

VI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2004.

# **Género y ciudadanía. Impacto de las cuotas para mujeres en el congreso argentino.**

Nélida Archenti.

Cita:

Nélida Archenti (2004). *Género y ciudadanía. Impacto de las cuotas para mujeres en el congreso argentino. VI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-045/212>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

## **GÉNERO Y CIUDADANÍA. IMPACTO DE LAS CUOTAS PARA MUJERES**

**EN EL CONGRESO ARGENTINO.**

**NÉLIDA ARCHENTI**

Carrera de Ciencia Política/ Instituto Gino Germani

Universidad de Buenos Aires

narchenti@hotmail.com

### **INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>**

A partir de los 90s se produjo, en América Latina, una importante ampliación de la participación política de las mujeres, a través del acceso a cargos de decisión, en particular en los legislativos. La misma fue fundamentalmente resultado de modificaciones institucionales, que incorporaron acciones afirmativas en la legislación, a través del establecimiento de cuotas para mujeres en las listas de candidatos/as.

En la sociedad civil se desarrolló el proceso de “feminización de la pobreza” resultado de la fragmentación social generada por las crisis en la región, como consecuencia del impacto de las políticas neoliberales (ajuste estructural, flexibilización laboral, restricción de las políticas sociales). A las demandas políticas de las mujeres de clase media que pugnaban por el derecho a ser representantes, se unieron las voces de mujeres de clases urbanas marginales demandando derechos sociales (alimentos, trabajo, vivienda, salud y subsidios estatales).

El análisis de esta paradoja –inclusión política/exclusión social- es particularmente importante para la comprensión de la participación de las mujeres en los sistemas democráticos, y para el planteo de estrategias que fortalezcan la relación Estado-Sociedad Civil en el diseño de una sociedad más igualitaria y equitativa en términos de género.

Este trabajo se enmarca dentro de esta perspectiva, su objetivo central se orienta a recuperar el carácter crucial de la articulación entre las representantes políticas y las organizaciones de mujeres de la sociedad civil, para la construcción de un sistema de mocrático representativo sin

exclusiones de género. Con ese foco, intenta significar a las medidas favorables al acceso de las mujeres al proceso decisorio como elementos clave en el diseño de contextos institucionalizados de oportunidad para el reconocimiento de nuevos derechos y la defensa del ejercicio de derechos preexistentes.

La presentación está organizada en cuatro partes. La primera se refiere a diferentes estrategias institucionales implementadas para mejorar el acceso de las mujeres a los procesos de decisión pública. La segunda analiza los efectos y limitaciones de la ley de cuotas en Argentina después de 10 años de su aplicación. La tercera enfatiza en la articulación entre las mujeres de la sociedad civil y las mujeres insertas en el aparato del Estado, como un camino eficaz en la construcción de un sistema democrático representativo con equidad de género. Para terminar, en la cuarta se presentan algunas reflexiones finales.

### **ESTRATEGIAS INSTITUCIONALES**

Las mujeres organizaron luchas por su inclusión en el campo de la política desde fines del siglo XIX. Si bien la obtención del derecho al sufragio y del status de ciudadanía modificó sustancialmente su posicionamiento en la esfera pública, la conquista del voto no puso fin a su exclusión en la política. Las leyes del sufragio femenino garantizaron el derecho a ser electoras pero no resultaron en el ejercicio igual del derecho a representar, ni en la distribución equitativa de cargos públicos de responsabilidad o de puestos de decisión en los partidos políticos.

A pesar de que constitucionalmente gozaban de la garantía de la libertad negativa para ejercer sus derechos políticos, la discriminación de género al interior de los partidos les impedía poner en práctica el derecho a ser elegidas. Las disposiciones constitucionales de igualdad no se tradujeron en un marco legal suficiente ni eficiente, y la persistencia de pautas culturales patriarcales en la distribución desigualitaria del poder político reveló la necesidad de medidas específicas para garantizar la igualdad política en términos de género.

En los '90s, la lucha por el reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres se orientó hacia el proceso de toma de decisiones, en particular hacia los cargos de representación legislativa.

De acuerdo con las recomendaciones de Naciones Unidas –expresadas en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y las Recomendaciones y Plataformas de Acción de las Conferencias Mundiales de Nairobi 85 y Beijing 95- se diseñaron e implementaron tres estrategias principales, basadas en modificaciones institucionales, tendientes a lograr mayor acceso de las mujeres a los procesos de decisión en el ámbito estatal <sup>2</sup>:

a) programas y planes propositivos de igualdad de oportunidades y de trato, donde se establecen objetivos y prioridades orientadores de políticas públicas en diversos ámbitos, y/o marcos legales generales tendientes a garantizar la igualdad de oportunidades. <sup>3</sup>

b) organismos de mujer en los ejecutivos, dedicados a la coordinación de políticas orientadas a la remoción de barreras de acceso a derechos políticos y sociales vinculadas al género y

c) acciones afirmativas en las listas de candidatos, medidas vinculantes, expresadas en leyes, orientadas a disminuir la brecha entre los géneros en la representación, tales como cuotas en las listas de candidatos.

La puesta en práctica de estas políticas demostró sus potencialidades y limitaciones. Entre ellas, las cuotas resultaron las medidas más efectivas y significaron un avance en términos de equidad de género, a través del establecimiento de oportunidades institucionalizadas de mayor participación en las cámaras legislativas. En aquellos países donde se establecieron a través de la sanción de leyes vinculantes se amplió en forma considerable la participación de las mujeres en los parlamentos.

