

25 AÑOS DE APLICACIÓN DE LEYES DE CUOTAS EN AMÉRICA LATINA

Lucía Martelotte

- *Un balance de la participación política de las mujeres* •

RESUMEN

En las últimas dos décadas, la mayor parte de los países de América Latina sancionaron leyes de cuotas con el objetivo de disminuir las desigualdades de género en la arena política y garantizar el efectivo cumplimiento de los derechos políticos de las mujeres.

El funcionamiento y efectividad de estos mecanismos han variado en función de su diseño normativo y de su vínculo con el sistema electoral; y a pesar de los avances, aún persisten importantes desafíos. Frente a esta situación, el debate sobre la participación política de las mujeres ha evolucionado de las cuotas a la paridad. Sin embargo, esta discusión no debería abordarse desde una perspectiva exclusivamente numérica y restringida al ámbito público, sino vinculada con las otras dos dimensiones de la autonomía de las mujeres, (física y económica), ya que solo cuando estén garantizadas las condiciones para una plena autonomía de las mujeres será posible alcanzar democracias paritarias.

PALABRAS CLAVE

Participación política | Igualdad de género | Leyes de cuotas | Paridad

A pesar de que continúa siendo una región profundamente desigual tanto en términos socioeconómicos como de género, América Latina ha conseguido importantes avances en la participación política de las mujeres. En la última década Argentina, Brasil, Chile y Costa Rica eligieron presidentas mujeres; las mujeres representan un 27,2%¹ en las legislaturas nacionales (casi 5% por encima de la media mundial); y un 26,1% en los gabinetes nacionales.

Las leyes de cuotas de género han ocupado un papel fundamental en disminuir la brecha en la participación política de las mujeres. Se trata de herramientas de acción afirmativa² centradas en el Poder Legislativo, cuyo principal objetivo es corregir la subrepresentación femenina en la arena política y garantizar el efectivo cumplimiento de los derechos políticos de las mujeres. Mientras que el movimiento sufragista, surgido en la segunda mitad del siglo XIX luchó por el derecho de las mujeres a elegir, las leyes de cuotas se centran en la posibilidad de las mujeres de resultar electas, es decir, de participar como candidatas en el proceso electoral.

En 1991, Argentina fue el primer país del mundo en sancionar una ley de cuotas de género. La ley 24.012,³ que estableció la obligación de incorporar al menos un 30% de mujeres en las listas a nivel nacional, se convirtió en un hito para la representación política de las mujeres en el poder legislativo, ya que a partir de ese momento la adopción de medidas de acción afirmativa se extendió no solo en la región, sino también en el mundo. En América Latina 15 países⁴ han sancionado leyes de cuotas, y casi la mitad de los países del mundo cuentan hoy con este tipo de medidas.

Sin embargo, el proceso de sanción de las leyes de cuotas no ha sido sencillo, sino que ha estado acompañado de intensos debates. Aunque se han empleado varios argumentos en contra de las acciones afirmativas, la evidencia disponible permite considerarlos más como mitos que como argumentos verdaderos y válidos.⁵ Quizás uno de los más extendidos es que las mujeres llegan a los cargos públicos por el hecho de ser mujeres y no por su mérito. Esta afirmación contiene dos problemas. Por un lado, desconoce que la lógica en la que se sustentan los sistemas representativos es la de la representación de intereses y no la del mérito. Basarse prioritariamente en el mérito llevaría a democracias restringidas, en las que solo una élite tendría la posibilidad de ejercer la representación. Pero además, la afirmación plantea un falso dilema entre igualdad de género y mérito, como si el avance hacia una mayor igualdad de género se diera en detrimento del mérito de quienes nos representan. Los datos disponibles desmienten esta hipótesis. En América Latina, las tasas de matrícula en la educación secundaria son mayores para las mujeres, y se han producido importantes avances hacia la paridad de género en la educación superior.⁶ Estas investigaciones muestran que las legisladoras tienen iguales o mayores credenciales educativas que sus pares varones. En el caso de Argentina, el 79% de las legisladoras del Congreso cuentan con un título superior, frente al 71% de los varones. Así, contrariamente a lo que afirman los detractores de la implementación de medidas de acción positiva, los datos ponen de manifiesto que las mujeres requieren mayores credenciales educativas y académicas para acceder a los mismos puestos que los varones.

