

# I. IMPACTO DE LOS SISTEMAS ELECTORALES EN LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

*El sistema de cuotas y la elección de las mujeres en América Latina: el papel fundamental del sistema electoral.*

MARK P. JONES

**Concepción del derecho a participar en los procesos de toma de decisiones: el sistema de cuotas electorales y el liderazgo de las mujeres en América Latina.**

Desde que las mujeres de la élite se movilizaron en torno a los derechos de sufragio en el siglo XIX, obteniendo el acceso a los procesos de toma de decisiones, el poder ha sido un objetivo central de los movimientos de las mujeres en América Latina. Hoy en día, parece que se han alcanzado dichos objetivos. Entre 1991, cuando Argentina se convirtió en el primer país del mundo en establecer una cuota estricta de mujeres, y 1998, cuando Venezuela se convirtió en el último país en hacer lo mismo, diez países de América Latina promulgaron leyes nacionales que establecieron un nivel mínimo de entre el 20% y el 40% de participación de las mujeres como candidatas a las elecciones nacionales. La tendencia regional a promulgar leyes relativas al sistema de cuotas no tiene precedente en la historia mundial. Sólo Bélgica y Taiwán tienen una legislación similar relativa al sistema de cuotas. Actualmente, las mujeres ocupan el 14% de los escaños en las cámaras bajas de los parlamentos de América Latina, la segunda media regional más alta del mundo. La región se sitúa por detrás del Norte de Europa (que cuenta con un 39%), y por delante de la media mundial, el resto de Europa y los Estados Unidos (todos ellos con un 13%).<sup>1</sup>

Sin embargo, las leyes de cuotas han resultado ser poco eficaces a la hora de aumentar la presencia de las mujeres en los parlamentos. Muchos de los sistemas electorales de América Latina dificultan la aplicación de un sistema de cuotas de mujeres y los partidos políticos tienden a cumplir las cuotas de manera minimalista. Los datos, relativos a las más recientes elecciones, muestran que las cuotas ayudaron a aumentar la presencia de las mujeres en el Congreso en una media de un 5%.

**Historia de la adopción del sistema de cuotas en América Latina**

Las leyes de cuotas aprobadas en diez países —Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela— fueron el resultado de las reivindicaciones del movimiento de mujeres en los ámbitos nacional e internacional con la finalidad de que

---

<sup>1</sup> La media de América Latina se calculó con los datos de 18 países obtenidos en: Inter-Parliamentary Union <<http://www.ipu.org/wmn-e/clasif.htm>>.

los gobiernos se pusieran en acción para aumentar la participación de las mujeres en la política <sup>2</sup>. El auge de los movimientos de las mujeres en los años 70 y el papel, que desempeñaron las mujeres en la lucha contra el autoritarismo, colocaron la cuestión de la representación de las mujeres en la agenda política de los nuevos gobiernos democráticos de los años 90. Mientras tanto, los acuerdos internacionales tales como la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra las Mujeres (CEDAW) y la Plataforma de Acción de Beijing contribuyeron a la difusión de normas globales y de conceptos sobre la igualdad de género en los procesos de toma de decisiones.

¿Cómo y de qué manera optaron los países de América Latina por las cuotas en lugar de por otra política? En los países de América Latina, las mujeres activistas manifiestan que la democracia, la igualdad y la justicia requieren la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones políticas en igualdad de condiciones con los hombres. Los favoritismos de género de las instituciones políticas, reforzados por las décadas de exclusión de las mujeres, son la causa de que cualquier forma más gradual de acción positiva sólo dé resultados a muy largo plazo. Al garantizar un determinado nivel de representación de las mujeres en el Congreso, las cuotas tienen como objetivo el llenar el vacío que existe entre la presencia de las mujeres en la base militante y su representación en los puestos directivos. Las mujeres suman más de la mitad de los votantes elegibles en la mayoría de los países de América Latina y un tercio de los miembros de los partidos políticos. La presencia de las mujeres en el Congreso (con una media del 14%) es alta en comparación con el resto del mundo, pero va por detrás de la participación de las mujeres en la esfera pública en general. Como dijo Marta Suplicy, miembro del Congreso brasileño: “Hoy en día, en Brasil, [la cuota] es más que un nuevo instrumento de la lucha de las mujeres por la igualdad y por la construcción de una democracia verdadera, es un imperativo de la justicia” (Suplicy, n.d.: 1).

