EL SISTEMA DE CUOTAS DE GÉNERO EN LATINOAMÉRICA: LA EXPERIENCIA DE ARGENTINA Y BRASIL EN LA ÚLTIMA DÉCADA

Eugenia Cecilia Gómez Castañeda[1]

Fecha de recepción: noviembre de 2012
Fecha de aceptación: febrero 2013

Resumen

A partir de la década de 1990, con un clima internacional propicio para impulsar la participación política de las mujeres, la mayor parte de los países latinoamericanos comenzó a implementar el sistema de cuotas para disminuir la situación de subrepresentación femenina en los Parlamentos Nacionales.
Sin embargo, las cuotas legales, como mecanismos de acción afirmativa, no son por si mismas suficientes para garantizar la mayor inclusión de las mujeres en cargos legislativos. Su efectividad debe evaluarse conjuntamente con una serie de factores institucionales, legales y culturales, que también son determinantes en los resultados obtenidos a partir de la implementación de cupo femenino en las elecciones legislativas.

Palabras clave: participación política femenina, cuotas legales, parlamentos nacionales.

Summary

Since the 1990´s, with an international climate conducive to encouraging political participation of women, most Latin American countries began to implement the quota system to reduce the situation of under- representation of women in national parliaments.
However, legal quotas, as affirmative action mechanisms, are not by themselves sufficient to ensure greater inclusion of women in legislative position. Its effectiveness should be evaluated together with institutional, legal and cultural factors, that are also crucial to the results obtained from the implementation of women's quota in legislative elections.

Keywords: women's political participation, legal quotas, national parliaments.

[1] Abogada. Escribana. Magistranda en Relaciones Internacionales. Miembro investigadora del Centro de Estudios Históricos e Interdisciplinarios de la Mujer (CEHIM/ UNT). Becaria del CIUNT.

Introducción

Con la tercera ola democratizadora en América Latina, durante los años ´70, las mujeres tuvieron un importante protagonismo en el ámbito social, lo que sin embargo no se tradujo en mejoras en el espacio político. La década de los ´80, por su parte, estuvo signada por un período de transición y consolidación democrática en Latinoamérica, por la emergencia de nuevos movimientos sociales, y por la incubación de políticas públicas sobre equidad de género. Sin embargo, el acceso a las instancias de decisión y representación política de la mujer, era aún muy limitado.

En los 90, en cambio, el clima internacional fue apto para impulsar la igualdad de género en el ámbito político. Naciones Unidas había promovido años atrás las Cuatro Conferencias Mundiales de la Mujer, de las cuales emergieron dos instrumentos sumamente importantes para el empoderamiento político de las mujeres: la Convención para la Eliminación de todas las formas de discriminación de la mujer (1979), y la Plataforma de Acción de Beijing (1995). En consecuencia, el escenario internacional de entonces fue clave para la gestación e implementación de políticas públicas que se orientaron, en los países latinoamericanos, hacia la adopción de mecanismos de acción afirmativa.

En otras palabras, aunque el camino recorrido hasta llegar a la conquista del voto femenino fue relativamente lento en la región, la década de 1990 trajo consigo la adopción, por parte de diversos países latinoamericanos, de mecanismos de acción afirmativa que, a diferencia de lo que sucedió en Europa, se implementaron fundamentalmente a través de la reforma de los regímenes electorales, obligando a los partidos políticos a incluir porcentajes mínimos de mujeres en sus listas de candidatos y candidatas a cargos legislativos nacionales.

De este modo, la participación de las mujeres en las Cámaras Bajas de la región, aumentó del 9 % en 1990 al 15 % una década después; mientras que en el Senado o Cámara Alta, el aumento fue del 5 al 13 %. Si bien este avance fue significativo, quedan todavía muchos obstáculos para que las mujeres puedan proponer cambios en la cultura y en la estructura institucional de sus países.

Concretamente, este trabajo versará acerca de los derechos políticos de las mujeres, quedando excluidos otros grupos minoritarios. El análisis se centrará en datos empíricos de Argentina y Brasil correspondientes al período 2001-2011. Se tomarán como fuentes primarias de investigación, la legislación vigente en cada uno de ellos, en materia de cupo para cargos legislativos, la base de datos de Inter Parliamentary Unión, de Political Democracy of the Américas y de Latinobarómetro (encuestas de opinión del 2009). Dicha

información será puesta en relación con los aportes teóricos de diversos autoras y autores expertos en la temática abordada.

A través de la comparación cuantitativa y cualitativa de los resultados obtenidos, se intentará demostrar que el sistema de cuotas de género (más concretamente las cuotas legales para cargos legislativos), no es por sí mismo suficiente para garantizar la equidad parlamentaria entre hombres y mujeres ya que entre la legislación vigente, la estructura parlamentaria, el sistema electoral y la cultura política de cada país, existe una interrelación que condiciona la efectividad de la cuota legal, generando en cada caso, resultados distintos.

El sistema de cuotas de género como mecanismo de acción afirmativa

Las políticas públicas tendientes a modificar la desigualdad entre géneros, se pueden implementar a través de cuatro estrategias:1) *Igualdad de oportunidades*: es la estrategia que busca combatir la discriminación contra las mujeres, para garantizarles el acceso a las mismas oportunidades de los hombres; 2) *Transversalidad*: busca llevar la dimensión de género al campo de la actuación política y estatal, 3) *Acción afirmativa,* se orienta a corregir la desventaja inicial de las mujeres y una vez lograda la igualdad de condiciones, colocarlas en situación de primacía frente a los hombres; y la 4) *Paridad*, que al ser un tipo de acción afirmativa, busca equiparar la representación de ambos géneros, en todas las actividades, fundamentalmente las políticas (OEA, 2010).