Un segundo mito sostiene que las acciones afirmativas vulneran el principio de igualdad. Lejos de ello, estas medidas suponen una forma de hacer efectivo el principio de igualdad consagrado

en los marcos normativos nacionales y en el derecho internacional de los derechos humanos.⁷ Quienes se oponen a estas medidas no reconocen que brindar un trato igualitario a quienes se encuentran en situaciones estructurales diferentes (en este caso las mujeres respecto de los varones) no conduce a la igualdad, sino que por el contrario, reproduce las desigualdades existentes. Así, estas acciones buscan remediar estas injusticias a través de un trato especial a quienes se encuentran en desventaja, de modo de avanzar hacia la igualdad sustantiva y no sólo procedimental.

Por último, otro argumento frecuente es que nunca es el momento adecuado de plantear estas cuestiones, y que las medidas de acción positiva no son necesarias porque “naturalmente” se tiende a la igualdad. Según un reciente informe del Foro Económico Mundial, la brecha de género está lejos de cerrarse: faltarían casi 120 años para cerrar la brecha salarial, y a pesar de que las mujeres representan la mayoría de las estudiantes universitarias en más de 100 países, la brecha en el empoderamiento político sigue siendo la más amplia, ya que las mujeres solo ocupan un 28% de los puestos de liderazgo.⁸

25 años de implementación de leyes de cuotas: ¿dónde estamos?

Tras más de dos décadas de aplicación de leyes de cuotas en la región resulta necesario realizar un balance acerca del funcionamiento de estas medidas. ¿Cuáles han sido los principales logros obtenidos a partir de la implementación de este tipo de leyes? ¿Cuáles son los obstáculos que aún hoy persisten?

Si bien el hecho de ser mujer no implica necesariamente un compromiso con la agenda de la igualdad de género, ni tampoco que las legisladoras solo impulsen proyectos vinculados con los derechos de las mujeres, diferentes investigaciones han puesto de manifiesto que las leyes de cuotas han tenido un impacto significativo en la diversificación de la agenda legislativa,⁹ a través de la incorporación de temas anteriormente olvidados o invisibilizados como la violencia contra las mujeres, los derechos sexuales y reproductivos, o la identidad de género.

Por otro lado, uno de los resultados más evidentes ha sido el aumento del número de mujeres en el Poder Legislativo. Entre 1995 y 2016 la participación de las mujeres en los congresos de América Latina pasó de un 12,7% a un 27,2%.¹⁰ Sin embargo, este promedio regional esconde fuertes disparidades. La presencia de mujeres en los poderes legislativos de los países que cuentan con leyes de cuotas varía entre un 53,5% en Bolivia y un 9,94% en Brasil. ¿Cómo se explican estas diferencias?¹¹

Un primer dato a tener en cuenta es que existen tres grandes tipos de leyes de cuotas: las que reservan bancas para mujeres (pueden ser constitucionales o legales); las cuotas legales de candidatos (constitucionales y/o legislativas); y las cuotas que se aplican al interior de los partidos políticos.¹² Una de las principales diferencias es que mientras que la primera y la segunda modalidad son obligatorias, las cuotas al interior de los partidos generalmente son de carácter voluntario, y por ende, suelen tener un menor grado de eficacia.

Por otro lado, los diversos niveles de participación alcanzados ponen de manifiesto que las cuotas por sí solas no son suficientes para garantizar una mayor presencia de las mujeres en los legislativos. Para evaluar integralmente la efectividad de estas medidas resulta fundamental tener en cuenta variables institucionales, como son el diseño de las leyes de cuotas y las características del sistema electoral en el cual las leyes se insertan.¹³ Respecto al diseño de las leyes, es preciso analizar si estas son obligatorias o no; si contemplan mandatos de posición -es decir si se establece cuál es el lugar que deben ocupar las mujeres candidatas, reservando posiciones expectables o con posibilidades de ser electas-; y si incorporan sanciones por incumplimiento. En lo que se refiere al sistema electoral, la combinación de sistemas electorales proporcionales (aquellos en los que las bancas se reparten en proporción al número de votos obtenidos); magnitudes de distrito grandes (circunscripciones en las que hay varios escaños en juego); junto con listas electorales cerradas y bloqueadas (en las que el electorado vota la lista confeccionada por el partido, sin posibilidad de introducir cambios) representan el escenario más idóneo para garantizar la efectividad de las leyes de cuotas.

