



Reformas político-electorales y género en América Latina. Perspectivas de consolidación y desafíos pendientes.

Por María Inés Tula
Universidad de Buenos Aires
CONICET
Argentina

Las reformas políticas tendientes a incorporar cuotas legales de género con el fin de aumentar el número de legisladoras en los parlamentos fue la medida que más se difundió en América Latina entre 1991 y 2015. Con sus variantes en la legislación y variados impactos en el sistema político, dieciséis países latinoamericanos fueron adaptando este dispositivo a su contexto socio-político. Un interrogante que se extiende a menudo es sobre cuál fue su disparador o sobre qué argumentos se basó su introducción. Y la respuesta es tan sencilla como contundente. Hacia mediados de los '70 las mujeres ocupaban el 4% de los escaños parlamentarios del continente americano (Htun, 1998). Esta subrepresentación femenina fue una señal de alerta para los diferentes organismos internacionales, los cuales tomaron medidas para modificar esta realidad no solo en América Latina sino en el mundo entero.

¿Cómo hacer efectiva la igualdad entre hombres y mujeres? Diversos tratados y pactos internacionales dieron el puntapié inicial para homogeneizar el diseño normativo de las legislaciones que contemplaban la igualdad de oportunidades y generar así un terreno propicio para convalidar la aplicación de acciones afirmativas en el ámbito político. Tanto la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres en 1979 como las posteriores Conferencias Mundiales de Nairobi (1985) y Beijing (1995) organizadas por las Naciones Unidas marcaron este camino. Pero, fue en Beijing, donde se asentó el concepto de género, entendiendo que toda la estructura de la sociedad y todas las relaciones entre hombres y mujeres debían ser reevaluadas. Y, sólo así, sería posible potenciar el papel de las mujeres hacia un plano igualitario. En esta dirección, se considera que los derechos de las mujeres son derechos humanos y que la igualdad entre los géneros es una cuestión de interés universal y de beneficio para todos. Esta postura fue respaldada en 2000 cuando se convalidaron los ocho propósitos que constituyen los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y que en su punto 3 avanza en la igualdad de género y la autonomía de las mujeres a partir de su empoderamiento. Asimismo, tanto en la X como en la XI conferencias regionales organizadas por la CEPAL en 2007 (Quito) y 2010 (Brasilia) se

1

María Inés Tula. Reformas político-electorales y género en América Latina. Perspectivas de consolidación y desafíos pendientes. Fecha de publicación: abril de 2015.

Proyecto Reformas Políticas en América Latina. Washington, D.C.: Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos (SFD/OEA). Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ-UNAM).

La información contenida en este artículo no representa necesariamente la opinión de la Organización de Estados Americanos (OEA), del Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ-UNAM), ni la de las instituciones colaboradoras.

firmaron sendos acuerdos que avalaron todos los pactos internacionales precedentemente firmados y se avanzó en el establecimiento de paridad entre los géneros como meta.

Si bien es posible afirmar que durante los últimos veinte años hubo importantes y grandes adelantos en materia de igualdad en el campo político, se advierte también con gran preocupación la permanencia de ciertos obstáculos que entorpecen el efectivo funcionamiento de los marcos legales diseñados para fortalecerlos.

En estas breves líneas nos proponemos, por un lado, describir los impactos en la región durante 1991-2015 y, por el otro, esbozar algunas conclusiones sobre qué iniciativas debieran tomarse para enfrentar las dificultades persistentes.

¿Por qué y para qué las cuotas de género?

Las “cuotas” o “cupos” para las mujeres son acciones afirmativas aplicadas al ámbito político que buscan superar los obstáculos que les impiden ingresar del mismo modo que sus pares masculinos (Larserud y Taphorn, 2007:9). Constituyen medidas compensatorias y redistributivas que posibilitan una gradual inclusión de grupos históricamente marginados en las diferentes instituciones representativas y/o lugares estratégicos de toma de decisión. Y se sustentan en el hecho de que las mujeres ven obstaculizado el ejercicio de su derecho a ser representantes en condiciones equivalentes de competitividad, como consecuencia de una histórica discriminación y subordinación sociocultural (Archenti, 2002).