Sin embargo, es importante destacar que, debido a la heterogeneidad que caracteriza al colectivo femenino, el acceso a cargos de representación, garantizado por las acciones afirmativas, no implica necesariamente la representación de las mujeres. Pero, aunque el incremento de mujeres en el proceso de toma de decisiones no asegura *per se* la representación de género y ni siquiera garantiza estilos de hacer política más democráticos, su presencia en el poder significa la oportunidad de incorporar a la agenda pública y política nuevas temáticas, nuevos reclamos y nuevas perspectivas, que resulten en transformaciones en la condición y dinámica de la ciudadanía de las mujeres y de otros grupos subrepresentados.

La probabilidad de poner en juego este contexto de oportunidad está condicionada por las posibilidades de articulación de la acción colectiva de las mujeres de la sociedad civil y las mujeres insertas en los poderes del Estado.

En este sentido, la construcción de una ciudadanía más plural y una sociedad más abierta a la diversidad requiere la relación entre las organizaciones de la Sociedad Civil y el Estado, generando el encuentro de dos canales de representación: partidos políticos y organizaciones civiles.

## **LA LEY DE CUOTAS EN ARGENTINA**

Mientras que en algunos países se establecieron cuotas en los estatutos de los partidos políticos, que operan en sus elecciones internas<sup>4</sup>, en otros se establecieron a través de leyes nacionales, inscribiendo en el derecho un trato preferencial hacia las mujeres. La peculiaridad de esta modalidad reside en que las cuotas operan en el régimen electoral, constituyendo una medida obligatoria para todos los partidos políticos.

Argentina fue el primer país que incorporó cuotas en su legislación nacional. La Ley 24.012, aprobada el 6 de noviembre de 1991, modificatoria del artículo 60 del Código Electoral Nacional, establece que *“Las listas que se presenten deberán tener mujeres en un mínimo del 30 % de los candidatos a los cargos a elegir y en proporciones con posibilidad de resultar electas. No será oficializada ninguna lista que no cumpla estos requisitos”*. Se aplicó por primera vez en 1993 en la renovación parcial de la Cámara de Diputados de la Nación y fue reglamentada a través del Decreto N° 379/93 del Ejecutivo Nacional que establecía la cantidad mínima de mujeres candidatas en función del número de cargos a renovar.

Con la aplicación de la Ley, un número importante de mujeres accedió a las bancas del Poder Legislativo Nacional y, posteriormente, en las provincias del país, se sancionaron leyes similares a nivel distrital. La sanción de la Ley también tuvo efectos internacionales que aceleraron la presentación y sanción de propuestas legislativas similares en varios países de la región. La

implementación de las cuotas ubicó a la Argentina en un lugar destacado, en términos comparativos internacionales, respecto a la representación de mujeres en los cuerpos legislativos. En la Cámara de Senadores de la Nación, la Ley fue aplicada por primera vez en el año 2001. En esa ocasión esta Cámara se renovó en su totalidad, la elección se realizó por primera vez a través del voto directo de la ciudadanía y el número de sus miembros aumentó en un 50 por ciento por la inclusión de un senador/a por la minoría<sup>5</sup>. En diciembre de 2000, el Decreto N° 1246/2000 del Ejecutivo Nacional (Presidente Fernando de la Rúa) estableció que el ámbito de aplicación de la Ley de Cuotas alcanzaba a diputados, senadores y constituyentes nacionales<sup>6</sup> y que en el cálculo de la cuota mínima las fracciones menores a la unidad debían computarse como la unidad superior<sup>7</sup>. La aplicación de la Ley resultó en un importante aumento de la participación de mujeres en el Senado, ubicando a la Argentina en el primer lugar a nivel mundial.

#### ***PREMISAS PARA SU EVALUACIÓN***

Dadas las diferentes interpretaciones de las cuotas, las diversas expectativas sociales que generaron y las intencionalidades políticas que las sustentan, partimos de las siguientes premisas, a fin de llevar a cabo la evaluación de sus efectos:

- La primacía del principio de igualdad en los reclamos de inclusión en el proceso de toma de decisiones no ha significado la ausencia de especificidades vinculadas a las mujeres (diferencia), tanto en el debate que suscitó la Ley como en sus efectos.
- El acceso a posiciones de decisión garantizado por las cuotas constituye *per se* un objetivo éticamente deseable en términos de igualdad y justicia, independientemente de la conciencia de género de las candidatas.
- La heterogeneidad del grupo social que conforman las mujeres no permite la construcción de una identidad femenina compartida por todos sus miembros, ni la identificación de intereses comunes a todas ellas.
- Las cuotas no son garantía de la representación de género, sólo garantizan el derecho de las mujeres a ser representantes en un régimen democrático. Amparan el derecho de acceso a la representación, no la representatividad.

- La representatividad es una construcción social y, en el proceso de construcción de la representación de género, las cuotas operan como oportunidades institucionalizadas para su constitución.
- En un sistema de partidos, la lealtad y disciplina partidarias tienden a primar sobre la solidaridad de género.
- La construcción de poder de las mujeres políticas al interior de sus partidos y bloques, generando apoyos y alianzas favorables a los proyectos de género, constituye una condición *sine qua non* para la promoción de los mismos.
- Modificaciones institucionales como las relativas a los sistemas electorales pueden obstaculizar el alcance y la permanencia de los efectos de la Ley.
- El control ciudadano, ejercido por las mujeres organizadas de la sociedad civil, constituye un factor crucial en el proceso de construcción de un sistema representativo equitativo en términos de género y de la representatividad de género de las legisladoras.

