacente a ambas cuotas. Los resultados del análisis empírico indican que las cuotas

en la política han experimentado una secuencia armónica mientras que en el campo empresarial se produjo una secuencia conflictiva. Las diferentes instituciones que afectan los procesos de reclutamiento político o empresarial se combinaron de diferente modo, produciendo resultados dispares en la regulación de las cuotas y, eventualmente, en el grado de feminización conseguido. Este enfoque resulta útil a su vez para identificar las resistencias a los cambios promovidos por las políticas de igualdad (Lombardo y Mergaert, 2013), así como las estrategias discursivas de los actores clave que promovieron o se opusieron a tales reformas. Como ha destacado la literatura especializada, la adopción exitosa de las cuotas de género depende en buena medida de las oportunidades políticas y discursivas existentes para los actores “críticos” (Celis, 2006), especialmente las activistas feministas, a la hora de hacer resonar las demandas de igualdad de género en las instituciones políticas y económicas existentes (Ferree, 2012; Kunovich y Paxton, 2005).

El artículo empieza presentando el enfoque institucionalista y con perspectiva de género que estructura el marco teórico del estudio, así como la metodología empleada en el análisis empírico. A continuación, se exploran, respectivamente, para el caso de España, las configuraciones institucionales y las estrategias de los actores que se mostraron a favor y en contra de las cuotas de género en la política y en el campo económico. Por último, discutimos el impacto de las secuencias diferenciales de las reformas introducidas en materia de cuotas en las dos arenas bajo examen y extraemos varias implicaciones para el estudio comparado de las cuotas de género, que pueden ser de interés para análisis de otros contextos como el iberoamericano.

Configuración institucional y actores clave en la adopción de las cuotas de género

Para analizar por qué las cuotas electorales y las cuotas para los consejos de administración de las empresas presentan diferencias sustantivas en su diseño e implementación, seguimos un enfoque institucionalista feminista. Este enfoque pone en el centro de la investigación el efecto diferenciado y a menudo desigual que las instituciones tienen en mujeres y hombres, los mecanismos que sostienen la reproducción de tal desigualdad, las implicaciones que esto tiene para las estrategias de los actores y los legados institucionales que deben superar los intentos de reforma. En este sentido, se parte de la premisa de que las instituciones no son neutrales al género sino que reflejan y refuerzan relaciones de poder (Krook y Mackay, 2011; Mackay

et al., 2010). Se trata pues de un enfoque basado en el “nuevo institucionalismo” al que se incorpora de manera transversal la perspectiva de género.

Las instituciones son las “reglas del juego” que enmarcan las interacciones de los individuos y los comportamientos sociales (North, 1990, p. 3). Estas reglas incluyen dimensiones tanto formales (normalmente reglas conscientemente diseñadas y codificadas, escritas) como informales (Campbell, 2004, p. 1). Las últimas están integradas por reglas generalmente no escritas pero socialmente compartidas que son “creadas, comunicadas e impuestas fuera de los canales oficiales” (Helmke y Levitsky, 2004, p. 727). El recurso a reglas informales (normas, rutinas, prácticas) que coexisten con las reglas formales o las sustituyen a menudo menoscaban los efectos buscados por las políticas de igualdad, en este caso por las cuotas de género (Kenny, 2014).

Tal como hemos avanzado en la introducción del artículo, esperamos que la configuración institucional específica subyacente a los distintos ámbitos (político o económico) determine el tipo de regulación de las cuotas (fuerte o débil), como resumimos en el cuadro 2. Los estudios sobre las medidas legislativas que introducen cuotas electorales de género deben tener en cuenta cómo estas reformas interactúan con instituciones previamente existentes de tipo *sistémico*, *normativo* y *práctico*, haciendo que suelen requerirse múltiples intentos de reforma o que su implementación no sea efectiva (Krook, 2009, pp. 52-53). El resultado de tal interacción puede ser un buen ajuste entre las distintas instituciones afectadas —una secuencia armónica— o conllevar conflicto o tensión entre dichas instituciones —una secuencia discordante o conflictiva—. Esta perspectiva secuencial de la adopción de cuotas nos permite investigar el papel que desempeñan instituciones concretas en el desarrollo cambiante de las configuraciones institucionales. En este estudio ampliamos el enfoque de Krook (2009) para incluir también las instituciones sistémicas, normativas y prácticas que afectan a las cuotas de género en las empresas, tal como se resume en el cuadro 3, y ponemos un mayor énfasis en las instituciones informales que operan en los procesos de reclutamiento.

En la esfera política, las “instituciones sistémicas” que subyacen a los procesos de reclutamiento y selección de candidatos y candidatas incluyen las características formales de la competencia política y las reglas electorales. Por un lado, los sistemas electorales proporcionales facilitan la representación de las mujeres y un mejor ajuste de las cuotas, ya que se inspiran en normas de participación plural de los grupos sociales mientras que los

CUADRO 2. Tipos de regulación de las cuotas de género

	Regulación fuerte	Regulación débil
Grado de coerción	Elevada – obliga a todos los actores	Baja – promueve la autorregulación, incluye a unos pocos actores
Marco temporal de aplicación	Inmediato	Dilatado
Sanciones por incumplimiento	Duras	Débiles o inexistentes

Fuente: Elaboración propia.

sistemas mayoritarios dan prioridad a los grupos socialmente dominantes (Krook *et al.*, 2009, p. 790). Con listas cerradas, para resultar electas, las mujeres deben ser ubicadas en posiciones elegibles, mientras que las listas abiertas pueden operar en beneficio de los candidatos más conocidos, generalmente hombres, especialmente en los países con un enfoque más tradicional de los roles de género. Dentro de los sistemas proporcionales, el porcentaje de candidatas electas tiende a ser mayor en los distritos plurinominales de tamaño grande, puesto que éstos permiten la inclusión en las listas de grupos tradicionalmente infrarrepresentados sin que se produzca un juego de suma cero para el grupo que pierde posiciones, como sería el caso de los sistemas mayoritarios con distritos uninominales (Norris, 2004). Sin embargo, si el tamaño de los distritos es elevado pero muchos partidos compiten por los escaños y obtienen representación, el resultado puede ser el mismo que en distritos más pequeños donde concurre un número menor de partidos, puesto que los hombres encabezan mayoritariamente las listas electorales (Matland, 1993).

Los actores políticos también se ven influidos por factores ideológicos, los cuales constituyen las “instituciones normativas”. Se incluyen aquí las concepciones existentes sobre la igualdad —igualdad de oportunidades frente a igualdad de resultados— y sobre la representación —“política de las ideas” frente a “política de la presencia” (Phillips, 1995). Las cuotas de género son más fácilmente adoptadas cuando la legislación (constitución, ley electoral, etc.), las ideologías partidistas o los valores socialmente aceptados apoyan la igualdad de resultados y se valoran las características socio-demográficas de los y las representantes (Dahlerup, 2007). Por ejemplo, los partidos de izquierda tienden a ser más sensibles a la igualdad de resultados y a la promoción de la presencia política de las mujeres (Kittilson, 2006).

Los partidos políticos contienen las “instituciones prácticas” que finalmente gobiernan la selección de candidaturas, esto es, el conjunto de prácticas formales e informales que subyacen a los procesos de selección. Las características individuales, como recursos y motivaciones, influyen en la “oferta” de candidatos y candidatas, pero las prácticas de selección son moldeadas por las “demandas” de quien recluta (Lovenduski y Norris, 1993). Las normas de género en la definición del candidato “ideal” (Chapman, 1993; Kenny, 2013) se sostienen por el fuerte desequilibrio de género a favor de los hombres en los órganos de los partidos encargados del reclutamiento y la selección de candidaturas (Niven, 1998). Se produce así un “efecto espejo” por el que el grupo dominante se autorreproduce ya que las características más valoradas del candidato “ideal” se fundamentan básicamente en las derivadas, aunque sea de manera estereotípica, de la masculinidad, como la ambición, la competitividad, incluso la agresividad en el estilo de hacer política, o la disponibilidad absoluta de horarios (Verge y De la Fuente, 2014). Este “capital homosocial” masculino no sólo proporciona a los hombres recursos “expresivos”, como confianza, simpatía o familiaridad, sino también recursos “instrumentales”, especialmente un acceso privilegiado a las redes sociales informales que operan en la política, conocidas en la literatura como *old boy networks*, que resultan clave en los procesos de selección (Bjarnegård, 2013; véase también Verge y Claveria, 2016).