La idea de las acciones afirmativas, como estrategias antidiscriminatorias, es reafirmada por Barrére Unzuera, (2002), para quien aquéllas están orientadas a "combatir la subordinación o discriminación estructural o de status que sufren ciertos grupos (en nuestro caso, las mujeres)". Por lo tanto, las acciones afirmativas están llamadas a erradicar algo mucho más profundo que la simple desigualdad de trato, trascendiendo, de este modo, el principio de igualdad de oportunidades.

Desde esta perspectiva, el sistema de cuotas de género es implementado como un mecanismo de acción afirmativa, orientado a colocar a la mujer en el centro del escenario político. Así, existen cinco argumentos que justifican porqué las cuotas de género son necesarias (Ríos, Tobar, 2006):

- La democracia en su versión más acotada, supone el derecho de cada ciudadano a elegir y ser elegido en cargos de representación política. Actualmente, las mujeres no gozan de ese derecho de manera igualitaria.

- Las mujeres representan más de la mitad de la población mundial, por lo tanto deben tener al menos, la mitad de los puestos de representación.
- Las mujeres viven diferentes experiencias sociales y biológicas que requieren representación.
- Tanto mujeres como hombres tienen intereses específicos, por lo tanto, es necesaria la presencia de mujeres en los órganos de representación, para incluir sus intereses específicos.
- Las cuotas sirven como "acelerador" para la inclusión de las mujeres en el espacio político.

En rigor, los sistemas de cuotas deben entenderse como la responsabilidad colectiva de un derecho individual. En este sentido, la sociedad y el Estado son responsables por los derechos de las mujeres a ser representantes y a elegir a sus representantes.

El cupo legal para cargos legislativos en América Latina

a) El sistema de cuotas y la adopción del cupo femenino en la región

El reconocimiento de la ciudadanía de las mujeres latinoamericanas se consagró por primera vez en Ecuador en 1929 y luego en Uruguay en 1931. Sólo 30 años después quedaría concluido este proceso en la región, con la obtención en Colombia y Paraguay, del derecho al sufragio femenino, en 1957 y 1961 respectivamente. (Llanos y Sample, 2008).

Actualmente, más del 50 % de la población electoral latinoamericana está compuesta por mujeres. Sin embargo, su subrepresentación política impulsó a los movimientos feministas a reclamar de los Estados la adopción de políticas públicas- entre ellas las cuotas de género- que garantizaran a las mujeres el acceso a cargos políticos.

Básicamente existen dos tipos de cuotas, las *cuotas voluntarias o partidarias*, y las *cuotas legales*. A su vez, estas últimas comprenden dos subcategorías: los escaños reservados y las cuotas electorales para candidaturas legislativas.

Las *cuotas voluntarias*, se originaron entre 1970 y 1980 en las democracias avanzadas de Europa Occidental, y han predominado hasta la década de los `90. Atañen al ámbito interno de aquellos partidos políticos que deciden subsanar la inequidad en el acceso a cargos políticos, a través de reformas que garanticen -en sus estatutos- que determinado porcentaje de candidaturas, será destinado a las mujeres. (Marx, Borner y Caminotti, 2007)

Las *cuotas legales*, en cambio, obligan a los partidos políticos de un país a aumentar el porcentaje de mujeres candidatas. Dentro de esta categoría se encuentran:

a) *las cuotas electorales,* para candidaturas legislativas. Son adoptadas a través de la reforma a la normativa electoral (ley/ código) o constitucional, estableciendo que todos los partidos políticos deben asegurar, sea un porcentaje mínimo de mujeres en las listas de candidatos, sea un porcentaje mínimo o máximo de candidaturas para cada género. El incumplimiento de la norma (electoral o constitucional) por parte de los partidos políticos, generalmente es susceptible de sanción. Este tipo de cuotas se originó en 1990 y se aplica principalmente en América Latina. (Araujo y Smith, 2004.*apud.* Marx, *et al*.2007)

b)- *los escaños reservados,* o "*reserved seats*" , son establecidos por reformas constitucionales o decretos presidenciales, a través de los cuales se dispone que determinado número de bancas parlamentarias será reservado para mujeres sin que éstas puedan ser disputadas por candidatos masculinos. Los escaños reservados se concentran en África, Asía y Medio Oriente (Krook, 2005, *apud,* Marx, *et al*, 2007).

En la actualidad, más de 100 países cuentan con una política de cuotas. Alrededor de 40 (entre ellos, 10 de América Latina), aplican cuotas legales para las elecciones legislativas nacionales, y en más de 50 países, los partidos políticos adoptaron cuotas voluntarias (Dahlerup, 2006.*apud.* Marx, *et al*.2007)

En este sentido, Argentina fue pionera en Latinoamérica al adoptar una ley de cupo femenino (1991), estableciendo un mínimo de 30% en las listas de candidaturas a cargos de representación popular. Además, gracias a la influencia de la Plataforma de Beijing, tuvo un eco importante en la legislación de varios países de la región. Así, 12 de los 18 países latinoamericanos cuentan hoy con cuotas legales de género. (Marx, Borner, 2011), y los porcentajes oscilan entre el 20% y 50%. En la actualidad, sólo tres de ellos (Bolivia, Ecuador y Venezuela) aplican cuotas paritarias (50%)

TABLA 1: Año de aprobación del cupo legal para cargos legislativos[2]

PAIS	AÑO DE APROBACION DEL CUPO LEGAL	CUOTA MÍNIMA ESTABLECIDA
ARGENTINA	1991	30% C.B y SEN*
BOLIVIA	1997	30% C. B – 25% SEN**
BRASIL	1997	30% y70% C. B y SEN
COSTA RICA	1996	40%
COLOMBIA	2000	Sin cuota
ECUADOR	1997	30%
HONDURAS	2000	30%
MEXICO	1996	30 % C.B y SEN
PANAMA	1997	20%
PARAGUAY	1996	20% C.B y SEN
PERU	1997	25%
REPUBLICA DOMINICANA	1997	25%
VENEZUELA	1997	30%

b) Factores que condicionan la eficacia de la cuota legal para candidaturas legislativas

La eficacia de la cuota legal para candidaturas legislativas está condicionada por una serie de factores. Entre ellos: 1) los rasgos de la cultura política, 2) las características del sistema electoral, 3) el contenido de las normas vigentes en materia de cupo o leyes de cuotas (Archenti y Tula ,2007), y por último 4) la estructura parlamentaria.