Otros argumentos a favor de las cuotas se basan en anticipar resultados. Se considera que las mujeres líderes representan mejor los intereses de las ciudadanas e introducen perspectivas femeninas al desarrollar sus políticas. Contar con una “masa crítica” de mujeres en el poder facilita el debate y la legislación de asuntos de la mujer (Staudt, 1998). La senadora mejicana, María de los Angeles Moreno, declara que “sólo es posible debatir civilizadamente sobre temas que preocupan a las mujeres, tales como las violaciones o la violencia doméstica, cuando por lo menos un cuarto de las personas de la sala son mujeres” <sup>3</sup>. Un último argumento se centra en el simbolismo de las cuotas. Las cuotas ayudan a educar al público en lo referente a la igualdad de género y a demostrar que la sociedad es inclusiva e igualitaria. Tal como explica Beatriz Merino, miembro del Congreso de Perú: “Cuando las mujeres opinan sobre asuntos públicos de importancia -como por ejemplo la gestión de la economía- la sociedad civil ve que las mujeres son capaces de enfrentarse al desafío de dirigir un país”. (PROMUJER, 1998: 44).

---

<sup>2</sup> La legislación relativa al sistema de cuotas también ha sido aprobada en Colombia, aunque la constitucionalidad de la legislación está actualmente siendo cuestionada de manera legal. Bajo esta legislación, un mínimo de un 30% de los puestos de las candidaturas de un partido debe estar ocupado por mujeres. Además, las mujeres deben ocupar un mínimo de un 30% de aquellos puestos de la lista de los que es posible que salgan elegidos legisladores.

<sup>3</sup> Entrevista con la senadora María de los Angeles Moreno, México D.F., 30 de enero de 1998.

El movimiento por las cuotas ganó fuerza en las reuniones regionales e internacionales, particularmente en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de las Naciones Unidas celebrada en Beijing en septiembre de 1995. Anteriormente, en ese mismo año, las mujeres miembros de los Congresos de América Latina, se reunieron en el Parlamento Latinoamericano en São Paulo para tratar de la experiencia con las cuotas, llevada a cabo por Argentina, y las políticas de cuotas en todo el mundo. La reunión regional “fue la chispa que encendió un llamamiento a la acción” para muchas de las mujeres políticas presentes (Suplicy, 1996:9). Después, la Plataforma de Acción adoptada en Beijing por los gobiernos determinó como objetivo la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones. La Plataforma hacía un llamamiento a los gobiernos para que aseguraran “el acceso de las mujeres en igualdad de condiciones así como su participación en las estructuras de poder y en los procesos de toma de decisiones,” y que adoptaran políticas de acción positiva para conseguir la representación igualitaria de las mujeres y de los hombres.

La Plataforma de Beijing legitimó la idea de las cuotas en el ámbito internacional y sirvió como punto focal para la movilización en América Latina. La diputada mejicana María Elena Chapa recuerda que para generar apoyo para la cuota, “viajamos por todo el país organizando reuniones sobre la participación de las mujeres en distintas áreas y sobre asuntos de interés común para las mujeres: salud, educación empleo, política, pobreza, imagen personal, medio ambiente, violencia, hijos, entre otros, de acuerdo con los temas a los que la Plataforma de Acción de Beijing había prestado una atención global.”<sup>4</sup> El hecho de que muchas mujeres políticas de América Latina hubieran estado presentes en Beijing sirvió para unir a las mujeres en torno a la idea de las cuotas<sup>5</sup>. La Conferencia de Beijing también proporcionó un apoyo normativo: como los gobiernos habían apoyado la Plataforma de Beijing, las activistas podían argumentar que las leyes relativas al sistema de cuotas eran un paso más en el acuerdo de los gobiernos con los compromisos adquiridos en los foros internacionales.