En el plano económico, podemos identificar también instituciones sistémicas, normativas y prácticas que guían el reclutamiento de los miembros de los consejos de administración de las empresas. Respecto a las “instituciones sistémicas”, cabe destacar, en primer lugar, que las empresas no compiten en los mismos mercados y sus consejos de administración suelen tener una baja visibilidad, por lo que es probable que el efecto “contagio” de las medidas adoptadas por sus competidores sea más débil. En segundo lugar, el funcionamiento interno de las empresas queda en gran medida sujeto a la autorregulación del sector, por ejemplo, códigos de buen gobierno corporativo. Con todo, la mayoría de los países regulan de alguna manera los consejos de administración, debiendo ajustarse su composición a varios requisitos legales, como la independencia de (algunos) miembros del consejo. De este modo, cuanto mayor sea la intervención del Estado sobre las empresas en un país, podemos esperar una adopción más fácil de las cuotas de género en los consejos de administración (Engelstad y Teigen, 2012; Suk, 2012).

En cuanto a las “instituciones normativas”, las concepciones sobre la participación del Estado en la economía pueden afectar la adopción de cuotas

CUADRO 3. Instituciones sistémicas, normativas y prácticas por tipo de cuotas de género

	Cuotas electorales	Cuotas en las empresas
Instituciones sistémicas	<ul style="list-style-type: none"> • Reglas electorales • Competición partidista 	<ul style="list-style-type: none"> • Predominio de la autorregulación • Las empresas no compiten en los mismos mercados y los consejos de administración tienen poca visibilidad
Instituciones normativas	<ul style="list-style-type: none"> • Igualdad de resultados y política de la presencia defendida por una variedad de actores • Aval a las acciones positivas en legislación y constitución 	<ul style="list-style-type: none"> • Predomina la igualdad de oportunidades y el principio meritocrático • Rechazo a la intervención del Estado en la vida de las empresas
Instituciones prácticas	<ul style="list-style-type: none"> • Masculinización de los órganos de selección de candidaturas • Redes informales • Candidato ideal (hombre) 	<ul style="list-style-type: none"> • Opacidad y endogamia de las comisiones de selección • Redes informales • Candidato ideal (hombre)

Fuente: Elaboración propia.

para los consejos de administración. Cuando la aceptación de la intervención estatal en la economía es amplia, las cuotas de género se considerarán un instrumento más legítimo que cuando predomina un enfoque más liberal (Tienari *et al.*, 2009; Casey *et al.*, 2011; Fagan *et al.*, 2012). Por otro lado, en el ámbito económico, la igualdad de oportunidades y la meritocracia suelen prevalecer sobre las nociones de igualdad de resultados. Por este motivo, los actores empresariales aceptarán más fácilmente argumentos basados en la productividad, es decir, en los beneficios económicos derivados de la inclusión de las mujeres, que no en argumentos normativos de justicia. En este sentido, numerosos estudios han demostrado el impacto positivo de la diversidad en la composición de los consejos de administración sobre la gestión de riesgos en las inversiones, el conocimiento de los hábitos de consumo de sus clientes o la aplicación de los códigos de buen gobierno (véanse, entre otros, Del Brío y Del Brío, 2009; Teigen, 2012; Piscopo y Clark, en prensa).

En cuanto a las “instituciones prácticas”, en los procesos de selección de los consejos de administración subyacen diferentes normas y estereotipos de género que hacen que el “candidato ideal” tenga características típicamente masculinas (Branson, 2007). Asimismo, las redes informales de contactos o *mentoring*, integradas casi exclusivamente por hombres, proveen a los

participantes de capital (homo)social masculino —esto es, un mayor acceso a las oportunidades de reclutamiento derivadas de la mayor cercanía y confianza cultivada entre hombres (Bjarnegård, 2013)—. Estos elementos dan como resultado unas prácticas de selección opacas y endogámicas que excluyen a las mujeres y muestran una clara preferencia por consejos homogéneos (Instituto de la Mujer, 2009; Mateos, Gimeno y Escot, 2010; Villiers, 2010). Puesto que la composición de los consejos refleja proporcionalmente la participación en el capital de la empresa, cuanto mayor sea el número de puestos a disposición de los accionistas, más margen de maniobra existirá para reflejar la diversidad de género (Bianco *et al.*, 2011), hecho que suele correlacionarse con el tamaño de la empresa (Hillman *et al.*, 2007; Miller y Triana, 2009).

Metodología y fuentes

El análisis empírico realizado se basa fundamentalmente en el método del análisis histórico de los procesos causales (*process tracing*). Por un lado, no se pueden aislar los eventos del propio proceso histórico en el que se inscriben (Büthe, 2002, p. 484). Por otro, este método de análisis histórico de los procesos causales, ampliamente utilizado desde los enfoques institucionalistas, nos permite prestar especial atención al factor temporal, esto es, a la secuencia o cadena de adopción de las políticas bajo examen (George y Bennett, 2005). Desde esta perspectiva, la causalidad va más allá de la covariación entre *X* e *Y*, cubriendo así los procesos concretos —en nuestro caso, la configuración institucional— por los que *Y* —la adopción de un tipo de cuota— llega a producirse (Gerring, 2010).

Las reformas de las cuotas son multifásicas (Krook, 2009), por eso, en el caso de la política contemplamos tanto las reformas emprendidas en el ámbito de la organización interna de los partidos como en el ámbito institucional (esto es, normativo-legal). Los términos de la comparación van mucho más allá de los resultados obtenidos, ya que nos adentramos en la configuración institucional que da lugar a un formato concreto de cuotas adoptadas (porcentaje, sanción y plazo de aplicación) y a unos resultados específicos en su implementación (un determinado nivel de feminización). De este modo, los procesos causales nos permiten valorar si la secuencia que siguieron las reformas en materia de cuotas de género para el caso de la política y de las empresas fue armónica o conflictiva según la interacción entre los tres tipos de instituciones presentadas en el anterior apartado, dando como resultado un enfoque regulativo más fuerte o más débil.

En la identificación de la configuración institucional y de las estrategias discursivas de los actores clave implicados se ha realizado un análisis del contenido de una amplia variedad de fuentes primarias, como los planes de igualdad de oportunidades aprobados por el gobierno central en el periodo examinado (I Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades 2008-2011 y II Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades 2013-2016), la legislación sobre las cuotas adoptadas (Ley Orgánica para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres así como el anteproyecto de la misma), los debates parlamentarios específicos en materia de cuotas (tanto en sesión plenaria como en el marco de la Comisión Mixta de los Derechos de la Mujer y de la Igualdad de Oportunidades), el Dictamen 8/2006 del Consejo Económico y Social sobre el anteproyecto de la Ley de Igualdad, la Sentencia 12/2008, de 29 de enero, del Tribunal Constitucional, y los distintos códigos de autorregulación empresarial aprobados hasta la fecha por la Comisión Nacional del Mercado de Valores (en 2006 y 2014) —la única autorregulación existente en el ámbito empresarial— así como la reciente Ley 31/2014 de sociedades de capital.

Asimismo, se ha realizado un análisis de fuentes secundarias sobre las dinámicas internas de los partidos y de los consejos de administración de las empresas. El volumen de trabajos publicados es mucho mayor en el caso de las cuotas utilizadas en el ámbito político que en el ámbito económico-empresarial, entre otros motivos porque las últimas son de introducción mucho más reciente. Dicho análisis tiene como objetivo proporcionar una nueva interpretación —esto es, una interpretación de segundo orden— de los estudios previos mediante “la identificación de las relaciones conceptuales significadas, aunque no estén expresadas de manera expresa en los hallazgos” de dichos estudios (Sandelowski y Barroso, 2007, p. 200). Específicamente, se trata de descubrir las instituciones formales e informales subyacentes a los procesos de reclutamiento tanto en la política como en las empresas.