#### ***DIMENSIONES DE EVALUACIÓN***

A partir de estas premisas consideramos que los efectos de la Ley de Cuotas pueden ser evaluados en diferentes dimensiones:

- La profundización del proceso de democratización, tomando como eje la igualdad política y la ciudadanía plena de las mujeres.
- El reconocimiento social y político de las diferencias de género, a través de la inclusión de temáticas vinculadas a la mujeres en la agenda social y política.
- El reconocimiento sociocultural, expresado en los efectos identificatorios que a nivel social produce la presencia de mujeres en cargos y posiciones tradicionalmente asignados a los varones.
- La generación de condiciones favorables para la constitución de pactos, acuerdos o coaliciones entre las mujeres, tanto al interior de los partidos y los poderes del Estado como entre las mujeres que ocupan cargos de representación y las mujeres organizadas de la sociedad civil.

- El impacto que la presencia de un conjunto amplio de mujeres en cargos de decisión tiene sobre la calidad de vida, a través de la elaboración de programas y la sanción de leyes orientados al diseño de políticas públicas.
- Las formas de inserción y los estilos de las prácticas políticas y legislativas de las mujeres en los procesos de decisión.
- Los niveles de compromiso de las mujeres políticas con las agendas de las mujeres de la sociedad civil y el movimiento feminista.
- Los criterios y mecanismos de selección que han predominado al interior de los partidos en la nominación de las mujeres integrantes de las listas de candidatos/as.
- La constitución de instancias o intermediaciones de representación de género.

### **ALGUNOS EFECTOS DE LA LEY<sup>8</sup>**

Los resultados que presentaremos sobre la actividad legislativa de las diputadas nacionales corresponden al primer mandato posterior a la aplicación de la Ley de Cuotas (1993-1997). A partir de la evidencia empírica que sustenta nuestras investigaciones podemos afirmar que los principales efectos de las cuotas pueden sintetizarse del modo siguiente:

- Ampliaron el acceso de las mujeres a los cuerpos legislativos. La aplicación de la Ley modificó sustantivamente la composición de las Cámaras del Congreso Nacional en términos de sexo.

**Cuadro 1: Porcentaje de legisladoras en las Cámaras**

<b>Año</b>	<b>Diputados</b>	<b>Senadores</b>
<b>1991</b>	5,45	
<b>1999</b>		4,17
<b>2001</b>	29,57	36.11

Fuente: Elaboración sobre datos de la Dirección de Información Parlamentaria.

Congreso de la Nación

- Produjo un efecto multiplicador en las legislaturas provinciales argentinas y en otros países latinoamericanos que sancionaron normas similares. Entre los países de la región donde se

sancionaron leyes de cuotas se encuentran, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Perú, y Venezuela 9.

**Cuadro 2: Leyes de cuotas sancionadas en las Provincias Argentinas**

<b>Provincia</b>	<b>Nº de Ley</b>	<b>Fecha de sanción</b>	<b>Cuota</b>
Buenos Aires	11.733	13-12-1995	30%
Catamarca	4.916	21-08-1997	30%
Chaco	3.858	24-05-1993	30%
Córdoba	8.365	03-03-1994	70% *
	8.901	12-12-2000	50%
Corrientes	4.673	25-11-1992	30%
Formosa	1.155	26-07-1995	33%
La Pampa	1.593	01-12-1994	30%
La Rioja	5.705	07-05-1992	30%
Mendoza	5.888	06-08-1992	30%
	6.831	10-10-2000	30%
Misiones	3.011	28-04-1993	30%
Neuquén	2.161	08-03-1996	30%
Rio Negro	2.642	17-06-1993	66%
Salta	6.782	29-12-1994	70%
San Juan	6.515	13-10-1994	30%
San Luis	5.050	06-11-1995 (vetada el 22-11-1995)	30%
	5.105	31-03-1997	30%
Santa Cruz	2.302	29-10-1992	33%
Santa Fe	10.802	07-05-1992	33%
Santiago del Estero	6.509	05-09-2000	50%
Tierra del Fuego	408	02-07-1998	30%

Tucumán	6.592	08-09-1994	30%
---------	-------	------------	-----

Fuente: Gallo, Edit R. y Giacobone, Carlos A. Cupo Femenino en la política argentina. EUDEBA, Bs As, 2001.

Nota: En todos los casos se trata de cuotas mínimas para mujeres, excepto cuando se establece el 66% y 70% donde se trata de cuotas máximas para un mismo sexo.

- El acceso de un número importante de mujeres a las Cámaras contribuyó a la ampliación de su acceso a posiciones de liderazgo en las comisiones parlamentarias. Sin embargo, es importante tener cuenta trabajos como los de Molinelli (1991) que muestran como las legisladoras tienden a ser arrinconadas en comisiones femeninas o menores.

### **Cuadro3: Diputadas y Senadoras en posiciones de liderazgo en comisiones**

#### **Porcentaje sobre el total de comisiones de cada Cámara con autoridades designadas**

Año	Cámara de Diputados		Cámara de Senadores	
	Presidencia	Vicepresidencia	Presidencia	Vicepresidencia
1991	9,68	6,45		
1992			9,83	6,25
2002	26,67	25,00	39,13	39,13

Fuente: Elaboración sobre datos de la Dirección de Información Parlamentaria.