Para entender los diferentes grados de éxito de las cuotas también es preciso considerar variables culturales, especialmente en relación a los partidos políticos, los principales responsables de su implementación. La puesta en marcha de estas medidas no ha sido un camino fácil ni lineal. Por el contrario, debido a la resistencia de los partidos, y a su interpretación minimalista y burocrática de las cuotas,¹⁴ lo que fue concebido como un piso se ha ido convirtiendo en un techo para la participación de las mujeres. Un ejemplo de ello fueron los resultados de las elecciones legislativas de Argentina en 2015. A casi 25 años de la sanción de la ley de cuotas, un monitoreo de las listas presentadas en todo el país mostró que un 10% incumplían con lo establecido en la ley de cuotas (25 de 234 listas); y que lejos de ser un problema puntual, los incumplimientos se daban en partidos de todo el arco político y en un tercio de las provincias argentinas.¹⁵

En respuesta a estos problemas se han desarrollado diversas estrategias, entre las que destacan la introducción de modificaciones a las leyes de cuotas para impedir violaciones a la norma, y la intervención de los máximos tribunales de justicia, expidiéndose acerca de cómo deben ser interpretadas y aplicadas estas normas.

No obstante, uno de los obstáculos persistentes que las cuotas no han podido superar consiste en la generación de cambios en los procesos de selección de candidaturas,¹⁶ en especial en lo referido a aumentar el número de listas partidarias encabezadas por mujeres.

El camino de las cuotas a la paridad

Los obstáculos y barreras que aún persisten para una correcta aplicación de las leyes de cuotas han motivado a varios países a avanzar desde las cuotas hacia la paridad. La lógica detrás del principio de paridad difiere de la de las cuotas: ya no se trata de una medida de carácter temporal en la que se determina un porcentaje mínimo de mujeres en las listas, sino que implica que varones y mujeres participen en partes iguales (como pares) en el proceso electoral.

El concepto de “democracia paritaria” se acuñó a nivel internacional en la Declaración de Atenas (1992) en el marco de la Cumbre Europea “Mujeres en el Poder”. En América Latina desde la X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, organizada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), conocida como el Consenso de Quito (2007), la paridad se ha convertido en uno de los principios básicos de la agenda regional. Ecuador (2008), Bolivia (2009), Costa Rica (2009) y México (2014) han avanzado hacia la paridad, y actualmente se están debatiendo iniciativas para incorporar la paridad en Argentina, Colombia, Panamá, Perú y Uruguay.

¿Por qué es importante pasar de las cuotas a la paridad en el ámbito político? Dos argumentos son los que se destacan: primero, uno vinculado con la justicia distributiva. Las mujeres representan más del 50% de la población y de los padrones electorales, sin embargo ocupan en promedio menos del 30% de las bancas en los órganos electivos de representación. Segundo, porque implica superar los problemas derivados de las características normativas de las diferentes leyes de cuotas, especialmente en relación a la determinación del porcentaje mínimo de mujeres y el mandato de posición.¹⁷

Adicionalmente, la paridad no representa una medida transitoria, sino un concepto que podría actuar como un principio rector de la democracia. Así, su potencialidad radica tanto en plasmar en los congresos la diversidad de intereses existente en nuestras sociedades, como en contribuir a impulsar la igualdad de género más allá del ámbito político. Aunque hasta el momento el reclamo por la paridad se ha limitado generalmente a la demanda por la presencia de un 50% de varones y un 50% de mujeres en las listas electorales, de manera alternada y secuencial, para asegurar la representación igualitaria de ambos géneros, la verdadera paridad se alcanzará cuando las mujeres logren una plena autonomía, tanto en su dimensión política, como en sus dimensiones económica y física.¹⁸

¿Cómo se relacionan la autonomía económica y la autonomía física con el logro de la igualdad de género en los procesos de toma de decisiones? La autonomía económica se refiere a la capacidad de las mujeres de generar ingresos y recursos propios a partir del acceso al trabajo remunerado en igualdad de condiciones que los hombres. La incorporación de las mujeres en la vida pública no ha tenido un correlato en la responsabilización de los varones en las tareas domésticas y de cuidado, que siguen recayendo de modo casi exclusivo sobre las mujeres. Esta injusta distribución de las tareas de cuidado supone barreras para las mujeres, no solo en el mercado laboral, sino también en el ámbito político.¹⁹

Respecto de la autonomía física, es decir la capacidad de decidir sobre sus propios cuerpos y vivir una vida libre de violencia, la paridad no podrá lograrse si no se intensifica la lucha contra la violencia política hacia las mujeres.²⁰ La creciente participación de las mujeres en espacios de toma de decisión ha estado acompañada por actos de violencia y acoso político. Por ello resulta fundamental visibilizar y sistematizar las acciones de violencia y acoso político contra las mujeres, así como promover la generación de diferentes herramientas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en política.