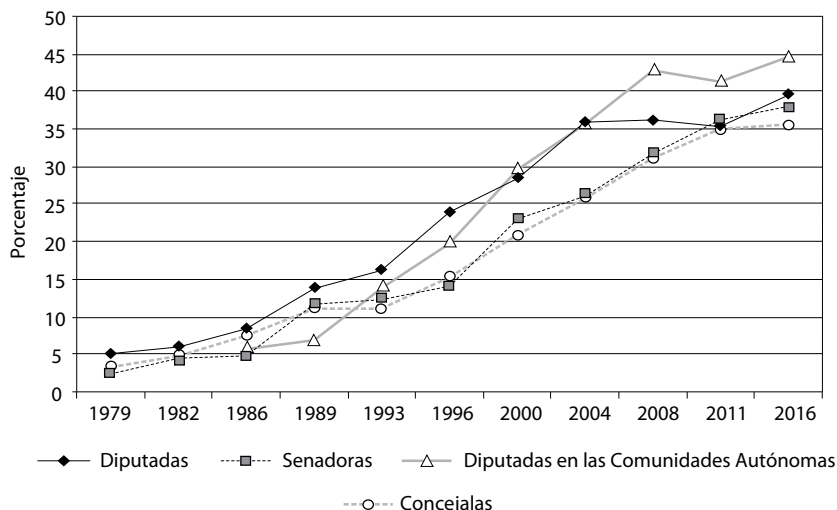
Cuotas electorales: regulación fuerte

La configuración institucional para la adopción de cuotas electorales de género a través de la Ley Orgánica 3/2007 para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres, más conocida como Ley de Igualdad, presentó una secuencia armónica, como discutimos a continuación. En 2007, existían ya reformas previas, incluyendo casos exitosos de adopción voluntaria de cuo-

tas por parte de varios partidos. Los partidos de izquierda Partido Socialista Obrero Español (PSOE), Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC), Izquierda Unida (IU), Iniciativa per Catalunya Verds (ICV) contaban con medidas de acción positiva desde 1980, tanto para las listas electorales como para los órganos ejecutivos, gracias a la presión de las militantes feministas con fuertes lazos con el movimiento de mujeres y con mujeres de otros partidos europeos que ya habían adoptado cuotas, así como con la Internacional Socialista de Mujeres (Valiente, 2005; Threlfall, 2007). Es decir, las instituciones prácticas del reclutamiento político habían sido ya reformadas por varios actores, incluyendo el género como criterio de elaboración de las listas electorales.

Estas primeras cuotas de partido, que reservaban una proporción de mujeres de 25 o 30 por ciento, conllevaron una feminización gradual de las distintas instituciones políticas (diputadas y senadoras nacionales, diputadas autonómicas y concejales locales), como puede observarse en la gráfica 1. Por ejemplo, entre 1986 y 1996 la presencia de diputadas socialistas en el Congreso pasó de 8.4 por ciento a 24 por ciento. La reforma en las instituciones prácticas encontró un buen acomodo con las instituciones sistémicas. En la implementación efectiva de las cuotas coadyuvó el sistema electoral proporcional y el hecho de que las listas electorales sean cerradas. Con este tipo de listas, la elección de los candidatos depende sobre todo de la posición asignada por el partido en la misma. Desde la segunda mitad de la década de 1990, los órganos de dirección de los partidos de izquierda impusieron las cuotas a las posiciones elegibles de las listas —con mayor facilidad en el caso del PSOE que de IU por contar con un número más elevado de posiciones seguras en las listas a repartir (Verge, 2006, 2008).

Los llamamientos internacionales a favor de la paridad en la política se multiplicaron a partir de mediados de la década de 1990, desde Naciones Unidas (Plataforma de Acción de Pequín, 1995), la UE (IV Plan de Acción para la Igualdad de Oportunidades, 1996-2000, y siguientes) o los partidos transnacionales de izquierda, como la Internacional Socialista primero y el Partido Verde Europeo y el Partido de la Izquierda Europea más adelante. La paridad ha quedado definida internacionalmente como una proporción mínima para cualquiera de los dos sexos de 40 por ciento, aunque en varios países y partidos se ha fijado en 50 por ciento. El giro discursivo mediante el cual la paridad se asociaba con la calidad de la democracia reforzó las estrategias de las feministas de los partidos (Krook, 2009). En España, los partidos de izquierda fueron los primeros en seguir tal llamamiento a fina-

GRÁFICA 1. Porcentaje de mujeres en las instituciones políticas, 1979-2016

Fuente: Elaboración propia a partir de Verge (2012) e Instituto de la Mujer (2016). *Nota:* En diciembre de 2015 se celebraron elecciones generales pero, ante la incapacidad de formarse un nuevo gobierno, las Cortes Generales fueron disueltas al cabo de unos pocos meses. El porcentaje de diputadas fue exactamente el mismo al alcanzado tras las elecciones generales de julio de 2016.

les de la década de 1990 y casi todos los demás partidos adoptaron cuotas similares a principios de la de 2000. Incluso el Partido Popular (PP), con su tradicional oposición a las cuotas, adoptó un vago objetivo (no vinculante) para conseguir un equilibrio de género en las candidaturas electorales (Verge, 2006).

De este modo, se abrió el camino para la reforma normativo-legal. Entre 1996 y 2003, inspirándose en otros países europeos, IU y el PSOE presentaron varias proposiciones de ley en materia de representación política equilibrada por género. Estas iniciativas legislativas contaron con el apoyo de la Coordinadora Española para el Lobby Europeo de Mujeres (CELEM) y fueron previamente analizadas por constitucionalistas a fin de asegurar su encaje con la doctrina constitucional española y evitar así el fracaso de las leyes de cuotas experimentado en Francia e Italia —la anulación por su respectivo Tribunal Constitucional (Jenson y Valiente, 2003, p. 91)—. Todas las proposiciones de ley fueron bloqueadas por el PP, que contaba con mayoría en el Congreso de los Diputados. El PP también boicoteó la reforma normativa a nivel autonómico impugnando ante el Tribunal Constitucional las

cuotas aprobadas en 2002 por Castilla La Mancha y las Islas Baleares, lo que supuso la suspensión de estas normas¹ (Verge, 2012, p. 402).

A nivel discursivo, el análisis del marco interpretativo de los documentos políticos de los partidos muestra un discurso altamente polarizado entre el PSOE, firme defensor de las cuotas, y el PP, en clara oposición a las mismas. El PSOE defendía las cuotas como un medio para mejorar la calidad y equidad de la democracia. En la sesión plenaria donde se aprobó la Ley de Igualdad, la diputada que intervino en representación del PSOE argumentó lo siguiente:

El principio de paridad busca garantizar equilibrio, justicia, oportunidad de acceso para todas e imparcialidad, porque todas valen como todos valen. Busca restituir una democracia incompleta, porque incompleta es una democracia que desperdicia el saber y buen hacer de sus mujeres.

En cambio, el PP rechazaba las cuotas con un discurso basado en la igualdad de oportunidades y la negación de la existencia de obstáculos estructurales para la representación política de las mujeres (Verge, 2006). En la misma sesión plenaria, la diputada interviniente en representación del PP calificó la paridad como una “trasnochada política” que desatiende las necesidades reales de las mujeres, llegando a acusar al PSOE de sectarismo por “imponer” esta medida tanto al ámbito político como al empresarial (Congreso de los Diputados, 2007, p. 12015).

Las organizaciones de mujeres presentaban encuadres alternativos más amplios que problematizaban la dominación masculina en las posiciones de poder, las prácticas políticas sesgadas al género y la persistencia de las estructuras patriarcales que impiden la representación paritaria. Cabe decir, no obstante, que estos argumentos fueron relativamente marginales en el debate político debido a que los actores que más voz tuvieron en el debate sobre las cuotas no fueron tanto los pertenecientes a la sociedad civil sino a los partidos políticos (Lombardo, 2008). A pesar de que la Ley de Igualdad no habla de cuotas sino del “principio de composición equilibrada”, este giro discursivo no fue suficiente para atraer el voto positivo del PP, que finalmente se abstuvo.

Este principio reforma la ley electoral obligando a los partidos a partir de las siguientes elecciones tras la aprobación de la ley a incluir en sus listas electorales, para todas las convocatorias, un mínimo de 40 y un máximo de

¹ La sentencia no llegó a producirse ya que el recurso fue retirado en 2004 por el gobierno del PSOE.

60 por ciento de candidaturas para cualquiera de los dos sexos, tanto en el conjunto de las listas como en cada tramo de cinco posiciones de las mismas. El incumplimiento de dichas proporciones supone la no proclamación de las listas electorales por parte de las juntas electorales provinciales. Se trata, pues, de una regulación fuerte. El PP interpuso un nuevo recurso ante el Tribunal Constitucional, que falló a favor de las cuotas avalando la igualdad de resultados en el campo de la representación política que establecen las medidas de acción positiva. Así, las instituciones normativas se acoplaban también de manera armónica a las instituciones previamente comentadas.