Aunque la presión de las mujeres políticas y de las normas internacionales fue lo que motivó principalmente las cuotas, el interés presidencial también ha sido de importancia. Los Presidentes y otros altos cargos masculinos apoyaron las cuotas a causa de la vergüenza producida por los bajos niveles de representación femenina en sus países; el deseo de atraer los votos de las mujeres y el apoyo de las mujeres políticas y la necesidad de cumplir los compromisos adquiridos en la Plataforma de Acción de Beijing y de otros documentos internacionales como el CEDAW<sup>6</sup>. Estos políticos respondieron de manera racional al modo en que el principio de igualdad de género se ha ido incorporando gradualmente a las interpretaciones predominantes de los conceptos de democracia y de modernidad.

Sin embargo, no existe consenso respecto a la conveniencia de las cuotas. Aquellos que se oponen a las cuotas, muchas son mujeres, sostienen que éstas discriminan a los hombres, que elevarán a mujeres no cualificadas al poder y, sobre todo, que son innecesarias, ya que las mujeres que estén

---

<sup>4</sup> Comunicación personal con Mala Htun, 12 de febrero de 1998.

<sup>5</sup> Entrevista con Marta Suplicy, Brasilia, 7 de agosto de 1997.

<sup>6</sup> En Argentina, el apoyo del Presidente Carlos Menem fue decisivo a la hora de aprobar la ley de cuotas. Aunque la ley contaba con el apoyo de las mujeres de todos los principales partidos, era poco probable que fuera aprobada a causa de la resistencia masculina. La persuasión ejercida en el último momento por el Presidente Menem y su Ministro de Interior, José Luis Manzano, resultó decisiva, atrayendo los votos del Congreso a favor de las cuotas (Durrieu, 1999).

cualificadas llegarán al poder por sus propios méritos. También, les preocupa que las mujeres, que hayan sido beneficiadas por el sistema de las cuotas, se vean estigmatizadas por considerarse que deben su puesto a la cuota, y no a sus propios esfuerzos.

Para resumir, los defensores de las cuotas hacen tres reivindicaciones. La primera es de carácter **normativo**: la ecuanimidad y la igualdad requieren que las mujeres estén presentes en los procesos de toma de decisiones, que afectan a la sociedad en su conjunto. Las cuotas, que garantizan la presencia de las mujeres a corto plazo, son el método más efectivo para conseguir alcanzar dicho objetivo. La segunda es de carácter **consecuencialista**: las cuotas, que implican una mayor presencia de mujeres en el poder, introducirán elementos nuevos en la agenda política y cambiarán los resultados de las políticas de manera que reflejen mejor las cuestiones que afectan a las mujeres. La última es de carácter **simbólico**: las cuotas educan al público en cuanto a la igualdad de género y demuestran el compromiso que tiene la sociedad con una democracia que se basa en la inclusión. El resto del capítulo evalúa la efectividad de las cuotas con respecto a estas expectativas.

La promulgación de las leyes, que establecen un nivel mínimo de participación de las mujeres como candidatas a las elecciones nacionales en diez países de América Latina, es un fenómeno realmente nuevo. Sólo en raras ocasiones, han adoptado tantos países una legislación sorprendentemente similar sobre los derechos de las mujeres en un espacio de tiempo tan corto. La tendencia de los sistemas de cuotas revela un potencial de compromiso sin precedente con la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones por parte de los líderes de la región. ¿Aumentan las cuotas el porcentaje de mujeres elegidas? En esta sección, mostramos que son las características del sistema electoral y de las instituciones de un país las que determinan que las cuotas favorezcan o no la elección de más mujeres. Un sistema de lista cerrada, un mandato de posición, grandes circunscripciones y un cumplimiento de buena fe por parte de los partidos políticos son los factores que favorecen el buen funcionamiento del sistema de las cuotas.