#### Congreso de la Nación

- El aumento del número de legisladoras favoreció la inclusión de temáticas vinculadas a las mujeres en la agenda parlamentaria. La mayor presencia de mujeres en las Cámaras redundó en la incorporación de diversas demandas del movimiento de mujeres/feminista a dicha agenda. Entre 1993 y 1997, primer período legislativo con vigencia de la Ley, las diputadas presentaron 323 proyectos con contenidos de género referidos a diversos temas. Algunos de ellos se orientaban al fortalecimiento institucional de las mujeres dentro de los organismos del Estado, como la propuesta de elevar las cuotas al 50%, la creación del Foro Nacional de Mujeres

parlamentarias y del Consejo Nacional de la Mujer por vía de una ley nacional. Este último proyecto se orientaba a garantizar la permanencia y la dependencia directa de este organismo del ejecutivo nacional, dentro del organigrama del Estado.

También se impulsaron proyectos que establecían cuotas para mujeres en las estructuras sindicales<sup>10</sup> y varios proyectos modificatorios del Código Civil tendientes a garantizar el ejercicio efectivo de derechos, vinculados al matrimonio y la familia en lo referente a bienes patrimoniales y cuotas alimentarias. Otros referentes a violencia doméstica, violencia sexual en el ámbito familiar y acoso sexual. Se encuentran también proyectos referidos al trabajo de las mujeres, a las jefas de hogar, a la salud de las mujeres, la educación, la previsión social y los derechos reproductivos. Considerando que los derechos reproductivos están en la base de la posibilidad de participación efectiva de las mujeres, los proyectos sobre esta temática convierten al Estado, a través del sistema de salud pública, en responsable de los servicios necesarios para brindar información y asistencia para la prevención del embarazo, y de este modo convertir la decisión de tener hijos en una opción libre que garantice la participación de las mujeres en la sociedad civil y política en condiciones de mayor libertad e igualdad.

Asimismo, se presentaron repudios a la discriminación contra las mujeres en diferentes ámbitos - organismos públicos, academias nacionales, medios de comunicación de masas, violaciones de los derechos humanos en otros países- y propuestas para modificar el uso sexista del lenguaje en los documentos oficiales. Otros proyectos tienen por objeto fortalecer el reconocimiento social y cultural hacia las mujeres, haciendo visible actividades que tienden a destacar temáticas de género o mujeres destacadas. El objetivo de los mismos impacta en el orden de lo simbólico y tiende a sustituir modelos discriminatorios hacia la mujer con una nueva imagen revalorizada tanto en la sociedad civil como en la esfera política. Se trata de apoyos a Congresos, Foros, Encuentros, Seminarios relativos a las mujeres, al establecimiento de fechas conmemorativas (Madres de Plaza de Mayo, Derechos Políticos de la Mujer, Día Internacional de la Mujer, de no violencia contra la Mujer), reconocimiento de la labor realizada por diferentes organismos a favor

o de promoción de las mujeres y homenajes a mujeres destacadas en diferentes ámbitos -la política, la ciencia, las artes, la cultura, los derechos humanos-.

- Garantizaron la libertad positiva de las mujeres para representar a la ciudadanía sin conformar necesariamente representación de género. Las diputadas electas no orientaron principalmente su actividad legislativa a proyectos vinculados a la defensa de intereses femeninos, legislaron en relación a todos los aspectos de la vida nacional. Durante el período 1993-1997, el número de firmas de legisladoras en proyectos con contenido de género es sustancialmente menor que en proyectos no referidos específicamente a mujeres (sobre 16.087 firmas de diputadas en proyectos presentados en el período, sólo el 7.2 % fueron firmas en proyectos de género). Por otro lado, durante este período el 29% de las diputadas no fueron autoras de ningún proyecto referido explícitamente a mujeres.
- Sin embargo, la incorporación de nuevas diputadas a la Cámara se tradujo en un mayor peso relativo de los apoyos a proyectos de género, esto se observa en el aumento del porcentaje de firmas de legisladoras en proyectos con contenido de género en cada año posterior a cada renovación parcial de la Cámara, cuando se incorporaron nuevas diputadas en virtud de la Ley de Cuotas.
- Generaron mediaciones simbólicas, a través de modelos identificatorios que promueven la visibilización de la actividad política como una tarea de varones y mujeres. Con posterioridad a la Ley de Cuotas se verifica una mayor presencia de mujeres en la competencia electoral y un efecto multiplicador en las organizaciones de la sociedad civil. Las mujeres sindicalistas se movilizaron a favor de la cuota en las asociaciones gremiales, y mujeres de asociaciones profesionales plantearon reclamos judiciales por su exclusión de las comisiones directivas de sus organizaciones.
- La mayor presencia de mujeres en la Cámara facilitó la relación “mujeres representantes-movimiento de mujeres/feminista” y se tradujo en la recepción de algunas demandas que se expresaron en proyectos legislativos, como las referentes a derechos reproductivos, cuotas alimentarias y violencia doméstica.

- La protección y ampliación de derechos expresados en los proyectos de género presentados por las legisladoras se orientaron tanto al ámbito público como privado. La importancia del interés manifestado en ambos ámbitos se profundiza por el vínculo entre los mismos, en el sentido que la desigualdad o desventaja en el área doméstica pone en riesgo la igualdad en la esfera pública y, en consecuencia, los principios de ciudadanía.
  - El acceso de más mujeres a cargos de decisión generó oportunidades institucionales para la ampliación de la ciudadanía de las mujeres, ya sea a través del reclamo de nuevos derechos como por el impulso de medidas tendientes a garantizar el ejercicio de derechos preexistentes.
  - El peso numérico, sumado a la mayor experiencia en la práctica legislativa, amplía la capacidad de negociación de las legisladoras para generar acuerdos políticos y articular alianzas al interior de la Cámara que den mayor apoyo a sus proyectos. El alcance de una masa crítica genera condiciones para poner en práctica la presión parlamentaria a través del quórum. Este mecanismo entra en tensión con la disciplina partidaria y ha sido raramente llevado a la práctica.
  - El acceso a las bancas posibilitó a las diputadas la ampliación de su espacio de poder y negociación al interior de los partidos. Este es probablemente uno de los efectos más postergados de la Ley, debido a la reticencia en las estructuras partidarias a promover la inclusión de mujeres en los procesos de decisión. La Convención Nacional de la Unión Cívica Radical incorporó el cupo femenino en las listas para cargos partidarios en su Carta Orgánica recién en diciembre de 2000. Por otro lado, los mecanismos de selección de las candidatas en los partidos aparece como uno de los obstáculos para la efectividad de la Ley.
- Los resultados de este análisis nos permiten concluir que, si bien las cuotas se generan como mecanismos institucionales tendientes a garantizar la igualdad de oportunidades y de trato, fundamentalmente operan como oportunidades institucionalizadas de participación, representación y confrontación.