1) *Los rasgos de la cultura política*: En una primera aproximación, se afirma que el conjunto de valores, actitudes y concepciones que orientan la percepción de una población respecto del poder, constituye lo que se conoce como cultura política.

Si bien la noción acerca de la cultura política es antigua su concepto propiamente dicho fue desarrollado por la ciencia política norteamericana a mediados de la década de 1950 como un enfoque alternativo al pensamiento marxista sobre la política. Esta

[2] Fuentes: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de: Unión Interparlamentaria: http://www.ipu.org/english/home.htm; y del Observatorio de Igualdad de Género. CEPAL: http://www.eclac.cl/oig/
*Cámara Baja (C.B.) y Senado(SEN)
** En la actualidad, tanto Bolivia, como Ecuador y Venezuela tienen una cuota legislativa del 50 %

perspectiva de los años 50, basada en el *enfoque conductista*[3], se apoyó en la idea de que en toda sociedad existe una cultura política de tipo nacional sobre la cual se cimientan las instituciones políticas. Como consecuencia del devenir histórico, esa cultura política se transmite de generación en generación a través de un proceso de socialización que se produce mediante las instituciones sociales primarias (familia, iglesia, escuela). Para el *enfoque marxista* en cambio, la cultura política como conjunto de creencias, valores, símbolos y actitudes que comparte la mayor parte de una sociedad, es producto de la imposición ideológica de la clases dominantes, que a través del adoctrinamiento, busca legitimar su poder económico y social (Peschard, 2001).

De la unión de ambos enfoques se propone, en el presente trabajo, una tercera concepción que servirá de base para el análisis empírico, según el cual la cultura política de un país se rige, por un lado por valores, creencias, costumbres, símbolos y comportamientos transmitidos de generación en generación mediante procesos de socialización. Pero por otro lado, también se rige por normas, lealtades, intereses, prácticas políticas y dinámicas electorales que son impuestas por las clases dominantes, a partir de las cuales se construyen relaciones de dominación y subordinación de determinados grupos.

Ello justifica en última instancia, que en la cultura política latinoamericana aún subsistan prácticas discriminatorias, propias de una elite política patriarcal, que influyen negativamente en la efectividad de las cuotas legales para cargos legislativos. Ejemplo de ello, son los mecanismos de selección de candidatos que adoptan los partidos políticos, ya que los *gatekeepers (*quienes confeccionan las listas partidarias), suelen guiarse más que nada por el "desempeño electoral" de un candidato que sea "deseable" y que, por lo tanto, garantice el éxito del partido. Esto perjudica a las mujeres, pues su incorporación a las listas, dependerá de la imagen que ellas brinden (Matland, 1998, *apud* Archenti y Tula, 2007). Otra práctica común, es la presión que ejercen los líderes partidarios sobre las candidatas para que, al poco tiempo de ser electas, renuncien a sus cargos y den lugar a los suplentes (hombres). También suele ser común que, luego del proceso interno de selección del candidato la fracción partidaria vencedora incluya en la lista oficial, a modo de castigo, a las mujeres de la fracción perdedora ("el que pierde pone la mujer"). (Archenti y Tula, 2007)

[3] La corriente teórica conductista, se centra en la conducta humana para elaborar teorías que expliquen porqué los seres humanos se comportan de determinada manera. El enfoque conductista incorpora la perspectiva psicocultural al estudio de los fenómenos políticos.

2) ***Las características del sistema electoral***

Todo sistema electoral presenta al menos cuatro elementos constitutivos:

- El tipo de sistema(representación proporcional, mayoritario o mixto)
- La magnitud del distrito
- La barrera legal
- La estructura de la boleta de votación (tipo de lista).

Cada uno de estos elementos puede tener sus propias especificidades, pero sólo tres de ellos suelen influir de manera directa en el porcentaje de mujeres parlamentarias:

a) La *magnitud de distrito,* es el número de bancas que se eligen en una determinada circunscripción territorial; y puede ser nacional, provincial, departamental, municipal o seccional. Por su tamaño, se clasifican en uninominales o plurinominales. En los primeros se elige, por mayoría, un solo representante; en los segundos, en cambio, se pueden elegir dos o más candidatos por circunscripción. Universalmente, por debajo de las cinco bancas se produce una elección mayoritaria, entre seis y diez bancas comienza la proporcionalidad y con más de diez, los efectos proporcionales se acentúan aún más. Por lo tanto, cuanto mayor es la *magnitud de distrito,* mayor es la proporcionalidad y mayores son las posibilidades que tienen las fuerzas minoritarias de acceder a una banca. Cuando la magnitud del distrito es pequeña (hasta cinco bancas), o mediana (entre seis y diez bancas), la efectividad del sistema de cuotas es limitada ya que los partidos políticos suelen obtener entre uno o dos escaños en una misma circunscripción o distrito electoral. Así, si en los distritos donde se aplican las listas cerradas y bloqueadas, los primeros lugares de la boleta son ocupados por candidatos varones, éstos son los únicos que tienen posibilidades reales de acceder a una banca. Por el contrario, cuando el distrito es grande (con más de diez candidatos, o con una renovación de al menos diez bancas), las posibilidades de las mujeres, de resultar electas, es mayor. (Archenti; Tula, 2007)

b) La *estructura de la boleta de votación,* se refiere a las posibilidades que puede tener el elector para elegir entre diversos partidos políticos o postulantes a través de *listas cerradas y bloqueadas*, *listas cerradas y desbloqueadas* o *listas abiertas*. La lista es "cerrada y bloqueada" cuando no hay posibilidades de modificar la boleta electoral y debe respetarse tanto las candidaturas como el orden dado a ellas por el partido político. En América Latina predomina este sistema de listas, lo cual es favorable a la representación de las mujeres, pues impide la alteración posterior del orden de los candidatos, evitando que se anule, en caso de existir, el mandato de posición preestablecido por la ley de cupo.(Zovato, 2001; Archenti, Tula, 2007)

Cuando la lista es “cerrada y desbloqueada”, es posible un reordenamiento “vertical” o “intrapartidario”, es decir, existe la posibilidad de alterar el orden de los integrantes de una misma boleta partidaria.