El recurso presentado por el PP sostenía que las cuotas vulneraban diferentes artículos de la Constitución, como el relativo a los partidos políticos (artículo 6), el derecho de asociación (artículo 22), el derecho de participación electoral (artículo 23) y el derecho de igualdad (artículos 9 y 14), destacándose la violación del sufragio activo y pasivo, la libertad de los partidos y la desconsideración de los méritos de los candidatos (Verge 2012, p. 402). El Tribunal Constitucional, por su parte, respondió que el marco constitucional español garantiza de manera explícita la igualdad sustantiva al obligar el artículo 9.2 a las autoridades públicas a “remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”. Según este alto tribunal, las cuotas son una medida razonable y proporcionada al objetivo perseguido, esto es, garantizar una igualdad efectiva para los dos sexos, atendiendo especialmente a los obstáculos a los que se han enfrentado tradicionalmente las mujeres en el ámbito político. Puesto que el principio democrático exige la máxima identificación entre representados y representantes (mujeres y hombres constituyen dos grupos equilibrados en la sociedad) y siendo la ciudadanía y no los partidos la que disfruta del derecho de sufragio activo y pasivo, la libertad de los partidos puede quedar limitada (STC 12/2008, de 29 de enero de 2008).

Como resultado de la paridad obligatoria,² desde 2007 se ha logrado el equilibrio de género en la mayoría de parlamentos autonómicos (véase también Diz Otero y Lois González, 2012), tal como muestra la gráfica 1. También se han observado incrementos significativos en la representación política de las mujeres a escala municipal y en el Senado,³ mientras que en

² Con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Igualdad, además de Islas Baleares y Castilla La Mancha, en 2005 Andalucía y el País Vasco aprobaron también cuotas legislativas.

³ En el caso del Senado, el sistema electoral mayoritario ha dificultado tradicionalmente una implementación efectiva de las cuotas tanto voluntarias como obligatorias. Por ejemplo, en 2008

el Congreso de los Diputados predominó el estancamiento hasta las elecciones generales de 2016, básicamente debido a la prevalencia de la norma informal por la que las posiciones seguras de las listas se distribuyen de manera sesgada al género. Es decir, los partidos, en especial aquellos menos favorables a las cuotas, cumplen con la letra de la ley pero violan su espíritu al impedir con estas prácticas que la paridad de puestos en las listas se traduzca en paridad de escaños (Verge y Espíritu-Santo, 2016). En conjunto, la cuota legislativa consolidó la vía incremental iniciada con las cuotas de partido a finales de la década de 1980, alcanzándose porcentajes de diputadas en torno a 40 por ciento en todas las instituciones con elección directa.

En el caso del PSOE, a la vista del impacto dramático de unos resultados electorales negativos en la representación política de las mujeres (de 46.4% de diputadas en 2004 pasó a 38.2% en 2011), la Secretaría de Igualdad del partido consiguió en 2013 transformar la cuota neutral al género de 40-60 por ciento en un sistema cremallera que consiste en alternar mujeres y hombres consecutivamente en el conjunto de la lista (PSOE, 2013),⁴ un tipo de cuota introducida también por IU en 2008. En ambos casos el objetivo perseguido es el mismo: evitar que las primeras posiciones de las listas sean asignadas por parte de las federaciones provinciales de los partidos mayoritariamente a candidatos hombres. El PSOE ha anunciado también su intención de reformar la Ley de Igualdad para introducir el sistema cremallera. La utilización de listas cremallera por parte de los principales partidos de izquierda —PSOE, IU y Podemos— en las elecciones generales de 2016 contribuyó a aumentar el grado de feminización del Congreso, con 39.4 por ciento de diputadas electas.

había 36.2 por ciento de diputadas y 31.7 por ciento de senadoras. El bajo tamaño de los distritos (en general, cuatro senadores/as por provincia) ha hecho que los dos grandes partidos tiendan a reservar las posiciones seguras, especialmente la primera posición de la lista, a candidatos hombres. Aunque el electorado puede elegir candidatos/as de las diferentes listas presentadas a nivel provincial, opera una lógica de voto a partidos más que a personas, y suele obtener más votos quien ocupa la primera posición. En 2011, en cambio, encontramos una proporción de mujeres electas ligeramente más elevada en el Senado (36.1%) que en el Congreso (35.1%). Pese a que el PP presentó listas con menos mujeres en la primera y segunda posición que el PSOE, la amplia mayoría absoluta le permitió elegir a prácticamente todos sus candidatos y candidatas, al margen de la posición ocupada en las listas. Simultáneamente, a la vista de unos resultados electorales negativos, las mujeres del PSOE consiguieron que la proporción de candidatas en la primera posición de las listas fuera la más elevada registrada hasta la fecha (Verge, 2012, p. 407-408).

⁴ Esta medida fue aprobada en la Conferencia Política de 2013 y aplicada ya en las elecciones europeas de 2014. Su inclusión en los estatutos debe ser confirmada por el siguiente congreso ordinario del partido (véase PSOE, 2013).

Cuotas en las empresas: regulación débil

En la esfera económica, la reforma de las instituciones prácticas de reclutamiento no surgió de las propias empresas. Además, las instituciones sistémicas que afectan al sector están en buena medida basadas en la autorregulación. Las acciones positivas en los consejos de administración fueron inicialmente introducidas en 2006 por la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV) mediante el Código Unificado de Buen Gobierno de las Sociedades Cotizadas o Código Conthe (CNMV, 2006). Uno de los puntos más controvertidos fue el relativo a la diversidad de género en los consejos de administración (Lombardo, 2012). La Recomendación 15 requería que las empresas con escaso número de mujeres en los consejos explicaran los motivos de tal situación y las iniciativas adoptadas para corregirla. Además, se exigía a las comisiones de nombramientos que velasen para que, al proveerse nuevas vacantes, no se produjeran sesgos implícitos que obstaculizaran la selección de consejeras y se incluyeran más mujeres entre los potenciales candidatos. Se trataba, pues, de una “cuota blanda” o *soft law*, ya que el cambio dependía de la voluntad de las empresas (Fagan *et al.*, 2012).

Simultáneamente, el gobierno socialista buscó imponer nuevas medidas inspirándose en el modelo noruego de regulación más fuerte. La Ley de Igualdad (2007) estableció un periodo de ocho años para que las sociedades mercantiles (las sociedades obligadas a presentar cuenta de pérdidas y ganancias no abreviada) logaran una presencia equilibrada de mujeres y hombres —que ningún sexo quede por debajo de 40 por ciento ni por encima de 60 por ciento— en sus consejos de administración (artículo 75). Según el ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, esta medida suponía un avance hacia la “justicia democrática, la transformación cultural y el progreso social, y unas reglas del juego económico justas”, identificando como causas de la discriminación los sesgos y estereotipos de género en los procesos de selección (González y Martínez, 2012, p. 175).

Concretamente, la medida perseguía modificar las instituciones prácticas de reclutamiento en las empresas españolas, tradicionalmente caracterizadas por la opacidad, la influencia de las dinastías familiares y vínculos de amistad, una elevada tasa de localismo, endogamia y concentración de la propiedad, así como por un bajo grado de rotación y una alta concentración de los puestos en los consejos. Por otra parte, los prejuicios de género y las actitudes sexistas siguen privilegiando el “estereotipo tradicional masculini-

no”, minusvalorando y discriminando a las candidatas y candidatos que no encajan en el “estereotipo del macho latino agresivo, competitivo y masculino” (González y Martínez, 2012, pp. 177 y 179; Mateos *et al.*, 2010).

Para incentivar el cumplimiento no se impuso ninguna sanción sino que se creó un distintivo para las empresas que promovieran la igualdad, con ventajas en la contratación con la administración pública y la recepción de subvenciones. En perspectiva comparada, es un mecanismo muy débil, especialmente si se contrasta con la anulación de los nombramientos de los consejos (Francia), la suspensión de las compensaciones financieras y no financieras de los miembros del consejo (Bélgica), multas económicas (Finlandia) o las sanciones económicas en primer lugar y la expulsión de la empresa de la bolsa en último término (Noruega) (Armstrong y Walby, 2012).