#### **ALGUNAS LIMITACIONES**

Las limitaciones a la Ley provienen de diferentes orígenes: a) el texto de la propia Ley, b) su interpretación, c) su aplicación por los partidos políticos y d) su dependencia respecto al sistema electoral.

a)Esta limitación se vincula con la arbitrariedad del porcentaje fijado en la Ley. Las cuotas establecen la obligación de los partidos de conformar las listas con un porcentaje mínimo de mujeres, que en diferentes países ha variado entre el 20% y el 40%. Esta proporción de mujeres en las listas de candidatos/as no resulta de la aplicación de un parámetro que exprese en alguna medida una distribución real en la sociedad, por el contrario se trata de porcentajes arbitrarios acordados a través de negociaciones políticas. Las resistencias que generaron las acciones afirmativas en los partidos y dirigentes políticos, ante la obligatoriedad de ceder lugares en las listas de candidatos/as, marcaron el horizonte de la negociación sobre las proporciones de candidaturas de mujeres políticamente viables en cada país.

b)La interpretación minimalista de la ley que realizan los partidos convierte, la mayoría de las veces, el mínimo de 30% establecido por la Ley en un techo. Se realizaron intentos por superar esta limitación a través de la presentación de proyectos legislativos tendientes a elevar las cuotas al 50%, tomando como referencia la discusión sobre “la paridad” en Francia.

c)Otra de las limitaciones de las cuotas se vincula a la dinámica interna de los partidos políticos. En la medida que éstos tienen el monopolio en la designación de candidatos/as, su nivel de democratización interna en este proceso de selección condiciona que el cumplimiento de la ley se traduzca en respuestas universalistas o particularistas. Una respuesta particularista consiste en una aplicación formal de la ley que muchas veces se expresa en la designación de candidatas con bajos niveles de autonomía, que garantizan lealtades determinadas por relaciones adscriptas, como el parentesco. Este fenómeno tiende a ser mayor en partidos con liderazgos fuertes que impulsan mecanismos internos de selección basados en acuerdos de cúpulas y no en la elección de los afiliados/as. Las organizaciones más abiertas que dan lugar al debate y la participación deliberativa generan escenarios más favorables para que las mujeres construyan una base política territorial propia aumentando, al interior de los partidos, su capacidad de presencia, presión y negociación.

d) La cuarta limitación se encuentra en la dependencia que tienen las cuotas respecto del sistema electoral. El establecimiento de cuotas en las listas de candidatos/as se ha demostrado efectivo en el marco de sistemas proporcionales basados en listas partidarias cerradas y bloqueadas. Las modificaciones del sistema electoral tendientes a la apertura de las listas (voto preferencial, tachas) o la incorporación de distritos uninominales derivan en reducciones importantes en el porcentaje de mujeres candidatas, fragilizando la efectividad de la medida de acción afirmativa. Las experiencias de aplicación de diferentes sistemas electorales en distintos distritos del país y los estudios comparativos con otros países indican que todos tienen efectos negativos sobre el acceso de las mujeres a las bancas legislativas, en comparación con el sistema proporcional con lista cerrada y bloqueada con cuotas de género. (Rule, 1987; Rule y Zimmermann, 1992; Norris, 1993; Jones, 1997).

### ***LA REPRESENTACIÓN COMO ARTICULACIÓN SOCIAL Y POLÍTICA***

El cuestionamiento de la representatividad de dirigentes y partidos políticos, en América Latina, con la consiguiente vulnerabilidad de la legitimidad, se ha expresado a través de la acción colectiva en la sociedad civil. En este proceso, el surgimiento de nuevos actores sociales que operan en la intermediación de demandas de redistribución de recursos y reconocimiento sociocultural, se produce paralelamente con la puesta en duda de los partidos políticos como actor privilegiado para representar los intereses y pasiones de los ciudadanos/as ante el Estado. La pérdida de confianza en la competencia de los partidos políticos para intermediar entre la ciudadanía y el Estado y su indiferencia frente a las desigualdades en la distribución y la representación dio lugar a propuestas de ampliación de la participación a través de la búsqueda de nuevos diseños institucionales.<sup>11</sup>

El escenario de la sociedad civil ofrece un conjunto de oportunidades de participación ciudadana que van desde organizaciones estructuradas en roles diferenciados, con organizaciones internas reguladas en base a reglas formales que establecen pautas normadas de interacción y toma de decisiones, hasta organizaciones horizontales orientadas a formas de militancia espontánea en oposición a toda institucionalización. Las que se sitúan cercanas al primer tipo tienen, en general, un accionar por objetivos orientados por intereses y temas específicos e intentan influir en las políticas públicas en base a planes o programas cuya realización depende de subsidios estatales o de

organismos multinacionales. El accionar de las que se acercan al segundo tipo se orienta por el rechazo a las instituciones a través de acciones tendientes a generar visibilidad, concentrar la atención del Estado y la ciudadanía y construir símbolos que faciliten procesos de identificación y pertenencia.<sup>12</sup>