La lista “abierta”, por su parte, autoriza a los ciudadanos a una movilidad de tipo “horizontal” (o de reagrupamiento interpartidario). Es decir, permite modificar el orden e incorporar candidatos de otros partidos políticos. (Archenti y Tula, 2007).

Tanto la lista cerrada y desbloqueada como la lista abierta generan una menor dependencia de los candidatos con su agrupación partidaria. Sin embargo, en cuanto a sus efectos sobre la representación de la mujer, algunos autores consideran que la posibilidad de alterar el orden original de la lista partidaria a través del voto preferencial, genera el riesgo de que los efectos del mandato de posición queden anulados (Tula, 2009).

c)- En cuanto *al tipo de sistema electoral,* diversos estudios indican que, los sistemas electorales de representación proporcional (RP), tienden a favorecer el acceso de las mujeres a cargos políticos, en mayor medida que los sistemas electorales de representación mayoritaria (Norris, 2000, *apud* Ríos Tobar, 2006; Htun, 2002). Esto admite fundamentalmente dos explicaciones:

En primer lugar, los sistemas de RP, muestran mayores “magnitudes de distrito”, lo que a su vez deviene en mayores “magnitudes de partidos”. La magnitud del distrito, como se dijo anteriormente, es el número total de escaños por circunscripción electoral mientras que la magnitud del partido se refiere al número de escaños que cada partido obtiene en una circunscripción. Ambas inciden en la estrategia del partido a la hora de confeccionar su lista de candidatos y de procurar un equilibrio de géneros en ella. A su vez, existen varias razones para que los partidos procuren alcanzar dicho equilibrio de sectores .Por un lado, “las listas equilibradas” representan una forma de ampliar las posibilidades de conseguir votos (una candidata mujer puede atraer votos sin excluir las posibilidades de que un candidato varón haga lo mismo), pues lo contrario podría generar el efecto indeseado de ahuyentar al electorado. Por otro lado, el equilibrio en las listas, también puede obedecer a una política de equidad dentro del partido, como cuando existe una corriente partidaria interna compuesta por mujeres. Por último, equilibrar las listas, contribuye a mantener la paz interna y a garantizar el apoyo continuo de los distintos grupos que conforman el partido (Htun, 2002; Ríos Tobar,2006)

En segundo lugar, los sistemas de RP son proclives a aumentar la participación política de las mujeres porque el “factor contagio” es mucho más efectivo en estos que en los sistemas mayoritarios. El contagio supone que un partido adopte políticas iniciadas a su vez por otros partidos. En los sistemas de RP, un partido promoverá una candidatura

femenina ante una iniciativa similar de otro partido, con más rapidez que en los sistemas mayoritarios, ya que los riesgos y los costos son menores. (Ríos Tobar, 2006).

3- El contenido de la legislación vigente en materia de cuotas legales: el propósito de las cuotas legales, adoptadas en diversos países de América Latina, a partir de la década de los `90, es garantizar la presencia de las mujeres en las listas partidarias o en las boletas electorales, pero no necesariamente aseguran su inclusión en los cargos representativos (Archenti y Tula, 2007; Tula, 2009). En consecuencia, existen elementos en la normativa sobre cuotas que influyen en los porcentajes de escaños efectivamente ocupados por mujeres. Entre ellos (Archenti, *et. al.* 2007; Tula, 2009; Marx y Borner, 2011):

1) la previsión de una "sanción" para el caso de incumplimiento de la cuota,

2) la indicación explícita de un "*mandato de posición"* (lugares específicos en la lista a ser ocupados por mujeres),

3) "porcentajes altos", como los que establecen la paridad de género (50%)[4],

4) el mecanismo de sucesión previsto para los casos de fallecimiento, muerte, renuncia y/o reemplazos de las mujeres candidatas o titulares de cargos representativos ("derecho en expectativa")

La inclusión de estos requisitos en el texto normativo tiene como objetivo eliminar cualquier tipo de arbitrariedad que pueda producirse en su interpretación y evitar que ciertas prácticas culturales continúen reproduciéndose por no estar reguladas (Tula, 2009)

4-La estructura parlamentaria: los partidarios del bicameralismo consideran que sus principales ventajas son:

1. Que la doble discusión en las Cámaras evita decisiones precipitadas.
2. Se evita el despotismo de la Cámara única.
3. Se representan con más amplitud los distintos sectores de la vida nacional.
4. Las Leyes se estudian con más detenimiento.

A su vez, los argumentos a favor del unicameralismo, se fundamentan en el razonamiento de que, si existen dos Cámaras elegidas de la misma manera, el bicameralismo es inútil, además de convertir al trabajo legislativo en una tarea más compleja, lenta y gravosa en términos económicos. Pero dichos argumentos nada dicen acerca de la representatividad de los sectores minoritarios, como el de las mujeres. En

[4] Tanto los mandatos de posición, como la previsión de cuotas elevadas, evitan que los gatekeepers partidarios ubiquen a las mujeres en lugares simbólicos, con pocas expectativas de resultar electas(Archenti y Tula, 2007)

consecuencia, desde una perspectiva cuantitativa, la estructura bicameral es la que ofrece mayores oportunidades para la inclusión femenina. Arismendi, 2004, *apud.* Núñez Nava y Matos Mosquera, 2006)

c)- Estudio de casos: las cuotas legales para cargos legislativos en la experiencia de Argentina y Brasil

En base al marco teórico precedente, realizaremos un abordaje comparativo de los factores que influyen en la implementación eficaz de las cuotas legales para cargos legislativos nacionales tanto en Argentina como en Brasil. Para ello, analizaremos el contenido de la legislación vigente en ambos países. Dicha información será relacionada con las estructuras parlamentarias, los sistemas electorales y los datos disponibles sobre la cultura política de cada país.