Por tanto, su justificación se basa en un objetivo de interés social y otro político-institucional dado que, no sólo muestran la diversidad que debiera existir en una comunidad (que refleje el pluralismo de la sociedad), sino también busca corregir las ausencias, en este caso, de las mujeres en posiciones de poder. Y ambas cuestiones sólo pueden lograrse si las mujeres están realmente incluidas en la sociedad (es decir, no sólo a través del aspecto formal). En esta dirección, las acciones afirmativas no violan el principio de igualdad (el formal) sino, por el contrario, lo fortalecen porque garantizan la inclusión de las mujeres en la práctica, en la realidad cotidiana (Archenti y Tula, 2011). Tres modalidades se han ido difundiendo en los órganos de representación de carácter colegiado: a) las cuotas legales, se basan en un dispositivo de normas jurídicas tales como constituciones nacionales y/o leyes que disponen de manera oficial cómo debe aplicarse esta exigencia en un proceso electoral; b) las cuotas voluntarias, también denominadas “cuotas partidarias”, porque han sido incorporadas en los estatutos internos de los partidos políticos para promover espacios de interacción entre géneros y, c) los escaños reservados que presentan un porcentaje o número fijo de bancas parlamentarias para ser ocupadas por mujeres. Según Krook (2008), las cuotas legales se han difundido principalmente en América Latina en los ´90 como porcentajes mínimos de representación por género en las listas partidarias que se oficializan

en una elección para cargos electivos representativos. En algunos casos han tenido un carácter propositivo no vinculante, limitando así su impacto a la decisión de los propios partidos en aplicar esta medida. Por su parte, las cuotas partidarias se han desarrollado más favorablemente en Europa desde principios de los años '70 originalmente en los partidos políticos de izquierda, y las bancas reservadas se han concentrado especialmente en los países de África, Asia y el Medio Oriente.

Las cuotas legales de género, a diferencia de otras estrategias institucionales incorporadas como políticas públicas o desarrolladas como unidades de ejecución específicas para las mujeres en órganos decisorios, ha sido la medida más eficaz en términos de ampliación de los márgenes de representación por género al incrementar de manera rápida y –en corto plazo– la participación femenina en la composición de las legislaturas. Varios estudios así lo confirman (Jones, 2000; Htun y Jones, 2002, Krook, 2008 y Archenti y Tula, 2008) cuando señalan que su mayor efectividad se logra cuando son obligatorias para todos los partidos políticos, poseen un mandato de posición, establecen una severa sanción por su incumplimiento y se combinan con sistemas electorales de listas cerradas y bloqueadas.

Las cuotas de género en América Latina. La paridad como meta

La ley 24.012 aprobada en Argentina en 1991 fue la primera cuota legal en el mundo establecida para aumentar la representación de las mujeres en el ámbito parlamentario nacional. Esta iniciativa fue posteriormente imitada por otros países latinoamericanos como México (1996), Paraguay (1996), Bolivia (1997), Brasil (1997), Costa Rica (1997), Ecuador (1997), Panamá (1997), Perú (1997), República Dominicana (1997), Venezuela (1997), Colombia (2000), Honduras (2000), Uruguay (2009), Haití (2011/2012) y El Salvador (2013). De todos ellos, algunos sufrieron ciertos tropiezos retrasando su puesta en marcha. Por ejemplo, en Colombia se declaró inconstitucional su aplicación en el ámbito parlamentario hasta 2011 cuando se aprobó la ley 1475. Por su parte, en Venezuela, la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política de 1997 (LOSPP) sólo se aplicó una vez en 1998 y, dos años después, el Consejo Nacional Electoral (CNE) de la República Bolivariana de Venezuela la consideró violatoria del artículo 21 de la Constitución de 1991.

Archenti y Tula (2008, 2010) han señalado tres mecanismos institucionales que deben ser considerados en conjunto para la evaluación del impacto de las cuotas legales: i) en los procedimientos internos de selección de candidaturas donde se diseñan las configuraciones de género de las listas para la elección general, ii) en las características distintivas de las leyes de cuotas (si incluyen su reconocimiento como de orden público, si son obligatorias

¹ El CNE fundamentó su anulación porque creaban una ventaja inadmisibles para las mujeres frente a los hombres, argumento que contradice el apartado 2 del artículo 21 de la constitución nacional por el cual se garantizan las medidas de acción positiva tendientes a generar condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad sea real y efectiva ante la ley (García Prince 2012; Madriz Sotillo 2012).

para todos los partidos políticos o sólo se limitan a exhortar su obediencia, si poseen algún mandato de posición y si tienen sanciones para cuando se incumplen) y iii) el sistema electoral, más favorable con magnitudes de distrito grandes y listas partidarias cerradas y bloqueadas (Norris, 1985; Rule, 1987; Caul, 1999; Htun y Jones, 2002), pero -siempre y cuando- las leyes de cuotas incluyan un mandato de posición.