### El sistema de cuotas y la elección de las mujeres

En general, las cuotas sólo han sido ligeramente efectivas a la hora de aumentar el número de mujeres elegidas en los parlamentos de los países de América Latina. En los diez países en los que existen estos sistemas de cuotas, las mujeres representaban una media de un 8% antes de la aplicación de dicho sistema. Tras su aplicación, esta cifra aumentó a un 13%. En otras palabras, el sistema de cuotas sirvió para dar un impulso de un 5% a la presencia de las mujeres. Si lo consideramos desde una perspectiva histórica, un aumento de un 5% representa un gran salto entre unas elecciones y otras. Aún así, en la práctica, la presencia de las mujeres no llegó casi en ninguna parte al nivel preconizado por el sistema de las cuotas. Para poder entender estos resultados, debemos examinar la interacción de los sistemas de cuotas y de los sistemas electorales nacionales. Tal y como veremos, los sistemas de cuotas sólo han funcionado de verdad en la Cámara de los Diputados de Argentina y en el Senado de Paraguay, gracias a un sistema de listas cerradas, un mandato de posición, circunscripciones electorales de medianas a grandes y un cumplimiento de buena fe por parte de los partidos políticos<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Tras la adopción del sistema de cuotas, la presencia de las mujeres en la Cámara de Diputados de Ecuador aumentó en un 13%. Sin embargo, el salto en la representación de las mujeres es en su mayor parte atribuible a la falta de familiaridad de los votantes con el nuevo sistema electoral y no al éxito de este sistema. En lugar de utilizar el

Los diez países, que cuentan con leyes de cuotas, eligen a sus legisladores a partir de las listas de los partidos, en circunscripciones que presentan a varios candidatos por medio de representación proporcional (RP), aunque, en algunos países, se elige un porcentaje fijo a partir de circunscripciones de un solo miembro <sup>8</sup>. Más allá de estas características básicas, las leyes varían de manera significativa (veáse Cuadro 1). El cuadro muestra que el nivel mínimo de presencia de las mujeres (o el porcentaje de las cuotas) varía entre un 20% y un 40%. El alcanzar o no esta cuota en la elección de las mujeres parlamentarias depende en gran parte de tres factores institucionales: el tipo de lista de candidatos de cada partido (cerrada o abierta), la existencia de un mandato de posición y el tamaño de las circunscripciones a partir de las que se elige a los legisladores (el tamaño de la circunscripción).

CUADRO 1  
LAS LEYES DE CUOTAS EN AMÉRICA LATINA

PAIS	AÑO DE ADOPCION	RAMA LEGISLATIVA	PORCENTAJE DE CUOTA	LISTAS CERRADAS O ABIERTAS	MANDATO DE POSICION	TAMAÑO MEDIO DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN
Argentina	1991	Cámara de los Diputados	30	Cerradas	Sí	5
Bolivia	1997	Cámara de los Diputados	30 <sup>a</sup>	Cerradas	Sí	7
		Senado	25	Cerradas	No	3
Brasil	1997	Cámara de los Diputados	25/30 <sup>b</sup>	Abiertas	No	20
Costa Rica	1997	Cámara de los Diputados	40	Cerradas	No	7
Rep. Dominicana	1997	Cámara de los Diputados	25	Cerradas	No	5
Ecuador	1997	Cámara de los Diputados	20	Abiertas	No	6
Panamá	1997	Cámara de los Diputados	30 <sup>a, c</sup>	Abiertas	No	2
Paraguay	1996	Cámara de los Diputados	20 <sup>c</sup>	Cerradas	Sí	4
		Senado	20 <sup>c</sup>	Cerradas	Sí	45
Perú	1997	Cámara de los Diputados	25	Abiertas	No	120
Venezuela	1998	Cámara de los Diputados	30 <sup>a</sup>	Cerradas	No	4
		Senado	30	Cerradas	No	2

<sup>a</sup> Aproximadamente la mitad de los legisladores de la Cámara de Bolivia y de Venezuela, y un tercio en Panamá, son elegidos por circunscripción de un solo miembro. La ley de cuotas no es aplicable a estas elecciones por circunscripción de un solo miembro.

<sup>b</sup> El porcentaje de la cuota fue de un 25% para la elección de 1998. Será de un 30% en futuras elecciones.

<sup>c</sup> Las cuotas de Panamá y de Paraguay son para las elecciones primarias de los partidos.

aspecto de preferencia del método de votación en bloque de Ecuador, los votantes tendieron a votar por la lista completa de candidatos de un partido. Este comportamiento se vio fomentado por los partidos, que situaron estratégicamente a sus candidatos más populares al principio, en el medio y al final de sus respectivas listas. Por ejemplo, en la provincia de Guayas, donde resultaron elegidos 18 diputados, el Partido Social Cristiano obtuvo 12 escaños con un mero 29% de todos los votos, mientras que otros dos partidos obtuvieron un 25% de los votos cada uno, pero sólo 3 escaños respectivamente. Agradecemos a Andrés Mejía que nos proporcionara datos e información sobre las elecciones de Ecuador de 1998.