TABLA 2: Factores que condicionan la eficacia de la cuota legal para cargos legislativos[5]

Países	**Contenido de la legislación vigente**				**Sistema Electoral** **Tipo de lista** **Magnitud del distrito**	**Estructura parlamentaria (uni/ bicameral)**
	Legislación vigente en cada país	**Cuota establecida** **Mecanismo de sucesión**	**Sanción por incumplimiento**	**Mandato de posición**		
Argentina	Ley Nacional Nº 24.012/91, de cupo femenino (modif. Art. 60 del CEN)	* 30% * SI	SI : No oficialización de la lista (art. 60 CEN)	Si : arts. 4 y 5 de la ley Nº 24.012)	* R.P(diputados) y Mayoritario(senadores) *Listas Cerradas y bloqueadas *Circunscrip. Medianas (5.,4)	Congreso bicameral: Cámara de diputados y senadores
Brasil	Ley Electoral Nº 9504/97	*Mínimo de 30% y máximo de 70 % para cada sexo * NO	NO	NO	*Sistema RP (diputados), y sistema mayoritario(senadores)[6] *Listas Abiertas *Circunscrip. Grandes(19,0)	Congreso bicameral: Cámara de Diputados y Senado Federal

[5] Fuentes: elaboración propia a partir de la información obtenida en la base de datos de: Inter-Parliamentary Union(IPU), site: http://www.ipu.org/english/home.htm; Political Database of the Americas , site: http://pdba.georgetown.edu/ ; y legislación disponible en site del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (CEPAL) : http://www.cepal.org/oig/adecisiones/ .La información sobre la magnitud de los distritos fue obtenida de Payne Mark , 2006.

1) Legislación vigente

Argentina

El artículo 60 del Código Electoral Nacional (modificado por la ley de cupo femenino Nº 24.012/91) dispone que las listas electorales que sean presentadas, deben contar mínimamente con un 30% de mujeres candidatas, bajo apercibimiento de no ser oficializada la lista.

Por su parte, el Decreto reglamentario de la ley de cupo femenino (Dec. Nº 1246/00), dispone que el 30% de los cargos a integrarse por mujeres es una *cantidad mínima.* En los casos en que la aplicación matemática de este porcentaje determine fracciones menores a la unidad, el concepto de cantidad mínima será la unidad superior y se regirá por una tabla[7] .El porcentaje mínimo requerido se aplicará a la totalidad de los candidatos de la lista de cada partido, pero sólo se considerará cumplido cuando se aplique también al número de cargos que el partido renueve en dicha elección (artículos 2 y 3)[8]. Cuando un partido político se presente por primera vez, renueve un cargo o no renueve ninguno, se considerará que la cantidad de cargos a renovar es igual a uno. En este caso será indiferente colocar en el primer puesto a una mujer o un varón, pero en el segundo lugar deberá figurar una persona del sexo opuesto al nominado para el primer cargo. Cuando se renovaren dos cargos, en uno de ellos deberá nominarse siempre a una mujer. No se considerará cumplida la Ley N° 24.012 cuando, en el supuesto de que se renueven solamente uno o dos cargos, se incluya una sola candidata mujer ocupando el tercer término. Cuando se renovaren más de dos cargos, debe figurar una mujer, como mínimo, en alguno de los tres primeros lugares artículo 4º.

A su vez, el artículo 5º, dispone que, cuando se renueve uno, dos o más cargos, el cómputo siempre se hará a partir del primer lugar y la lista deberá tener por lo menos una mujer cada dos varones para que se cumpla el porcentaje mínimo que exige la ley. En las listas de candidatos no se podrá ubicar en forma contigua tres personas de un mismo sexo hasta, por lo menos, el lugar en que, como mínimo, se haya cumplido con el 30%.

En caso de fallecimiento, renuncia o incapacidad de una candidata, antes de que se realicen los comicios, el artículo 9 del decreto reglamentario dispone que deberá ser

[7] El anexo del decreto reglamentario, establece una cantidad mínima de mujeres en las listas partidarias, según la cantidad de escaños a renovar. Ver anexo 1 del presente capítulo.

[8] Por ejemplo, el 15 de junio de 1.994, la señora María Merciadri de Morini presentó(luego de haber obtenido una respuesta no favorable de la justicia argentina), una petición ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos alegando que la Unión Cívica Radical, presentó un lista electoral de seis candidatos para diputados nacionales de la Provincia de Córdoba, colocando a una mujer en el cuarto y a otra en el sexto puesto, sin tener en cuenta que el mencionado partido sólo renovaba a cinco diputados nacionales, violando así la ley 24.012 y su decreto reglamentario N° 379/93, según el cual debió haberse colocado a dos mujeres dentro de los primeros cinco puestos.

reemplazada por la candidata mujer que le siga en la lista (dicho mecanismo de sucesión sólo es aplicable para el reemplazo de una mujer)

Brasil

En este país, la ley electoral Nº 9504/97 establece, en su artículo 10º, inc. 3, que cada partido o coligación debe reservar un mínimo del 30% y un máximo del 70% para candidaturas de ambos sexos. Sin embargo, estos porcentajes se aplicaron recién a partir de las elecciones legislativas del año 2002.