Esta regulación débil se explica en buena medida por las instituciones normativas que rodean el marco empresarial, reticente a la intervención del Estado en la vida de las empresas en general, y por lo tanto también a la influencia estatal en la regulación de sus consejos de administración para cumplir con los objetivos de igualdad. El rechazo a las cuotas en el ámbito empresarial también se basaba en el predominio de una concepción de la igualdad que pone énfasis en las oportunidades más que en los resultados y que supuestamente valora ante todo la meritocracia. Así, por ejemplo, entre los oponentes a las cuotas, la infrarrepresentación de las mujeres se atribuía a “factores de oferta”, el supuesto déficit de mujeres suficientemente cualificadas para ocupar estos cargos y su disponibilidad y disposición a integrar consejos de administración, más que a “factores de demanda”, esto es, los obstáculos estructurales en el acceso de las mujeres a los consejos enraizados en los sesgos de género de los reclutadores de las empresas (CES, 2006, p. 17).

Los principales actores políticos en el debate fueron el PSOE, que defendió la medida por razones de justicia e igualdad, y el PP, que se opuso a ella, a partir de un enfoque liberal en el que las cuotas son vistas como una restricción a la libertad de las empresas y un atentado contra el principio de mérito, estando sólo dispuesto a asumir la adopción de incentivos. Organizaciones feministas no relacionadas directamente con el mundo económico, como la asociación de mujeres abogadas Themis y la Federación de Mujeres Progresistas, defendieron las cuotas en el seno de la Comisión Mixta (Congreso-Senado) de los Derechos de la Mujer y de la Igualdad de Oportunidades para eliminar las barreras a las que se enfrentan las mujeres en los procesos de selección (Congreso de los Diputados, 2006). Los principales agentes económicos que intervinieron en el debate fueron las organi-

zaciones empresariales más representativas, la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) y la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (Cepyme), afines ideológicamente al PP. Su participación más activa se produjo en el marco del Consejo Económico y Social (CES), donde su representación alcanza un tercio del órgano, otro tercio corresponde a representantes de organizaciones sindicales y el resto se compone de otros representantes (organizaciones agrarias, de consumidores y cooperativas), así como en la mencionada Comisión Mixta. Su fuerte oposición a las cuotas se basó principalmente en el argumento de la meritocracia, como se desprende del voto particular al Dictamen 8/2006 del CES al anteproyecto de Ley de Igualdad. El peso de esta posición se visualiza claramente en el redactado final de dicho dictamen:

Las empresas se rigen fundamentalmente por criterios de eficiencia e idoneidad [...] La exigencia de porcentajes o cuotas prefijadas resulta incompatible con dichos criterios o principios, por lo que el CES considera que no puede hacerse prevalecer la consideración del sexo sobre el criterio de la capacidad y el interés general o el específico de competitividad de las empresas (CES, 2006, p. 17).

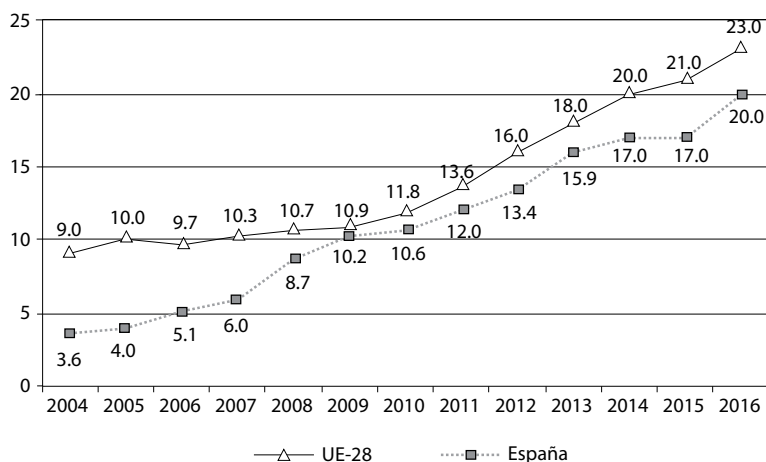
Pese a que los sindicatos representados en el CES (Unión General de Trabajadores [UGT] y Comisiones Obreras [CCOO]) no se oponían a las cuotas —y de hecho las veían aplicando en la composición de sus órganos de dirección— no emitieron ningún voto particular que discrepara de la oposición del CES a este aspecto de la Ley de Igualdad.

Precisamente por la hegemonía de este discurso, el desacuerdo con las cuotas por parte de la gran mayoría de las mujeres directivas se fundaba en el temor a que, si se alteraban de manera exógena a las empresas las “reglas del juego”, los méritos de las mujeres fueran puestos bajo sospecha (González y Martínez, 2012, p. 174), decantándose alternativamente por un sistema de bonificaciones. En palabras de la presidenta de la Organización de Mujeres Empresarias y Gerencia Activa (OMEGA), “Yo sé que no se le pueden poner cotos al campo, que estamos en el libre mercado, que sería muy difícil que los empresarios pudiéramos defender que se pueda imponer por ley la presencia de hombres y mujeres en el consejo de administración. Nosotros siempre decimos que lleguen los mejores” (Congreso de los Diputados, 2006a, p. 4). En este mismo sentido se expresaba la vocal de la organización para la Pequeña y Mediana Empresa de Cataluña (PIMEC) y la vicepresidenta de la CEOE, abogando ambas por profundizar en las medidas antidiscrimi-

nación en el ámbito laboral, la formación y la conciliación (Congreso de los Diputados, 2006, p. 4; Congreso de los Diputados 2006b, p. 38).

Tales resistencias, incluyendo la oposición de las propias mujeres empresarias y directivas, y tras varias reuniones con representantes de la CEOE, llevaron al gobierno socialista a aceptar una dilatación del plazo de entrada en vigor del principio de paridad en los consejos de administración, pasando de los cuatro años que establecía el anteproyecto de ley a los ocho años que recogió finalmente la ley. Además, desapareció el requisito de incorporar, al menos, 10 por ciento anual de mujeres en los consejos de administración hasta alcanzar el mínimo de 40 por ciento. Estas “rebajas” de la ley no calmaron la oposición de la comunidad empresarial, lo que condujo al gobierno socialista, a partir de 2008, a relajar la confrontación retornando a un enfoque regulativo débil. En 2010 se puso en marcha el programa Objetivo 15, que incluía medidas de sensibilización para que las empresas trabajaran en asociación con el gobierno en la aplicación de la Recomendación 15 del Código Conthe (González y Martínez, 2012). De 2011 en adelante, con la victoria del PP en las elecciones generales, las medidas del gobierno central pasaron de centrarse en la “demanda”, como hacía el Plan de Igualdad de Oportunidades 2008-2011, a poner énfasis en la “oferta”, como muestra el Plan de Igualdad de Oportunidades 2013-2016. Este plan incluye medidas de capacitación de las mujeres en habilidades de gestión, el establecimiento de redes de mujeres en puestos directivos, programas de *mentoring* y el intercambio de buenas prácticas.

Los consejos de administración han experimentado una feminización más lenta que en el caso de las cuotas en la política, como muestra la gráfica 2. En el periodo 2004-2007, la proporción de mujeres tan sólo aumentó de 3.6 a 6.0 por ciento de las empresas cotizadas en bolsa. En 2016, las mujeres alcanzaron 20 por ciento de los puestos de los consejos en las empresas cotizadas, una proporción muy distante del 40 por ciento de consejeras que debería haberse conseguido en 2015, como establecía la Ley de Igualdad, y por debajo de la media de 23 por ciento de la UE-28. Como aspecto positivo, aunque insuficiente, cabe destacar que se ha reducido el número de empresas cotizadas sin ninguna mujer en sus consejos. En 2004 más de 60 por ciento de estas empresas tenían consejos exclusivamente masculinos, mientras que en 2010 éstos se habían reducido a 29 por ciento. En promedio, en la actualidad, las empresas cotizadas (IBEX-35) tienen 2.2 mujeres en sus consejos, contando los consejos con una media de 13.4 miembros (IESE, 2014). Además, las mujeres tienden a ocupar los puestos de menor

GRÁFICA 2. Porcentaje de mujeres en las empresas cotizadas en bolsa, 2004-2016

Fuente: IESE (2014, p. 11), Mateos *et al.* (2006), y EIGE (2017).

poder en los consejos, mayoritariamente direcciones no ejecutivas (González y Martínez, 2012, p. 189).