8 La única excepción es Ecuador, que actualmente utiliza el voto en bloque para la elección de sus diputados provinciales. Sin embargo, es probable que Ecuador modifique su sistema electoral, y adopte una de las fórmulas de distribución de representación proporcional más comunes antes de sus próximas elecciones legislativas, programadas para 2002.

**Tipo de lista.** El tipo de lista de candidatos (cerrada o abierta) afecta enormemente la efectividad de la ley de cuotas. Cuando las listas de candidatos son cerradas, los partidos políticos presentan una lista de candidatos ordenada en cada una de las circunscripciones. Los votantes votan la lista entera; no pueden alterar el orden de los candidatos. Una vez que se haya calculado el número de escaños, que corresponden a un partido (por medio de una fórmula de distribución de representación proporcional), se asignan los escaños de acuerdo con el orden de la lista. Por ejemplo, si un partido obtiene tres escaños, las primeras tres personas de su lista resultarán elegidas. Argentina, Bolivia, Costa Rica, la República Dominicana, Paraguay y Venezuela utilizan listas cerradas.

Aunque los partidos presenten una lista de candidatos en un sistema de listas abiertas, no existe ningún orden. Los votantes han de seleccionar a un candidato de la lista (o, dicho de otra manera, dan un voto preferencial)<sup>9</sup>. Los escaños se distribuyen entre los partidos de acuerdo con el porcentaje de votos obtenidos por cada partido (de manera similar a lo que sucede en los sistemas de listas cerradas). Sin embargo, los escaños se distribuyen entre los candidatos del partido dependiendo del número de votos “preferenciales” que haya recibido cada uno, independientemente del puesto que ocupen en la lista. Por ejemplo, si un partido obtiene tres escaños, los tres candidatos del partido que hayan obtenido mayor número de votos preferenciales son los que resultan elegidos. Brasil, Ecuador, Panamá y Perú utilizan listas abiertas.

En un sistema de listas cerradas, los partidos compiten entre sí por obtener votos. Cada candidato se siente incentivado a maximizar el número de votos para su partido, ya que los escaños se distribuyen de acuerdo con el número total de votos obtenidos por el partido. En un sistema de listas abiertas, además de la competencia entre partidos, existe una feroz competencia dentro de cada partido. Al ser los votos preferenciales los que determinan el que él o ella resulte elegido, los candidatos de un mismo partido compiten entre ellos para obtener votos preferenciales en las elecciones generales. En general, las mujeres suelen ser unas recién llegadas a la política y, por lo tanto, tienen menos recursos que sus colegas hombres, lo cual es una gran desventaja a la hora de competir dentro del partido.

**Mandato de posición.** El segundo factor que afecta la efectividad de las leyes relativas a las cuotas es la existencia de un mandato de orden en los sistemas de listas cerradas. El propósito de este mandato es impedir que los partidos amontonen a las mujeres al final de la lista, donde no tienen posibilidad real de resultar elegidas. Por ejemplo, la **Ley de Cupos** argentina (1991) requiere que las mujeres conformen un mínimo de un 30% de los candidatos de la lista del partido y que estas mujeres se encuentren en lugares de la lista donde **puedan salir elegidas**. El segundo requerimiento se ha interpretado de manera que cada tercer candidato (sexto, noveno, etc.) de la lista debe ser una mujer (excepto en las circunscripciones donde un partido esté renovando dos escaños, en ese caso por lo menos el segundo candidato debe ser una mujer). La ley boliviana es parecida a la **Ley de Cupos** de Argentina, ya que por lo menos uno de cada tres puestos de la lista debe estar ocupado por una mujer. La ley de Paraguay establece una cuota de un 20% (para las primarias del partido) y requiere que, por lo menos, uno de cada cinco candidatos en las listas que se presenten a estas primarias sea una mujer.

---

<sup>9</sup> Algunos sistemas también permiten que los votantes voten por la lista completa.

En Costa Rica, en la República Dominicana y en Venezuela, las leyes de cuotas estipulan que las mujeres ocupen por lo menos un 40%, un 25% y un 30% de los puestos en las listas, respectivamente. Sin embargo, dichas leyes no dicen nada sobre el lugar que deben ocupar las mujeres en la lista. Por esta razón, los partidos suelen situar a las mujeres al final de la lista, donde tienen pocas posibilidades de resultar elegidas. Para que resulten efectivas en un sistema de listas cerradas, las leyes relativas al sistema de cuotas deben incluir un mandato de posición.