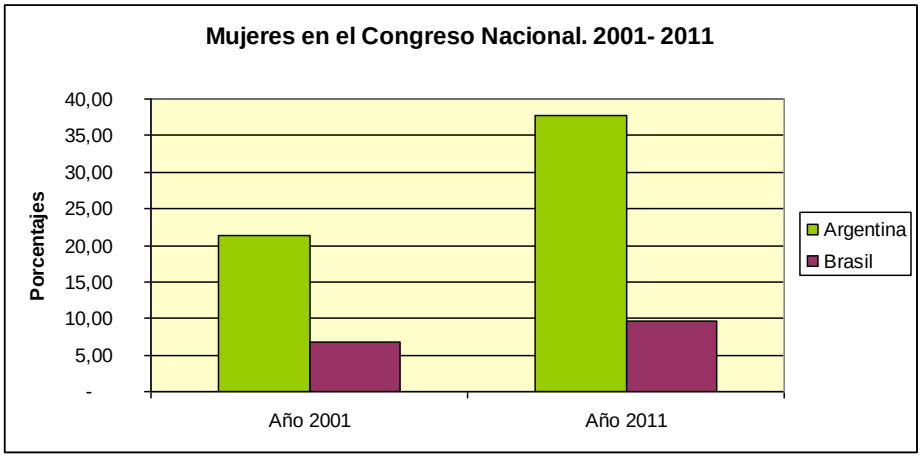
La norma no contiene disposiciones específicas en cuanto a mandatos de posición, sanción por incumplimiento, ni mecanismos de sucesión para candidatas mujeres.

2)- Sistemas electorales y estructuras parlamentarias

La estructura parlamentaria argentina es bicameral y las circunscripciones electorales son medianas. La elección de senadores se realiza por el sistema de mayorías pues la lista que obtiene la mayor cantidad de los votos en una circunscripción conseguirá dos escaños, mientras que la lista que le sigue en número de votos, cubrirá el escaño restante (son tres escaños por cada circunscripción, lo que completa un total de 72 senadores). La elección de los miembros de la Cámara de diputados, se realiza a través del sistema de representación proporcional puro. Son elegidos 257 diputados entre 24 distritos plurinominales (provincias) según la proporción poblacional de cada uno. Se utilizan listas cerradas y bloqueadas.

Por su parte, Brasil cuenta con un Congreso bicameral y circunscripciones electorales grandes. La Cámara de senadores se integra por 81 miembros (3 por cada una de las 27 circunscripciones) elegidos a través del sistema de mayorías. En cuanto a la Cámara de diputados se elige un total de 513 miembros en 27 circunscripciones plurinominales correspondientes a los 26 estados y al distrito federal. Para esta Cámara se aplica el sistema de representación proporcional y las listas son abiertas.

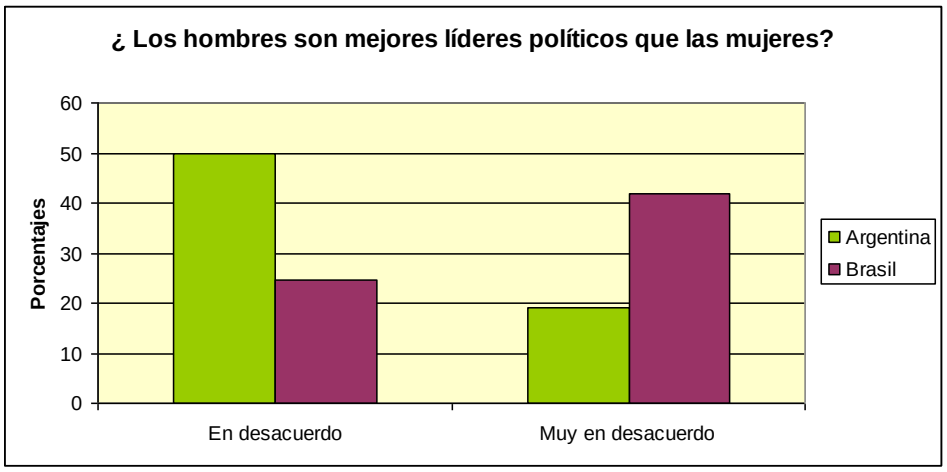
Gráfico Nº 1: Representación cuantitativa de las mujeres en los parlamentos nacionales[9]



3)- Cultura política

Para analizar este cuarto factor condicionante de la eficacia de las cuotas legales de género, se recurrió al banco de datos de Latinobarómetro correspondiente al año 2009. Como en la encuesta de opinión ninguna pregunta se refiere concretamente a la participación legislativa de las mujeres, se tomó como referencia la consulta hecha a la opinión pública sobre su acuerdo o desacuerdo frente a la afirmación de que "los hombres son mejores líderes políticos que las mujeres". De este modo, se pretende evaluar la cultura política desde la perspectiva del ciudadano. Los resultados de la encuesta son representados en el siguiente gráfico

Gráfico Nº 2 : Las mujeres y la política según la opinión pública[10]



[9] Fuente: elaboración propia a partir de datos estadísticos obtenidos de la página web de Unión Interparlamentaria (IPU): http://www.ipu.org/wmn-e/classif-arc.htm
[10] Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de Latinobarómetro, 2009.

Resultados y conclusiones

A partir del análisis de los factores institucionales involucrados en la pesquisa (estructura parlamentaria y sistema electoral) y de la legislación vigente en materia de cupo femenino en ambos países, obtuvimos los siguientes resultados:

Si bien Argentina y Brasil cuentan a su favor con idéntica estructura parlamentaria (bicameral) e idéntico sistema electoral (representación proporcional en la elección de diputados y mayoría en la elección de senadores), existen algunas diferencias que consideramos determinantes al momento de cotejar y evaluar la representación cuantitativa de las mujeres en uno y otro parlamento durante la última década:

1) Argentina posee una legislación visiblemente más completa, pues, además de contemplar una cuota del 30 % de mujeres candidatas, también establece una sanción por incumplimiento (no oficialización de la lista), mandatos de posición en la renovación de escaños y mecanismos de sucesión en caso de fallecimiento, renuncia o incapacidad sobreviniente de una candidata mujer. A ello se suma la circunstancia de que la ley de cupo femenino (modificatoria del código electoral) data de 1991 y, por lo tanto, tiene a la fecha más de 20 años de vigencia.