A pesar de que las empresas de propiedad o con participación estatal muestran mejores resultados, con 29.5 por ciento de mujeres en sus consejos, el incremento de 16.6 por ciento en el periodo 2008-2014 revela que el efecto de las cuotas ha sido moderado. Esto se debe fundamentalmente a la ausencia de sanciones por incumplimiento en la Ley de Igualdad, que hace depender la feminización de los consejos de las empresas públicas de la voluntad política del gobierno, que tiene capacidad para nombrar a los miembros de los consejos. Por ejemplo, mientras que en 2008, bajo el gobierno del PSOE, las mujeres representaban 73 por ciento de los miembros de los consejos de las empresas públicas, en 2013, bajo el gobierno del PP, el porcentaje cayó a 68 por ciento (Informa, 2014, p. 10).

La reciente Ley de Sociedades de Capital (Ley 31/2014) en lugar de recoger la cuota de un mínimo de 40 por ciento para cualquiera de los dos sexos que establece la Ley de Igualdad, se limita a incluir la recomendación de “intentar conseguir una representación equilibrada”. Así, los comités de selección de las empresas deberán fijar sus propios objetivos para el sexo infrarrepresentado, elaborar instrucciones concretas para conseguir tal objetivo y dar cuenta de los progresos realizados, siguiendo el esquema deno-

minado “cumplir y explicar”. A su vez, el nuevo Código de Buen Gobierno aprobado en 2015, en su Recomendación 14, recoge una interpretación de paridad (de 30%) por debajo de la fijada por la Ley de Igualdad (de 40%) y amplía el periodo para su consecución hasta el año 2020 (CNMV, 2015).

A diferencia del periodo anterior, las organizaciones de mujeres empresarias se han movilizado para cuestionar que exista una escasa oferta de mujeres cualificadas que deseen competir por puestos en los consejos. En 2014 la Federación de Mujeres Directivas, Ejecutivas, Profesionales y Empresarias (Fedede) firmó un acuerdo con la patronal CEOE para promover a las mujeres en los puestos directivos de las empresas y de las organizaciones patronales. Asimismo, tanto Fedede como el Observatori Dona, Empresa i Economia (ODEE) de la Cámara de Comercio de Barcelona han publicado directorios abiertos de mujeres candidatas a ocupar un puesto en los consejos de administración (Díaz García y González Moreno, 2012, p. 59). ODEE ha elaborado además un mapa de competencias valiosas para dirigir una empresa, con el objetivo de terminar con la tradicional opacidad y sesgos de género en la definición de los méritos.⁵

Las organizaciones de mujeres empresarias, como Fedede y OMEGA, defienden ahora una regulación fuerte de las cuotas para los consejos de administración. En 2011, la presidenta de OMEGA afirmó:

He sido de las mayores detractoras de las cuotas. Creo que ascender es algo que se debería hacer por talento. Pero pasan los años y observamos que se avanza a un ritmo tan lento que el desequilibrio no se soluciona. Hacen falta elementos correctores que cambien la situación, y no hay más mecanismo corrector que imponer cuotas. El sistema ha dado buenos resultados en otros campos, como la política. ¿Por qué no introducirlo en la empresa? (Sahuquillo, 2011).

Este cambio de posición también ha quedado patente en los debates sobre las leyes de igualdad autonómicas.⁶ Esto refleja un cambio en los niveles de oposición de las mujeres empresarias frente a las cuotas: mientras la mitad de ellas las rechazaba en 2007, el porcentaje había descendido a 37 por ciento en 2014 (Adecco, 2014). Por este motivo, el PSOE incluyó en su programa electoral en las elecciones generales celebradas en 2015 y 2016 la

⁵ Véase <http://www.donaempresaeconomia.org>

⁶ Véanse las audiencias de las organizaciones de mujeres empresarias en el Parlamento de Cataluña: http://www.parlament.cat/web/canal-parlament/sequencia/videos/index.html?p_cp1=7420346&p_cp3=7420651

propuesta de hacer efectiva una cuota mínima de 40 por ciento de presencia de mujeres en los consejos de administración de las grandes empresas cotizadas y de todas las empresas públicas (PSOE, 2015, p. 171).

Conclusiones

España ha desarrollado un enfoque diferencial respecto a las cuotas de género, con una fuerte regulación en el caso de las cuotas electorales y una regulación débil fuertemente basada en la autorregulación para los consejos de administración de las empresas. Mientras que para las cuotas en la política encontramos principalmente una secuencia armónica y un buen ajuste entre las instituciones sistémicas, normativas y prácticas, para las cuotas en los consejos de administración la configuración institucional ha dado como resultado una secuencia altamente discordante o conflictiva. Tal como hemos discutido en el artículo, la distinta configuración entre las instituciones sistémicas, normativas y prácticas explica tal discrepancia.

En el caso de las cuotas electorales, la secuencia se considera armónica por el ajuste entre la autorreforma inicial por parte de algunos partidos de las instituciones prácticas de reclutamiento, en buena medida por el empuje de las militantes feministas, y un discurso hegemónico basado en la política de la presencia y la igualdad de resultados. Las instituciones sistémicas, en especial un sistema electoral de representación proporcional con listas cerradas y bloqueadas, facilitaron la implementación efectiva de las cuotas electorales. Las cuotas voluntarias de los partidos sentaron, pues, las bases para la adopción de una regulación fuerte, con implementación inmediata y una dura sanción —la retirada de las listas electorales— que encajó de manera armónica no sólo con las instituciones normativas del país, como muestra el aval a la paridad por parte del Tribunal Constitucional (sustentado en la igualdad de resultados que garantiza el texto constitucional), sino también en la creciente legitimidad internacional de las medidas de acción positiva en la política.

Por el contrario, en el caso de las cuotas en los consejos de administración, el predominio de unas instituciones sistémicas basadas en la autorregulación, junto con la hegemonía de unas instituciones normativas que priorizan las nociones liberales de libertad empresarial y mérito individual han producido una secuencia muy conflictiva. Tanto la recomendación inicial del Código Conthe como la cuota legal introducida en 2007 se toparon con unas instituciones prácticas de reclutamiento empresarial altamente re-


sistentes al cambio y plagadas de prácticas informales fuertemente sesgadas al género. Empresarios y empresarias por igual rechazaron la imposición de sanciones al incumplimiento de la paridad y, con el apoyo del PP, lograron reintroducir un enfoque débil. Estos actores ganaron también la batalla discursiva enmarcando la falta de diversidad en los consejos como una cuestión de escasa oferta de mujeres cualificadas y dispuestas a asumir la responsabilidad, requiriéndose entonces programas formativos pero no cuotas.

Del estudio aquí presentado se extraen varias implicaciones para el análisis comparado de las cuotas de género que bien pueden aplicarse al contexto iberoamericano, pionero en las cuotas en política y más tardío en la aprobación de las cuotas en las empresas en comparación con otras regiones del mundo como Europa o Estados Unidos (Flabbi *et al.*, 2016). El análisis institucionalista de las cuotas aplicadas en la política y en las empresas en España puede ofrecer por lo tanto instrumentos analíticos aplicables a futuros estudios de la región iberoamericana.

En primer lugar, el análisis de la configuración institucional desde una perspectiva de género es clave para dilucidar las razones detrás del éxito o fracaso de las medidas de acción positiva. La potencia explicativa del enfoque reside en el examen simultáneo de las instituciones sistémicas, normativas y prácticas, cuya configuración puede cambiar con el paso del tiempo. Como se ha señalado, el incumplimiento de la promesa de “a igual mérito, igual oportunidad”, el máximo principio liberal de la meritocracia, ha posicionado a muchas mujeres directivas de manera creciente a favor de medidas de regulación más fuertes para superar el techo de cristal al que se enfrentan las mujeres a la hora de progresar en los cuadros directivos de las empresas.

Esto subraya, como segunda implicación del artículo, la necesidad de prestar atención a las constelaciones de actores que defienden o se oponen a las cuotas y examinar el poder relativo que ostentan en las configuraciones institucionales específicas. Siguiendo la lógica de nuestro análisis, dada la configuración institucional existente en el ámbito empresarial, la probabilidad de éxito de las mujeres directivas como actores críticos dependerá de su capacidad para construir (y ganar) el *business case* —los beneficios derivados de la diversidad en la toma de decisiones en las empresas— y para impugnar discursivamente con éxito el argumento falaz de la meritocracia por el que la competencia de los hombres, en general, no se cuestiona mientras que las mujeres están sometidas constantemente a examen (Murray, 2014).