Las primeras tienen a su favor el establecimiento de una comunicación más fácil con las instituciones del Estado y un mayor reconocimiento, pero su falta de autonomía determinada por la necesidad de recursos económicos muchas veces limita sus posibilidades de definir en forma autónoma sus objetivos. Las segundas, caracterizadas por su autonomía basada en la oposición y una actitud de mayor intransigencia frente al Estado ven limitadas sus posibilidades de influencia y articulación con la acción estatal. Tienen mayor capacidad de movilización pero más efímera si en su proceso de desarrollo no se convierten en organizaciones más estructuradas, a través de procesos de formalización de los liderazgos y de la definición de objetivos que concentren voluntades.

En la sociedad civil, muchas mujeres encontraron un escenario propicio para la expresión de sus reclamos, la posibilidad de generar una voz pública y de acceder a recursos para el diseño y la implementación de programas y acciones colectivas. En la mayoría de los casos, estas organizaciones se generaron alrededor de áreas problemáticas definidas y orientaron su accionar hacia un horizonte determinado de intereses, con objetivos precisos. Su surgimiento y desarrollo muchas veces fueron promovidos desde organismos internacionales, desde los gobiernos y desde los propios partidos. Su capacidad de intermediar en forma significativa entre la sociedad y el Estado aumenta cuando se nuclean en redes<sup>13</sup> que superan los límites distritales y nacionales. Muchas actúan en la sociedad civil como nuevas instancias de representación de intereses de género, develando la transversalización de género en los problemas sociales sobre los que accionan. La mayoría funciona dentro de las reglas establecidas, en vinculación con los gobiernos y organismos internacionales a quienes recurren en búsqueda de reconocimiento institucional, apoyo técnico y financiamiento para sus proyectos. Resultan funcionales a los gobiernos en la medida en que resuelven en forma eficiente problemas con apoyos desde el Estado, pero la dependencia económica

de sus programas en relación a instituciones financieras multilaterales y agencias de gobierno puede debilitarlas en sus demandas y en las negociaciones.

Sus estrategias tienden a desarrollarse a través de la participación dentro de los marcos institucionales existentes, estructurando demandas políticamente viables.

Las ONG's presentan algunas ventajas para las mujeres frente a los partidos, que se vinculan a algunos principios organizativos basados en el predominio de las relaciones horizontales en el proceso de toma de decisiones, en una participación interna más igualitaria, en la generación de prácticas que permiten compartir intereses y experiencias y en la posibilidad de acceso a recursos económicos y a cierta autonomía en la utilización del tiempo que permite adecuarlo a las responsabilidades parentales activas.

Si bien, algunos teóricos sostienen que las organizaciones de la sociedad civil complementan y hasta pueden reemplazar a los partidos políticos en algunos de sus roles históricos -en particular en el proceso de agregación de voces e intereses sociales y en algunos procesos de control de la gestión de gobierno- es necesario destacar que los partidos son los actores sociales fundamentales en la estructuración de programas para el conjunto de la sociedad. Mientras que las ONG's, por su calidad de asociaciones de intereses, no tienen capacidad para el diseño de propuestas globales para la ciudadanía <sup>14</sup>.

En consecuencia, la construcción de un sistema de representación equitativo en términos de género que de lugar a una actividad representativa de intereses compartidos y que se traduzca en la sanción de leyes y la implementación de políticas públicas transita a través de dos canales de representación y su interrelación: los partidos políticos y las organizaciones sociales. Los primeros constituyen el canal de acceso a los procesos de toma de decisión y a las candidaturas y las segundas cumplen las funciones de articular intereses de género, promover a mujeres comprometidas con los mismos y desarrollar actividades de control de la gestión pública.

#### **ALGUNAS REFLEXIONES FINALES**

Dentro de las tensiones que generan las diversas lógicas de participación y representación, se vuelve ineludible el accionar en y sobre las instituciones del Estado para generar condiciones de

posibilidad de reformas institucionales y políticas públicas favorables a la construcción de un sistema representativo equitativo. Dado que los partidos políticos ocupan un lugar central en la escena política por su capacidad de coordinación, regulación y administración en gran escala constituyen los canales legítimos de acceso a las instituciones representativas del Estado. Y éste es el principal agente que puede contrarrestar las desigualdades y la exclusión social y política, a través de la regulación y la coerción legítima.

A pesar del debilitamiento de las identificaciones partidarias, el descontento con la dirigencia política y las dificultades para generar alineamientos en el electorado, mientras los partidos políticos sean actores predominantes en el proceso de articulación de intereses y su traducción en propuestas de gobierno, y tengan el monopolio en la estructuración de opciones electorales, seguirán constituyendo el escenario fundamental de la lucha política por la representación. Debido a este posicionamiento de los partidos en la escena política y electoral, la ampliación del acceso de las mujeres a la representación política y a cargos de decisión en la estructura gubernamental se dirime fundamentalmente, en las condiciones de la democracia actual, en el campo partidario.

En consecuencia, el principal desafío para el movimiento de mujeres en el diseño de estrategias para la integración en el proceso de toma de decisiones políticas, es construir el poder social y político suficiente para ejercer algún control en la designación de las integrantes de las listas electorales, y la principal arena para poner en ejercicio ese poder son los partidos políticos.