En Brasil, en cambio, las disposiciones de la ley electoral que se refieren al cupo femenino son mucho más escuetas. Sólo prevén una cuota de entre el 30 % y el 70% para ambos sexos, y no existe sanción por incumplimiento, mandatos de posición, ni mecanismos de sucesión. Además, la cuota legal, sancionada en 1997, recién fue aplicada en las elecciones legislativas del año 2002, aunque ello tampoco parece haber marcado diferencia, a juzgar por los porcentajes de mujeres legisladoras en 2001 y en 2011.

2) En Argentina se emplean listas cerradas y bloqueadas (favorables según la teoría a las candidaturas femeninas) mientras que en Brasil se utilizan listas abiertas.

3) Sin embargo, Brasil cuenta como elemento a favor con circunscripciones electorales grandes, mientras que en Argentina las circunscripciones son medianas.

Estas diferencias, tanto legales como institucionales, explicarían *prima facie* por qué Argentina ha liderado la región con porcentajes de legisladoras en permanente ascenso, sobre todo entre el 2001 (21, 27%) y el 2011 (37,78%) superando así su propio umbral al exceder ampliamente el cupo legal del 30%. Brasil, en cambio, ha tenido una evolución endeble en los últimos diez años ya que apenas pasó del 6,74% en 2001 al 9, 59 % en 2011.

Sin embargo, justificar las diferencias cuantitativas entre uno y otro país considerando sólo los factores institucionales y legales supondría incurrir en un análisis parcial.

Es necesario, además, evaluar el factor cultural, y para ello retomaremos el concepto de cultura política previamente analizado. Se dijo inicialmente que, desde la perspectiva integradora del enfoque conductista y marxista, la cultura política de un país se rige por valores, creencias, costumbres y actitudes que se transmiten de generación en generación mediante procesos de socialización, pero también se rige por normas, lealtades, intereses, prácticas políticas y dinámicas electorales, que son impuestas por las clases dominantes y que generan relaciones de dominación y subordinación de determinados grupos.

A partir de este concepto y del análisis de los datos de Latinobarómetro, se infiere que en ambos países existe un pronunciado nivel de homogeneidad social en términos de aceptación de la participación de las mujeres en el ámbito político. Tanto la sociedad argentina (con el 68,9% de manifestaciones en desacuerdo y muy en desacuerdo), y la brasilera (con el 66, 5% de la opinión pública en igual sentido), se muestran abiertas a la equidad de género.

Sin embargo, de la comparación de estos datos con los resultados electorales entre 2001 y 2011, se deduce que en Brasil existe una importante fragmentación entre la cultura política de la ciudadanía y la cultura política concebida desde la perspectiva de la elite dirigente. Por un lado se encuentra una opinión pública ampliamente favorable a la participación política de la mujer, con un 41,9% “muy en desacuerdo”, y un 24, 6% “en desacuerdo” frente la afirmación de que “los hombres son mejores líderes políticos que las mujeres” Pero, por otro lado, se observan resultados electorales en los que, la cantidad de escaños legislativos ocupados por mujeres, no supera al 2011, el 10%.

Resulta evidente entonces que en este país las dificultades para optimizar la eficacia de la cuota legal del 30% no sólo responden a la utilización de listas abiertas y a la ausencia de sanciones de mecanismos de sucesión y de mandatos de posición, sino que también responden a la actitud de una elite política conservadora que reproduce comportamientos patriarcales a través de prácticas electorales discriminatorias que entorpecen las posibilidades reales de que el cupo femenino sea efectivamente satisfecho.

En consecuencia, las cuotas legales para cargos legislativos no son por sí mismas suficientes para garantizar la inclusión sistemática y gradual de las mujeres en los poderes legislativos nacionales. Brasil es un claro ejemplo de la necesidad de perfeccionar la normativa vigente, además de adecuarla al aparato institucional,

propiciando al mismo tiempo, un cambio en la lógica actitudinal de la elite política frente a las cuotas de género y la participación política de las mujeres.

Argentina ha demostrado mayor evolución en este sentido. El engranaje entre la ley de cupo femenino y la estructura institucional se encuentra mucho más lubricado y reforzado por una opinión pública favorable a la participación política femenina, además de contar con una elite política más receptiva de las políticas públicas sobre igualdad de género.

ANEXO 1

Tabla del decreto reglamentario Nº 1246/00 (ley de cupo femenino Nº 24.012)

Senado Cantidad de cargos a renovar	Cantidad mínima de mujeres	Diputados: cantidad de cargos a renovar	Cantidad mínima de mujeres
2	1	21	7
3	1	22	7
4	2	23	7
5	2	24	8
6	2	25	8
7	3	26	8
8	3	27	9
9	3	28	9
10	3	29	9
11	4	30	9
12	4	31	10
13	4	32	10
14	5	33	10
15	5	34	11
16	5	35	11
17	6	36	11
18	6	37	12
19	6	38	12
20	6	39	12

ANEXO 2

Datos de Gráfico Nº 1:
Porcentaje de mujeres en el Congreso Nacional

Países	Año 2001	Año 2011
Argentina	21,27%	37,68%
Brasil	6,74%	9,59%

Datos de Gráfico Nº 2:
Encuesta de opinión (Latinobarómetro , 2009)