Finalmente, la comparación realizada entre las cuotas para las listas electorales y para los consejos de administración de las empresas nos permite

afirmar, para el caso español, que los dos tipos de cuotas de género son muy diferentes entre sí, como también se observa en líneas generales a escala global. Los dos tipos de cuotas tienden a medirse con distinto rasero. Mientras que las cuotas en la política han convergido progresivamente hacia proporciones neutrales al género, con mandatos de posición en las listas y duras sanciones por incumplimiento, en el ámbito económico sigue predominando una regulación débil. Está por ver si la posible adopción de una directiva de la Unión Europea sobre cuotas de género en los consejos de administración, la movilización de las mujeres empresarias o la creciente transferencia y aprendizaje entre los Estados miembros en la adopción de políticas públicas harán que España transite hacia un enfoque regulativo más fuerte para las cuotas en las empresas. 

Referencias bibliográficas

- Adecco (2014), *VI Encuesta Adecco a mujeres directivas*, disponible en: http://www.adecco.es/_data/NotasPrensa/pdf/629.pdf [fecha de consulta: 14 de enero de 2016].
- Armstrong, Jo y Sylvia Walby (2012), *Gender Quotas in Management Boards: Briefing Note for the European Parliament*, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, PE 462.429, disponible en: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2012/462429/IPOL-FE-MM_NT%282012%29462429_EN.pdf [fecha de consulta: 9 de abril de 2015].
- Baldez, Lisa (2004), "Elected Bodies: The Gender Quota Law for Legislative Candidates in Mexico", *Legislative Studies Quarterly*, 24(2), pp. 231-258.
- Bianco, Magda, Rossella Signoretti y Angela Ciavarella (2011), "Women on Boards in Italy", cuaderno de finanza 70, Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob), disponible en: http://www.consob.it/main/consob/publicazioni/studi_analisi/quaderni_finanza/index.html [fecha de consulta: 9 de abril de 2015].
- Bjarnegård, Elin (2013), *Gender, Informal Institutions and Political Recruitment: Explaining Male Dominance in Parliamentary Representation*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Branson, Douglas M. (2007), "No Seat at the Table: How Corporate Governance and Law Keep Women Out of the Boardroom", Legal Studies Research Paper Series, documento de trabajo 2007-11.
- Büthe, Tim (2002), "Taking Temporality Seriously: Modeling History and

- the Use of Narratives as Evidence”, *American Political Science Review*, 96(3), pp. 481-493.
- Campbell, John L. (2004), *Institutional Change and Globalization*, Princeton, Princeton University Press.
- Casey, Catherine, Renate Skibnes y Judith K. Pringle (2011), “Gender Equality and Corporate Governance”, *Gender, Work, and Organization*, 18(6), pp. 613-630.
- Celis, Karen (2006), “Substantive Representation of Women and the Impact of Descriptive Representation: Case “The Belgian Lower House 1900-1979””, *Journal of Women, Politics and Policy*, 28(2), pp. 85-114.
- Chapman, Jennifer (1993), *Politics, Feminism and the Reformation of Gender*, Londres, Routledge.
- CES (Consejo Económico y Social de España) (2006), Dictamen sobre el anteproyecto de Ley Orgánica de Igualdad entre Mujeres y Hombres, 8/2006, Madrid, CES.
- CNMV (Comisión Nacional del Mercado de Valores) (2006), Código Unificado de Buen Gobierno de las Sociedades Cotizadas, Madrid, CNMV.
- _____ (2015), Código de Buen Gobierno de las Sociedades Cotizadas, Madrid y Barcelona, CNMV.
- Congreso de los Diputados (2006), “Comparecencias para informar en materia de igualdad efectiva entre mujeres y hombres”, Comisión Mixta de los Derechos de la Mujer y de la Igualdad de Oportunidades, *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, 78, 24 de octubre.
- _____ (2006a), “Comparecencias para informar en materia de igualdad efectiva entre mujeres y hombres”, Comisión Mixta de los Derechos de la Mujer y de la Igualdad de Oportunidades, *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, 76, 16 de octubre.
- _____ (2006b), “Comparecencias para informar en materia de igualdad efectiva entre mujeres y hombres”, Comisión Mixta de los Derechos de la Mujer y de la Igualdad de Oportunidades, *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, 79, 25 de octubre.
- Congreso de los Diputados (2007), *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 240, 15 de marzo.
- Dahlerup, Drude (ed.) (2006), *Women, Quotas and Politics*, Nueva York, Routledge.
- Dahlerup, Drude (2007), “Electoral Gender Quotas: Between Equality of Opportunity and Equality of Result”, *Representation*, 43(2), pp. 73-92.
- Del Brío, Esther e Inmaculada del Brío (2009), “Los consejos de adminis-

- tración en las sociedades cotizadas: Avanzando en femenino”, *Revista de Estudios Empresariales*, 1, pp. 102-118.
- Díaz García, María y Ángela González Moreno (2012), “La cuota de mujeres en los consejos de administración: ¿2015 una utopía?”, *Boletín Económico de ICE*, 3027, pp. 53-61.
- Diz Otero, Isabel y Marta I. Lois González (2012), *¿Han conquistado las mujeres el poder político? Un análisis de su representación política en las instituciones autonómicas*, Madrid, Catarata.
- EIGE (European Institute for Gender Equality) (2017), *Database on Women and Men in Decision Making*, disponible en: <http://eige.europa.eu/gender-statistics/dgs/browse/wmidm> [fecha de consulta: 12 de junio de 2017].
- Engelstad, Fredrik y Mari Teigen (2012), “Gender and Varieties of Economic Power: The Significance of Family and State”, *Comparative Social Research*, 29, pp. xi-xxi.
- Fagan, Colette, María González y Silvia Gómez (eds.) (2012), *Women on Corporate Boards and in Top Management*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Ferree, Myra M. (2012), *Varieties of Feminism: German Gender Politics in Global Perspective*, Stanford, Stanford University Press.
- Flabbi, Luca, Claudia Piras y Scott Abrahams (2016), “Female Corporate Leadership in Latin America and the Caribbean Region: Representation and Firm-Level Outcomes”, documento de trabajo IDB-WP-655, Washington, D.C., BID.
- Franceschet, Susan y Jennifer Piscopo (2013), “Equality, Democracy, and the Broadening and Deepening of Gender Quotas”, *Politics & Gender*, 9(3), pp. 310-16.
- George, Alexander L. y Andrew Bennett (2005), *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, Cambridge, MIT Press.
- Gerring, John (2010), “Causal Mechanisms: Yes, but...”, *Comparative Political Studies*, 43(11), pp. 1499-1526.
- González, María, Colette Fagan y Silvia Gómez (2012) “Introduction”, en María González y Silvia Gómez (eds.), *Women on Corporate Boards and in Top Management*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, pp. 1-17.
- González, María y Lucio Martínez (2012), “Spain on the Norwegian Pathway: Towards a Gender-Balanced Presence of Women on Corporate Boards”, en María González y Silvia Gómez (eds.), *Women on Corporate Boards and in Top Management*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, pp. 169-197.
- Helmke, Gretchen y Steven Levitsky (2004), “Informal Institutions and