La articulación de la participación social y política constituye una instancia necesaria en la construcción de un sistema representativo, basado no sólo en la delegación sino también en el control a través de canales formales e informales de comunicación entre las asociaciones de la sociedad civil y el Estado. Es en el encuentro entre la voluntad representativa y el reconocimiento del vínculo de representación donde se dan las condiciones para la constitución de un sistema, que se caracterice por su pluralismo y por la coexistencia y el entrecruzamiento de intereses diversos. Las redes sociales promueven la resolución de los dilemas de la acción colectiva, pero ésta sólo se traduce en efectos positivos para la gobernancia en la medida que lo civil se convierte en político.

En este proceso, los sistemas de comunicación juegan un papel central en la medida que las posibilidades de interrelación entre la sociedad civil y el Estado están mediatizadas por la circulación de la información. La construcción de circuitos formales e informales de comunicación a través de los cuales las organizaciones de la sociedad civil expresen sus demandas y los gobernantes den cuenta a la ciudadanía de la gestión de gobierno constituye una estructura clave para la puesta en acción de los procesos de delegación y *accountability*.

La traducción de las demandas de las mujeres en políticas de gobierno está condicionada por su capacidad de generar poder en la sociedad civil, en los partidos políticos y en los bloques parlamentarios; y por la capacidad de articulación y acumulación de estos poderes.

## BIBLIOGRAFIA

Archenti, Nélide (2002). "Los caminos de la inclusión política, acciones afirmativas de género" en Silvia Vazquez (comp.) *Hombres públicos, Mujeres Públicas*. Fundación Friedrich Ebert/ Fundación Karakachoff. Buenos Aires. ([www.fes.org.ar](http://www.fes.org.ar)).

----- (2002). "La ciudadanía tardía de las mujeres" en Manuel Alcántara (ed.) *Política en América Latina*. Ediciones Universidad de Salamanca. Formato CD.

\_\_\_\_\_ (2000). "Representación, ley de cuotas y sistemas electorales" en *Revista Postdata*. Nº 6. Buenos Aires, Julio.

\_\_\_\_\_ (1994) "*Political Representation and Gender Interests*" XVI Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Ciencia Política (IPSA). Berlin, Agosto.

Archenti, Nélide y Aznar, Luis (2000) "*Women representatives and Citizenship. La w of quotas effects in Argentina*". International Political Science Association. Quebec. Agosto.

Archenti, Nélica y Gomez, Patricia (1994). "Las legisladoras argentinas. Su quehacer en la transición democrática 1983-1991" en Revista *América Latina, Hoy*. Universidad Complutense de Madrid-Universidad de Salamanca. Segunda Epoca Nº 9. Noviembre.

Archenti, Nélica y Moreno, Aluminé (2002). "*Mujeres en Política. Estrategias y Escenarios de Inclusión*". VI Congreso de la Asociación Chilena de Ciencia Política. Santiago de Chile. Mayo.

------(2004) "*Las mujeres en la política. Estrategias institucionales y sus lógicas*" en Revista Trayectorias, Año VI, Nº 15, Universidad Autónoma de Nuevo León, México, agosto.

Bataille, Philippe y Françoise Gaspard (1999). *Cómo las mujeres cambian la política*. 1ª. Edición. Ediciones de la Flor. Buenos Aires.

Camou, Antonio y Escalante, Fernando (1993). "Interrogantes, dudas y prevenciones sobre las cuotas" en *Debate Feminista* Vol. 8. México, Septiembre.

Dahlerup, Drude (1998). "Using Quotas to Increase Women's Political Representation" en Karam, Azza (ed.): *Women in Parliament: Beyond Numbers*. International IDEA. Stockholm.

Foley, Michael W. y Edwards, Bob (1996). "The paradox of civil society" en *Journal of Democracy*. Vol. 7, Nº 3, Julio.

Fraser, Nancy (1997). *Iustitia Interrupta*. Siglo del Hombre editores. Universidad de los Andes. Bogotá.

Jones, Mark (1997). "Cupos de género, leyes electorales y elección de legisladoras en las Américas" en *Revista de Ciencia Política* Nº 1. Buenos Aires, Noviembre.

Molinelli, Guillermo (1991). *Presidentes y Congresos en la Argentina. Mitos y realidades*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires.

Norris Pippa (1993). "Conclusions. Comparing Legislative Recruitment" en J. Lovenduski y P. Norris (comps.) *Gender and Party Politics*. London: Sage.

Phillips, Anne (1995). *The Politics of Presence. The Political Representation of Gender, Ethnicity and Race*. Oxford: Oxford University Press.

\_\_\_\_\_ (1991). *Engendering Democracy*. Polity Press. Cambridge.

Rule, Wilma y Zimmerman, Joseph (1992). *US Electoral Systems: Their impact on Women and Minorities*. Praeger. New York.

Schmitter, Philippe (2001). "Changes in the channels of representation in neo-democracies or why parties are not what they used to be" en Diamond, Larry y Gunther, Richard (eds.) *Political Parties and Democracy*. John Hopkins University Press.

----- (1995) "More liberal, preliberal or postliberal" en *Journal of Democracy*. January. Vol 6. N° 1

Thomas, Sue (1994). *How women legislate*. Oxford University Press. <sup>15</sup>

---

<sup>1</sup> Una versión de este trabajo fue presentado en el Congreso de la Latin American Studies Association en Las Vegas, Nevada 2004 y saldrá publicado en Araujo, Archenti et al.: Igualdad de derechos, igualdad de oportunidades, igualdad de ejercicio. Fundación Instituto de la Mujer, Santiago de Chile.