Estos datos ponen de manifiesto que lejos de ser el punto de llegada, la sanción de leyes de paridad en el ámbito legislativo constituye un primer paso para avanzar hacia el pleno ejercicio de los derechos políticos de las mujeres y hacia la consecución de democracias paritarias. Posteriormente, se abre un nuevo camino que consiste por un lado en lograr el efectivo cumplimiento de estas leyes, a través de ejercicios de monitoreo y evaluación; y por otro en la transformación tanto de la cultura patriarcal dominante como de las condiciones estructurales que habiliten a las mujeres un ejercicio pleno de su autonomía, tanto en el ámbito público como en el privado.

NOTAS

1 • “Women in National Parliaments,” Inter-Parliamentary Union (IPU), 1 nov. 2016, visitado el 26 de noviembre de 2016, <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>.

2 • Se trata de medidas o políticas que a través de un trato diferencial buscan potenciar las oportunidades y al acceso a recursos de grupos o colectivos tradicionalmente excluidos, reparando de este modo desigualdades estructurales. Para un análisis de estas medidas ver: CDHDF (2007) Acciones afirmativas en materia de no discriminación.

3 • Se puede acceder a la norma completa y sus decretos reglamentarios aquí: “Ley 24012 Honorable Congreso de la Nación Argentina,” InfoLEG, 3 dez. 1991, visitado el 26 de noviembre de 2016, <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=411>.

4 • Argentina (1991), México (1996), Paraguay (1996), Bolivia (1997), Brasil (1997), Costa Rica (1997), Ecuador (1997), Panamá (1997), Perú (1997), República Dominicana (1997), Venezuela (1998), Colombia (1999), Honduras (2000), Uruguay (2009) y Chile (2015).

5 • El análisis de estos mitos fue parcialmente publicado en Lucía Martelotte, “Mitos de la paridad.” Página/12, 11 set. 2016, visitado el 26 de noviembre de 2016, <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-309124-2016-09-11.html>.

6 • Ver “Situación Educativa de América Latina

y el Caribe: Hacia la Educación de Calidad para Todos al 2015,” Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO Santiago), 2013, visitado el 26 de noviembre de 2016, <https://goo.gl/cv8aSX>; Ana García de Fanelli y Claudia Jacinto, “Equidad y Educación Superior en América Latina: el Papel de las Carreras Terciarias y Universitarias,” *Revista Iberoamericana de Educación Superior* 2010 I, no. 1 (jun.-sept., 2010): 58-75.

7 • A nivel nacional, muchas de las Constituciones de la región incluyen las acciones afirmativas. En relación al marco normativo internacional, es posible mencionar, entre otros, el inciso 1 del artículo 4 de la CEDAW (Convención de la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer), en el que se hace referencia a las medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer; y el objetivo estratégico G1 de la Plataforma de Acción de Beijing, y en particular las medidas 190.a y 192.a.

8 • Para profundizar en el análisis de la brecha de género en sus diversos componentes, ver “Informe Global de la Brecha de Género 2015,” Foro Económico Mundial, 19 nov. 2015, visitado el 26 de noviembre de 2016, <https://www.weforum.org/es/agenda/2015/11/informe-global-de-la-brecha-de-genero-2015/>.

9 • Para un análisis pormenorizado del impacto de la presencia de legisladoras en la ampliación de la