La combinación de estos tres dispositivos condiciona la aplicación efectiva de las cuotas al determinar contextos favorables o desfavorables en cada distrito para que las mujeres sean finalmente electas. También para garantizar un crecimiento continuo en el tiempo y no tan dependiente de otras variables intervinientes en la contienda electoral como el posicionamiento de los adversarios, los apoyos políticos internos, la ausencia de recursos para solventar los gastos de campañas electorales (más aun si los países cuentan con listas abiertas o desbloqueadas), y el acceso a los medios masivos de comunicación. Por lo tanto, el impacto de esta medida solo puede ser tomado observando el conjunto y no de manera aislada (Archenti y Tula 2008; Krook 2006; Norris y Lovenduski 1993).

En la Tabla I se observa qué países supieron coordinar estos mecanismos institucionales para lograr impactos favorables. A la cabeza están Bolivia y Ecuador (ambos tienen paridad) y casi último Brasil –la democracia más grande del continente- con un paupérrimo 9%².

Aun con este impacto diferenciado, sus resultados se perciben como positivos cuando se destaca a este subcontinente como la segunda región del mundo con más mujeres en sus parlamentos (Cámaras Únicas o Bajas) con 25,6% después de los países nórdicos, con 42,1% (IPU, 2014)³. Paralelamente, a este crecimiento cuantitativo se distinguen ciertos efectos de carácter cualitativo al interior de las asambleas legislativas como i) el reconocimiento a nivel social, político y cultural de las diferencias de género a través de una ascendente presencia de mujeres ocupando espacios políticos tradicionalmente masculinos y ii) un mayor vínculo entre las mujeres que ocupan cargos legislativos y las mujeres organizadas de la sociedad civil intensificando la representación política (Archenti y Tula, 2008). También han logrado generar mayor receptividad a la emergencia de nuevos liderazgos o a la consolidación de trayectorias políticas ya iniciadas. Por ejemplo, desde 2005 cuatro mujeres han logrado el cargo de Presidente de la Nación en América Latina de manera simultánea: Michelle Bachelet en Chile (2006-2010/2014-2018), Cristina Fernández de Kirchner en Argentina (2007-2011/2011-2015), Laura Chinchilla en Costa Rica (2010-2014) y Dilma Rousseff en Brasil (2010/2014/2014-2018). Tres de las cuales, además, han logrado reelegir en el cargo. Otro

² Si bien Ecuador cuenta con un sistema electoral de lista abierta puede mantener el porcentaje de representación más alto debido a que en los dos últimos comicios (2009 y 2013) los partidos políticos tomaron como estrategia votar por la lista partidaria completa o plancha. Sólo de esta manera es posible comprender el mantenimiento de una configuración de género paritaria respetando el mandato de posición de alternancia y secuencialidad entre sexos. Para más detalles ver, Archenti y Tula (2014).

³ <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>. En Inter-Parliamentary Union. Women in National Parliaments.



tanto ocurrió en la incorporación de regulaciones similares a las cuotas en las ramas del poder judicial y en algunas organizaciones sindicales tradicionalmente lideradas por hombres.

TABLA I
 MUJERES EN LOS PARLAMENTOS DE AMÉRICA LATINA.
 PAÍSES CON LEYES DE CUOTAS Y/O PARIDAD. CÁMARA BAJA O ÚNICA.

País	% de Mujeres sobre Total Bancas previo a las cuotas/Año	Ultima Elección	Mujeres	% Mujeres sobre Total Bancas s/última elección	Posición en el mundo según bancas 2014
Bolivia	6,9 (1993)	Octubre 2014	69	53,1	2
Ecuador	No hay datos	Febrero 2013	57	41,6	9
México	14,2 (1994)	Julio 2012	190	38	17
Argentina	8,7 (1989)	Octubre 2013	93	36,2	22
Costa Rica	15,8 (1994)	Febrero 2014	19	33,3	26
El Salvador	No aplica	Marzo 2012	23	27,4	41
Honduras	9,4 (1997)	Noviembre 2013	33	25,8	47
Perú	10,8 (1995)	Abril 2011	29	22,3	59
República Dominicana	11,7 (1994)	Octubre 2010	38	20,8	64
Colombia	12,7 (2010)	Marzo 2014	33	19,9	70
Panamá	9,7 (1994)	Mayo 2014	11	19,3	73
Venezuela	5,9 (1993)	Septiembre 2010	28	17	82
Paraguay	2,5 (1993)	Abril 2013	12	15	89
Uruguay	No aplica	Octubre 2014	13	13,1	99
Brasil	6,6 (1994)	Octubre 2014	46	9	117
Haití	4,1 (2006)	Noviembre 2010	4	4,2	130

Fuente: Elaboración propia sobre la base de diferentes fuentes: <http://www.ipu.org/wmn-e/arc/classif010914.htm> y Krook (2008).
 Nota: Se consideran sólo los países que tienen normativa de cuota de género y/o paridad aunque algunos de ellos todavía no las hayan aplicado como es el caso de El Salvador.