<sup>2</sup> Para un análisis de estas estrategias consultar Archenti, Nélica y Aluminé Moreno, LASA 2003.

<sup>3</sup> Algunos ejemplos son: El Plan de Igualdad de Oportunidades para la Mujeres 1994-1999, Sernam, Chile; La Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer, Venezuela; El Plan para la Igualdad de Oportunidad de las Mujeres 1988-1990, Instituto de la Mujer, España; El Plan de Igualdad de Oportunidades y de Trato de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, establecido por la Ley 474 en agosto de 2000.

<sup>4</sup> Algunos ejemplos de partidos latinoamericanos que han establecido cuotas de género para los cargos de conducción partidaria son los siguientes: el Partido por la Democracia en Chile, el Frente Sandinista en Nicaragua, Acción Democrática en Venezuela, el Partido dos Trabalhadores en Brasil, el Partido Liberación Nacional y el Partido Unidad Social Cristiano en Costa Rica.

<sup>5</sup> Estas modificaciones estaban previstas en la reforma constitucional de 1994

<sup>6</sup> Para esa fecha, por la reforma constitucional de 1994, se había establecido la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires y en consecuencia este distrito ya no se regía por las disposiciones de la ley nacional

---

<sup>7</sup> En el decreto reglamentario anterior (Presidente Menem) el corte se establecía en la fracción 0,50 resultando que, por ejemplo, en el caso de 4 y 8 cargos a renovar la cantidad mínima de mujeres era 1 y 2 respectivamente, no dando cumplimiento al mínimo de 30% establecido por la Ley. Por otro lado, desde algunos sectores se intentaba establecer dudas sobre la aplicabilidad de la Ley en las elecciones de la Cámara de Senadores del 2001. La firma del nuevo decreto reglamentario de la Ley que garantizaba la aplicación de las cuotas en el Senado fue promovida desde el Consejo Nacional de la Mujer con el apoyo de diversas agrupaciones de mujeres de partidos y de la sociedad civil.

<sup>8</sup> Los resultados presentados corresponden a las siguientes investigaciones: Archenti, Nélda y Aznar, Luis (2000) "Women representatives and Citizenship. Law of quotas effects in Argentina". *International Political Science Association*. Quebec. Agosto; Archenti, Nélda y Gómez, Patricia (2000), "Acciones afirmativas y representación de género: Los efectos de la Ley de Cuotas en Argentina, 1983-1997" en *Voces en conflicto, espacios de disputa*. Instituto Interdisciplinario de Estudios de Género. Universidad de Buenos Aires. formato CD; (1994). Las legisladoras argentinas. Su quehacer en la transición democrática 1983-1991" en *Revista América Latina, Hoy*. Universidad Complutense de Madrid- Universidad de Salamanca. Segunda Epoca N°9. Noviembre.

<sup>9</sup> En Bolivia, La Ley 1704 de Reforma a la Ley Electoral (1997) estableció una cuota de 30% de mujeres, en aplicación del Art. 60 de la Constitución Política del Estado. En 1996, Brasil se convirtió en la segunda nación latinoamericana en adoptar una ley que obligaba a los partidos políticos a llevar un mínimo de 20% de mujeres en las listas legislativas municipales; en 1997 modificó la legislación para aumentar este piso al 30% a partir del año 2000 e incorporar el 25% en las listas de cargos legislativos nacionales. En septiembre de 1999, el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica resolvió que "el 40 por ciento de participación de las mujeres en las papeletas para la elección de diputados, regidores y síndicos, debe ser en puestos elegibles". En febrero de 1997 se sancionó, en Ecuador, la norma por la que las listas nacionales legislativas debían incluir un mínimo de 20% de mujeres. El Parlamento de Mujeres impulsó en México la modificación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para que se garantice que en las listas de representación popular ninguno de los dos sexos tenga más del 70% en las elecciones proporcionales. En Perú, los partidos políticos se vieron obligados a incluir un mínimo de 25% de mujeres candidatas (Ley 26.859). En algunos países de la región, las cuotas se extendieron a otros ámbitos de la estructura del Estado y a otros grupos discriminados. En Colombia se han propuesto cuotas de un mínimo de 30% en los gabinetes de los ejecutivos y en las altas Cortes de Justicia. En Brasil, a través de un decreto, el Presidente Fernando Henrique Cardoso estableció cuotas del 20% para negros, 20% para mujeres y 5% para minusválidos en las ofertas de empleo público de la Administración del Estado (2002).

<sup>10</sup> El 6 de noviembre de 2002 se sancionó una ley, votada por unanimidad en el Senado de la Nación, que establece cuotas para mujeres en las elecciones sindicales. El 5 de mayo de 2004 la Confederación General del Trabajo (CGT) modificó su Estatuto para incorporar la Ley de cupo femenino sindical.

<sup>11</sup> Según Philippe Schmitter (1995), las fuentes de descontento se focalizan en ciertos principios básicos de la democracia liberal "real".

<sup>12</sup> Marisol Pagés (2000) distingue las ONG's en insiders y outsiders. Esta distinción es retomada por Korzeniewicz, Roberto P. y William Smith en "Civil society Networks: the old and new politics of representation in Latin America" (mimeo).

<sup>13</sup> Las redes generalmente están centradas en áreas o problemáticas determinadas. Algunos ejemplos son la Red Nacional por la Salud de la Mujer; La Red Argentina de Género, Ciencia y Tecnología y el Foro Internacional de Mujeres contra la Corrupción.

<sup>14</sup> Cfr. Schmitter, 2001.