- agenda política ver Nélda Archenti y Niki Johnson, "Integração da perspectiva de gênero na agenda legislativa, com e sem quotas: estudo comparativo entre a Argentina e o Uruguai," *Sociologia, Problemas e Práticas* [online] no. 52 (2006): 133-53; Susan Franceschet y Jennifer Piscopo, "Gender Quotas and Women's Substantive Representation: Lessons from Argentina," *Politics and Gender* no. 4 (2008): 393-425; Jutta Borner, Mariana Caminotti, Jutta Marx y Ana Laura Rodríguez Gustá, *Ideas, Presencia y Jerarquías Políticas. Claroscuros de la Igualdad de Género en el Congreso Nacional de Argentina* (Buenos Aires: PNUD-Prometeo Libros, 2009).
- 10 • En "Las mujeres en el parlamento en 2015. Perspectiva anual," Inter-Parliamentary Union (IPU), 2016, visitado el 26 de noviembre de 2016, <https://goo.gl/6DRq1d>.
- 11 • Como se verá en los siguientes párrafos, estas diferencias responden, entre otras cuestiones, al diseño de las leyes de cuotas y a las características del sistema electoral. En lo que respecta al diseño de las leyes, en Bolivia el porcentaje de mujeres es mayor que en Brasil, y además se establece un mandato de posición, que está ausente en el caso de Brasil. Respecto del sistema electoral, mientras que en Bolivia se aplican listas cerradas y bloqueadas, en Brasil se emplean listas desbloqueadas, en las que el electorado puede establecer sus preferencias.
- 12 • Para más información sobre las cuotas y los tipos de cuotas, ver The Quota Project, 2016, visitado el 26 de noviembre de 2016, <http://www.quotaproject.org>.
- 13 • A continuación se ofrece una breve síntesis. Para un análisis en profundidad ver Nélda Archenti y María Inés Tula, "Cuotas de Género y Tipo de Lista en América Latina," *Opinião Pública* 13, no. 1 (jun., 2007): 185-218; Mark P. Jones, Santiago Alles y Carolina Tchintian, "Cuotas de Género, Leyes Electorales y Elección de Legisladoras en América Latina," *Revista de Ciência Política* 32, no. 2 (2012): 331-57.
- 14 • Nélda Archenti y María Inés Tula, "¿Las Mujeres al Poder? Cuotas y Paridad de Género en América Latina," Seminario de Investigación 9 (22 feb. 2013), visitado el 26 de noviembre de 2016, <https://goo.gl/ACOCU8>.
- 15 • "Ley de Cupo Femenino: 25 años de Incumplimiento en las Listas Electorales," Equipo Latinoamericano de Justicia Y Genero (ELA), 6 agosto 2015, visitado el 26 de noviembre de 2016, <https://goo.gl/IIrDvh>
- 16 • Niki Johnson, "Las barreras que la cuota no superó: selección de candidaturas y desigualdades de género en América Latina," in *La Representación Imperfecta. Logros y Desafíos de las Mujeres Políticas*, ed. Nélda Archenti y María Inés Tula (Buenos Aires: Eudeba, 2014): 37-61.
- 17 • Archenti y Tula, "¿Las Mujeres al Poder?," 2013.
- 18 • Para un análisis del concepto de autonomía y sus dimensiones ver "Informe Anual 2011: el Salto de la Autonomía. De los Márgenes al Centro," Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Observatorio de Igualdad de género de América Latina y el Caribe (OIG), 2011, visitado el 26 de noviembre de 2016, <https://goo.gl/0GdQQ2>.
- 19 • El estudio de ELA (2011) muestra cómo la inequidad en la distribución de las tareas de cuidado al interior de los hogares enfrenta a las mujeres con problemas para conciliar su vida laboral y familiar e impacta en sus carreras políticas y configuraciones familiares. En promedio, hay muchas más legisladoras separadas o divorciadas, y tienen un menor número de hijas/os que sus compañeros varones. Ver "Detrás del Número. Un Estudio sobre las Trayectorias Políticas de Mujeres y Varones en las Legislaturas Argentinas," Equipo Latinoamericano de Justicia Y Genero (ELA), 2011, visitado el 26 de noviembre de 2016, <https://goo.gl/n4h6bP>.
- 20 • Para una definición y análisis de la violencia política contra las mujeres en América Latina ver Mona Lena Krook y Juliana Restrepo Sanín, "Género y Violencia Política en América Latina. Conceptos, Debates y Soluciones," *Política y Gobierno* 23, no. 1 (2016): 127-62.



LUCÍA MARLOTTE – *Argentina*

Licenciada en Sociología y en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad de Salamanca (USAL), Magíster en Democracia y Buen Gobierno por la (USAL) y Doctoranda en Ciencia Política por la Universidad de San Martín (UNSAM).

Consultora para la División de Asuntos de Género de la CEPAL. Asesora para América Latina y el Caribe de FRIDA (Fondo Feminista Joven) y Coordinadora del Área Política del Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA).

contacto: lmarte@ela.org.ar

Recibido en noviembre de 2016.

Original en español.



“Esta revista es publicada bajo la licencia la Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License”