- Comparative Politics: A Research Agenda”, *Perspectives on Politics*, 2(4), pp. 725-740.
- Hillman, Amy J., Christine Shropshire y Albert A. Cannella Jr. (2007), “Organizational Predictors of Women on Corporate Boards”, *Academy of Management Journal*, 50(4), pp. 941-952.
- Hinojosa, Magda (2012), *Selecting Women, Electing Women*, Filadelfia, Temple University Press.
- Holli, Anne Maria (2011), “Transforming Local Politics? The Impact of Gender Quotas in Finland”, en Bárbara Pini y Paula McDonald (eds.), *Women and Representation in Local Government: International Case Studies*, Londres y Nueva York, Routledge, pp. 142-158.
- Informa (2014), *Las mujeres en los consejos de administración y organismos de decisión de las empresas españolas*, Madrid, Informa, disponible en: http://www.paridad.eu/docs/10_06_40_330_Estudio_Mujeres_en_Consejos_de_Administracion_2012.pdf [fecha de consulta: 9 de abril de 2015].
- Instituto de la Mujer (2009), *Mujeres y poder empresarial en España*, Madrid, Ministerio de Igualdad/Secretaría General de Políticas de Igualdad/Instituto de la Mujer.
- (2016), *Mujeres en cifras*, Madrid, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad/Instituto de la Mujer, disponible en: <http://www.inmujer.es/estadisticas/portada/home.htm> [fecha de consulta: 26 de agosto de 2016].
- IESE (2014), *Las mujeres en los consejos del IBEX-35*, Barcelona, Inforpress/IESE, disponible en: <http://www.iese.edu/research/pdfs/ST-0332.pdf> [fecha de consulta: 9 de abril de 2015].
- Jenson, Jane y Celia Valiente (2003), “Comparing Two Movements for Gender Parity: France and Spain”, en Lee A. Banaszak, Karen Beckwith y Dieter Rucht (eds.), *Women’s Movements Facing the Reconfigured State*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 69-93.
- Jones, Mark P. (2009), “Gender Quota Laws and the Election of Women: Evidence from the Latin American Vanguard”, *Comparative Political Studies*, 42(1), pp. 56-81.
- Kenny, Meryl (2013), *Gender and Political Recruitment: Theorizing Institutional Change*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- (2014), “A Feminist Institutional Approach”, *Politics & Gender*, 10(4), pp. 679-684.
- Kittilson, Miki Caul (2006), *Challenging Parties, Changing Parliaments. Women and Elected Office in Contemporary Western Europe*, Columbus, The Ohio State University Press.

- Krook, Mona L. (2009), *Quotas for Women in Politics: Gender and Candidate Selection Reform Worldwide*, Nueva York, Oxford University Press.
- Krook, Mona L. y Fiona Mackay (2011), "Introduction: Gender, Politics and Institutions", en Mona L. Krook y Fiona Mackay (eds.), *Gender, Politics and Institutions: Towards a Feminist Institutionalism*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, pp. 1-20.
- Krook, Mona L., Joni Lovenduski y Judith Squires (2009), "Gender Quotas and Models of Political Citizenship", *British Journal of Political Science*, 39(4), pp. 781-803.
- Kunovich, Sheri y Pamela Paxton (2005), "Pathways to Power: The Role of Political Parties in Women's National Political Representation", *American Journal of Sociology*, 111(2), pp. 505-552.
- Lombardo, Emanuela (2008), "Gender Inequality in Politics: Policy Frames in Spain and the European Union", *International Feminist Journal of Politics*, 10(1), pp. 78-96.
- (2012), "Gender Quotas in Corporate Boards: Italy and Spain", nota de investigación para Jo Armstrong y Sylvia Walby, *Gender Quotas in Management Boards: Briefing Note for the European Parliament*, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, PE 462.429, disponible en: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2012/462429/IPOL-FEMM_NT%282012%29462429_EN.pdf [fecha de consulta: 9 de abril de 2015].
- Lombardo, Emanuela y Lut Mergaert (2013), "Gender Mainstreaming and Resistance to Gender Training: A Framework for Studying Implementation", *NORA, Nordic Journal of Feminist and Gender Research*, 21(4), pp. 296-311.
- Lovenduski, Joni y Pippa Norris (1993), *Gender and Party Politics*, Thousand Oaks, Sage.
- Mackay, Fiona, Meryl Kenny y Louise Chappell (2010), "New Institutionalism Through a Gender Lens: Towards a Feminist Institutionalism?", *International Political Science Review*, 31(5), pp. 573-588.
- Mateos, Ruth, Ricardo Gimeno y Lorenzo Escot (2006), "Análisis de la presencia de la mujer en los consejos de administración de las mil mayores empresas españolas", documento de trabajo 263/2006, Madrid, Fundación de las Cajas de Ahorros.
- Matland, Richard E. (1993), "Institutional Variables Affecting Female Representation in National Legislatures: The Case of Norway", *The Journal of Politics*, 55(3), pp. 737-755.

- Matland, Richard E. (2010), “Discriminación en consejos de administración: Análisis e implicaciones económicas”, *Revista de Economía Aplicada*, 53(XVIII), pp. 131-162.
- Meier, Petra (2014), “Quotas for Advisory Committees, Business and Politics: Just More of the Same?”, *International Political Science Review*, 35(1), pp. 106-118.
- Miller, Toya y María del Carmen Triana (2009), “Demographic Diversity in the Boardroom: Mediators of the Board Diversity-firm Performance Relationship”, *Journal of Management Studies*, 46(5), pp. 755-786.
- Murray, Rainbow (2014), “Quotas for Men: Reframing Gender Quotas as a Means of Improving Representation for All”, *American Political Science Review*, 108(3), pp. 520-532.
- Niven, David (1998), “Party Elites and Women Candidates: The Shape of Bias”, *Women and Politics*, 19(2), pp. 57-80.
- Norris, Pippa (2004), *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*, Nueva York, Cambridge University Press.
- North, Douglass C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Piscopo, Jennifer M. (2015), “States as Gender Equality Activists: The Evolution of Quota Laws in Latin America”, *Latin American Politics and Society*, 57(3), pp. 29-42.
- Piscopo, Jennifer M. y Susan Clark Muntean (en prensa), “Corporate Quotas and Symbolic Politics in Advanced Democracies”, *Journal of Women, Politics, and Policy*.
- Phillips, Anne (1995), *The Politics of Presence*, Oxford, Oxford University Press.
- PSOE (Partido Socialista Obrero Español) (2013), *Conferencia política*, Madrid, PSOE, Secretaría de Organización, disponible en: <http://conferenciapolitica.psoe.es/publicaciones/130-medidas#20> [fecha de consulta: 9 de abril de 2015].
- _____. (2015), *Programa electoral elecciones generales 2015*, Madrid, PSOE, disponible en: http://www.psoe.es/media-content/2015/11/PSOE_Programa_Electoral_2015.pdf [fecha de consulta: 26 de agosto de 2016].
- Sandelowski, Margarette y Julie Barroso (2007), *Handbook for Synthesizing Qualitative Research*, Nueva York, Springer Publishing Company.
- Sahuquillo, María R. (2011), “¿Por mujer o porque es buena?”, *El País*, 12 de marzo.
- Suk, Julie C. (2012), “Gender Parity and State Legitimacy: From Public

- Office to Corporate Boards”, *International Journal of Constitutional Law*, 10(2), pp. 449-464.
- Teigen, Mari (2012), “Gender Quotas on Corporate Boards: On the Diffusion of A Distinct National Policy Reform”, *Comparative Social Research*, 29, pp. 115-146.
- Tienari, Janne, Charlotte Holgersson, Susan Meriläinen y Pia Höök (2009), “Gender, Management, and Market Discourse: The case of Gender Quotas in the Swedish and Finnish Media”, *Gender, Work, and Organization*, 16(4), pp. 501-521.
- Threlfall, Monica (2007), “Explaining Gender Parity Representation in Spain: The Internal Dynamics of Parties”, *West European Politics*, 30(5), pp. 1068-1095.
- Tribunal Constitucional (2008), *STC 12/2008*, Madrid, Tribunal Constitucional, 29 de enero.
- Valiente, Celia (2005), “The Women’s Movement, Gender Equality Agencies, and Central-State Debates on Political Representation in Spain (1983-2003)”, en Joni Lovenduski (ed.), *State Feminism and Political Representation*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 174-194.
- Verge, Tània (2006), “Mujer y partidos políticos en España: Las estrategias de los partidos y su impacto institucional, 1978-2004”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 115, pp. 165-196.
- _____ (2008), “Cuotas voluntarias y legales en España: La paridad a examen”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 123, pp. 123-150.
- _____ (2012), “Institutionalising Gender Equality in Spain: Incremental Steps from Party to Electoral Gender Quotas”, *West European Politics*, 35(2), pp. 395-414.
- Verge, Tània, y Maria de la Fuente (2014), “Playing with Different Cards: Party Politics, Gender Quotas and Women’s Empowerment”, *International Political Science Review*, 35(1), pp. 67-79.
- Verge, Tània, y Sílvia Claveria (2016), “Gendered Political Resources: The Case of Party Office”, *Party Politics*, doi:10.1177/1354068816663040.
- Verge, Tània y Ana Espírito-Santo (2016), “Interactions between Party and Legislative Quotas: Candidate Selection and Quota Compliance in Portugal and Spain”, *Government and Opposition* 51(3), pp. 416-439.
- Villiers, Charlotte (2010), “Achieving Gender Balance in the Boardroom: Is It Time for Legislative Action in the UK?”, *Legal Studies*, 30(4), pp. 533-557.