Pese a estos grandes avances, la otra cara de la moneda muestra un techo a este crecimiento aun en los países que gozan de escenarios más favorables. Y la respuesta a esta situación debe buscarse al interior de los partidos políticos, más precisamente en los procesos internos de selección de candidatos. En efecto, el cambio de reglas en el armado de las listas incluyendo más mujeres fue percibido como una amenaza y no como una medida capaz de generar espacios más equitativos entre hombres y mujeres. Las reiteradas y conocidas maniobras efectuadas por los partidos políticos para ubicar candidatas en lugares poco atractivos, obligarlas a renunciar antes de asumir su mandato para que acceda un hombre, entre otros, continúan siendo moneda corriente. La práctica más difundida ha sido la interpretación "burócrata y minimalista" (Archenti y Tula, 2010), es decir, el cumplimiento a rajatabla con lo que estipula la ley. Nunca una mujer de más, convirtiendo así, el piso mínimo exigido en un techo máximo.

¿Cómo fortalecer los logros alcanzados y enfrentar los obstáculos? Las dificultades que, en diferentes contextos políticos, afectaron la efectividad de las leyes de cuotas han abierto el debate sobre la aplicación de la paridad política de género. La paridad es entendida como una medida definitiva (y no ya transitoria ni correctiva como sucede con las cuotas de género) que busca extender el derecho a la igualdad entre hombres y mujeres a través de la inclusión de un 50% de ambas candidaturas con un mandato de posición secuencial y alternado (uno a uno).

Tres países de la región ya aplicaron la paridad electoral en elecciones generales: Bolivia, Ecuador y Costa Rica. Por su parte, México sancionó una ley paritaria en diciembre de 2013 y Honduras -de continuar la proyección progresiva- hará elecciones paritarias en 2016. Si bien sus impactos han sido heterogéneos a nivel cuantitativo, las leyes de paridad permiten superar muchas dificultades que presentan las leyes de cuotas a la hora de aplicarse. Se constituye así no sólo como un objetivo de igualdad de género fundado en la igualdad de derechos sino también como una medida pragmática que resuelve i) la ausencia de un mandato de posición y ii) la consideración del porcentaje mínimo de las cuotas como un techo máximo (Archenti y Tula, 2014).

Como ya se ha mencionado, el mantenimiento de una cultura patriarcal al interior de los partidos políticos limita severamente el acceso a la representación. Y esta barrera se acentúa cuando los partidos ignoran la desigual competencia que llevan hombres y mujeres resistiéndose a incluir incentivos que equilibren la balanza, tales como mayores recursos destinados a la formación política o al entrenamiento para el desarrollo de liderazgos. Para ello se proponen seis medidas: 1) cambio progresivo y/o escalonado de las cuotas de género a la paridad a nivel nacional y subnacional, 2) adaptación de las legislaciones de género en estatutos internos partidarios fomentando, además, una mayor postulación de mujeres a cargos de relevancia, 3) incorporación de incentivos que premien a los partidos que incorporan mujeres en lugares salientes y por encima del porcentaje mínimo establecido por la cuota de género (en caso de mantenerse este sistema), 4) reorientar recursos previstos en las leyes de financiamiento partidario para que -en épocas de campañas- haya equidad de género en la competencia electoral (principalmente, pero no necesariamente, entre quienes que se presentan por primera vez y deben instalar su candidatura frente a la sociedad), 5) inclusión de un mandato de posición en todas las leyes de género dado que visibiliza, rutiniza y naturaliza la presencia de mujeres por fuera del ámbito privado y, por último, 6) garantizar que se cumpla el mandato representativo ganado por las mujeres, ya que, si por alguna causa las mujeres deben renunciar a su banca una vez electas, deben ser reemplazadas por candidatas del mismo género.