P67WVSST.D ESTÁ UD. MUY DE ACUERDO, DE ACUERDO, EN DESACUERDO O MUY EN DESACUERDO CON LA FRASES QUE LE VOY A LEER. POR FAVOR, USE LAS RESPUESTAS DE ESTA TARJETA: LOS HOMBRES SON MEJORES LÍDERES POLÍTICOS QUE LAS MUJERES[a]

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	NS/NR	61	5,1	5,1	5,1
	Muy de acuerdo	36	3,0	3,0	8,1
	De acuerdo	276	23,0	23,0	31,1
	En desacuerdo	598	**49,8**	**49,8**	80,9
	Muy en desacuerdo	229	**19,1**	**19,1**	100,0
	Total	1200	100,0	100,0	

a. IDENTIFICACIÓN DEL PAÍS = Argentina

P67WVSST.D ESTÁ UD. MUY DE ACUERDO, DE ACUERDO, EN DESACUERDO O MUY EN DESACUERDO CON LA FRASES QUE LE VOY A LEER. POR FAVOR, USE LAS RESPUESTAS DE ESTA TARJETA: LOS HOMBRES SON MEJORES LÍDERES POLÍTICOS QUE LAS MUJERES[a]

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	NS/NR	27	2,2	2,2	2,2
	Muy de acuerdo	127	10,5	10,5	12,8
	De acuerdo	250	20,8	20,8	33,6
	En desacuerdo	296	**24,6**	**24,6**	58,1
	Muy en desacuerdo	504	**41,9**	**41,9**	100,0
	Total	1204	100,0	100,0	

a. IDENTIFICACIÓN DEL PAÍS = Brasil

BIBLIOGRAFÍA

ARCHENTI, Nélida; TULA, Maria Inés (2007): "C*uotas de género y tipos de lista en América Latina.". OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 13, nº 1, Junho, 2007, p.185-218* Consultado el 02/02/2012. Disponible en site: http://www.scielo.br/pdf/op/v13n1/v13n1a07.pdf

BARRÉRE UNZUETA (2002): "La acción positiva. Análisis de concepto y propuestas de revisión". Jornadas sobre "Políticas locales para la igualdad entre hombres y mujeres".Palacios de Congresos Europa. Diciembre de 2002. Disponible en site: http://www.uv.es/CEFD/9/barrere2.pdf

HTUN, Mala (2002): "*Women in Political Power in Latin América*". International IDEA. Institute for Democracy and Electoral Assistence. Disponible en site http://www.idea.int/publications/wip/upload/Chapter1-Htun-feb03.pdf

LLANOS, Beatriz; SAMPLE, Kristen (2008): "30 Años de democracia: ¿ en la cresta de la ola? Participación Política de la Mujer en América Latina. IDEA. International Institute for democracy and electoral assistence. Texto complete disponible en site: http://www.idea.int/publications/30_years_of_democracy/upload/IDEA-30-años-de-democracia.pdf

MARX, Jutta, BORNER, Jutta, CAMINOTTI, Mariana (2007): "*Las legisladoras. Cupos de género y política en Argentina y Brasil*." Siglo XXI, Editora Iberoamericana. Buenos Aires .Argentina.

MARX, Jutta, BORNER, Jutta (2011):"Parlamentos *sensibles al género. El estado de la cuestión en América Latina*".Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia electoral (IDEA Internacional). Unión Interparlamentaria (UIP).Junio 2011. Texto disponible en site: http://www.idea.int/publications/parlamentos-sensibles-al-genero/upload/IDEA-Parlamentos-Sensibles-Al-Genero.pdf

NUÑEZ NAVA, Rosa Virginia; MATOS MOSQUERA, Maria Gabriela (2006): " *El Estado Federal Unicameral: nuevo paradigma Del federalismo"*. Revista Provincia, Nº Especial, pp: 219- 238.Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela. En Redalyc(Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal) . Texto completo disponible en site: http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=55509811

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (2010). Curso virtual: "*Género y liderazgo político en el contexto Latinoamericano y el Caribe"*. Módulo 3." Políticas implementadas y lecciones aprendidas".

PAYNE, Mak (2006): "Sistemas de elección legislativa y gobernabilidad democrática"(capítulo 3). En Payne, Mark, Zovato G. Daniel, Mateo Díaz Mercedes (comps.): " La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina.". BID/ IDEA. Washington, 2006. Texto completo disponible en site: http://www.idea.int/publications/dem_dev/upload/La_pol%C3%ADtica_importa_2006_content-2.pdf

PESCHARD, Jacqueline (2001): " La cultura política democrática". Cuaderno de Divulgación de la cultura Democrática Nº 2. Instituto Federal Electoral de México.Texto completo disponible en site:

http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/la_cultura_politica_democratica.htm

RIOS TOBAR, Marcela (2006): "*Cuotas de género. Democracia y Representación.* Programa de Gobernabilidad. FLACSO/ Chile. International IDEA. Institute of Democracy and Electtoral Assistence. Disponible en site:
http://www.flacso.cl/home/images/publicaciones/democraciayrepresentacion.pdf

TULA, María Inés (2009): " *Partidos políticos y equidad de género .Apuntes sobre las condiciones de éxito o fracaso en la aplicación de las leyes de cuotas".* Texto presentado en el Seminario "Ciudadanos vs. Partidos en América Latina: tensiones, amenazas y dilemas de la democracia representativa". Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca. Febrero de 2009. Texto completo disponible en site: http://americo.usal.es/oir/opal/textos/Maria_Ines_Tula.pdf

ZOVATTO G, Daniel (2001): "*La reforma político electoral en América Latina. Evolución, situación actual y tendencias.1978- 2000*". Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo: CLAD Reforma y Democracia. Nº 21. Octubre de 2001.Caracas. Venezuela.

PÁGINAS OFICIALES

http://www.ipu.org/english/home.htm
http://pdba.georgetown.edu/
http://www.cepal.org/oig/adecisiones/
http://www.latinobarometro.org/latino/latinobarometro.jsp