Bibliografía

- Archenti, Nélica (2002). "Los caminos de la inclusión política. Acciones afirmativas de género", en Vazquez, Silvia (Compiladora) *Hombres públicos, mujeres públicas*, Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert
- Archenti, Nélica y María Inés Tula (2008) *Mujeres y Política en América Latina. Sistemas Electorales y Cuotas de Género*. Heliasta, Buenos Aires.
- Archenti, Nélica y María Inés Tula (2010). (Des) Igualdad de género en las listas partidarias. Argentina 2007. En Ansaldi, W., Funes, P., y Villavicencio, S., (Compiladores), *Bicentenario, otros relatos*. Instituto de Investigaciones Gino Germani-Instituto de América Latina y el Caribe. Editores del Puerto, Ciudad de Buenos Aires.
- Archenti, Nélica y María Inés Tula (2011). Ciudadanía y representación. A 20 años de la Ley de Cuotas de Género, *Revista Sociedad* Nro. 29/30. Revista de la Facultad de Ciencias Sociales. UBA. Prometeo. Buenos Aires.
- Archenti, Nélica y María Inés Tula (2014). "Cambios normativos y equidad de género- De las cuotas a la paridad en América Latina. Los casos de Bolivia y Ecuador". En *América Latina Hoy*. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad de Salamanca, Nro. 66. Ediciones Universidad de Salamanca, pp. 47-68.
- Caul, Miki (1999). "Women's Representation in Parliament: The Role of Political Parties", *Party Politics*, 5, 79-98.
- Cobo, Rosa (2009). "Capítulo I, Primera Parte: Otro recorrido por las Ciencias Sociales: Género y Teoría Crítica", en Aparicio García, Marta y Begoña Leyra Fatou (Editoras), *Cuadernos de Género: Políticas y acciones de género*. Materiales de Formación. Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Universidad Complutense de Madrid, España.
- García Prince, Evangelina (2012), *La participación política de las mujeres en Venezuela: situación actual y estrategias para su ampliación*. Seminario *La participación política de las mujeres en Venezuela, Desafíos y Propuestas*, CEPAL.
- Htun, Mala, *Participación, Representación y Liderazgo político de la Mujer en América Latina*.
- Informe. *Dialogo Interamericano y Centro Internacional de Estudios sobre la mujer*. Disponible en:
<http://www.thedialogue.org/PublicationFiles/Participacion,%20Representacion%20y%20Liderazgo%20Politico%20de%20la%20Mujer%20en%20America%20Latina.pdf>

- Htun, Mala y Mark Jones (2002). "Engendering the right to participate in decision-making electoral quotas in women's leadership in Latin America", en Craske, N y M. Molineux, *Gender and the politics of rights and democracy in Latin America*, Londres Palgrave pp. 32-56.
- Jones, Mark P, (2000). "El sistema de cuotas y la elección de las mujeres en América Latina: El papel fundamental del sistema electoral" in Saavedra Ruiz, Paloma, (ed.), *La Democracia Paritaria en la Construcción Europea*. Madrid: CELEM, pp.35-46.
- Katz, Richard. (1986). Intraparty preference voting, in: B. Grofman & A. Lijphart (eds) *Electoral Laws and their Consequences* New York: Agathon Press), pp. 85–103
- Krook, Mona Lena (2006). *Quotas for women in politics. Gender and candidate selection reform worldwide*, Oxford University Press.
- Krook, Mona Lena (2008). "La adopción e impacto de las cuotas de género. Una perspectiva global", en Ríos Tobar, Marcela (Editora). *Mujer y Política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*, PNUD, Santiago de Chile.
- Larserud, Stina y Rita Taphorn (2007), "Diseño para lograr la igualdad. Combinaciones más idóneas, medianamente idóneas y no favorables de los sistemas electorales y cuotas de género". *Internacional IDEA*, Estocolmo.
- Madriz Sotillo, Jhannett M. (2012), *Visibilización de la mujer en la República Bolivariana de Venezuela*, en *Revista Derecho Electoral*, N 13, 2012., pp.318-335 Versión electrónica: http://www.tse.go.cr/revista/art/13/jhannet_madriz.pdf
- Marx, Jutta; Borner, Jutta y Caminotti, Mariana (2007). *Las Legisladoras. Cupos de género y política en Argentina y Brasil*. Buenos Aires. Siglo XXI, Buenos Aires.
- Nohlen, Dieter (1994) *Sistemas electorales y partidos políticos*. México. Fondo de Cultura Económico.
- Norris, Pippa, (1985). "Women's Legislative Participation in Western Europe". *West European Politics* 8 (4), pp. 90–101.
- Norris, Pippa y Joni Lovedunski (Editores) (1993). *Gender and Party Politics*, Sage, Londres.
- Rule, Wilma (1987). *Electoral Systems, Contextual Factors and Women's Opportunity for Election to Parliament in Twenty-Three Democracies*. *Western Political Quarterly* 40 (3), pp.477–498.



Sartori, Giovanni, (1990). Teoría de la Democracia. Tomo 2: Los problemas clásicos. REI. Buenos Aires.