**Tamaño de la circunscripción.** Las circunscripciones pequeñas, particularmente cuando existe un gran número de partidos que obtienen escaños en la legislatura, limitan seriamente la efectividad del sistema de cuotas, ya que los partidos suelen obtener sólo uno o dos escaños en una misma circunscripción. En los sistemas de listas cerradas, los primeros puestos de la lista (que son los únicos que pueden resultar elegidos) suelen estar ocupados por hombres. Cuanto más grande sea la circunscripción, más posibilidad tiene el sistema de cuotas de ser efectivo.

El tamaño medio de la circunscripción (el tamaño de la circunscripción de la cual sale elegido el legislador medio) varía considerablemente entre estos diez países. En el extremo inferior del espectro, se encuentran Bolivia, Panamá y Venezuela, con un tamaño medio de circunscripción por debajo de cinco. Estos países combinan circunscripciones de varios miembros elegidos por representación proporcional con un gran número de circunscripciones de un solo miembro (donde no se aplican las normas de las cuotas). En el otro extremo del espectro, se encuentran Brasil, el Senado de Paraguay y Perú. La circunscripción brasileña media elige a 20 legisladores, mientras que Paraguay y Perú utilizan una sola circunscripción nacional (de 45 y 120 legisladores, respectivamente). Argentina, Costa Rica, la República Dominicana (la Cámara de los Diputados), Ecuador y Paraguay (la Cámara de los Diputados) ocupan un lugar intermedio, con cinco, ocho, cinco, seis y cuatro parlamentarios elegidos por circunscripción media respectivamente<sup>10</sup>.

En la mayor parte de los países, la ausencia de un mandato de posición, la utilización de listas abiertas, y/o de circunscripciones legislativas pequeñas redujo la efectividad del sistema de cuotas, excepto en un caso (el Senado de Paraguay), en el que el porcentaje de mujeres elegidas alcanzó el porcentaje mínimo establecido por la cuota de cualquier país (véase Cuadro 2). Después del Senado de Paraguay, la Cámara de diputados de Argentina fue la siguiente que se acercó al umbral mínimo (dos puntos por debajo de la cuota). El Senado de Bolivia, la Cámara de Costa Rica y el Senado de Venezuela fueron los que más lejos quedaron de este objetivo mínimo (cada uno 21 puntos por debajo de la cuota). Los resultados de Bolivia y de Venezuela no son sorprendentes, ya que un partido puede elegir un máximo de dos senadores de cada circunscripción y no existe un mandato de posición que obligue a los partidos a situar a una mujer en uno de los dos primeros puestos de sus listas. En Costa Rica, la ley estipula que las mujeres deben formar el 40% de la lista de cada partido al nivel de la circunscripción, pero no regula la posición que ocupan estas mujeres en las listas. La falta de un mandato de posición también fue la razón (junto a las circunscripciones pequeñas) por la que las leyes de cuotas en la República Dominicana y en Venezuela (la Cámara de Diputados) sólo obtuvieron un éxito limitado.

---

<sup>10</sup> Dentro del debate sobre el tamaño también es relevante referirse al concepto del tamaño de los partidos, es decir, el número de escaños que obtiene un partido en una circunscripción electoral (Matland, 1993).



CUADRO 2  
LAS LEYES DE CUOTAS Y LA ELECCION  
DE LAS MUJERES

PAIS	RAMA LEGISLATIVA	PORCENTAJE DE MUJERES ANTES DE LA LEY	PORCENTAJE DE MUJERES DESPUES DE LA LEY	DIFERENCIA (EN %)	PORCENTAJE MINIMO ESTABLECIDO POR LA LEY DE CUOTAS
Argentina	Cámara	6	28	22	30
Bolivia	Cámara	11	12	1	30
Bolivia	Senado	4	4	0	25
Brasil	Cámara	7	6	-1	25
Costa Rica	Cámara	14	19	5	40
Rep. Dominicana	Cámara	12	16	4	25
Ecuador	Cámara	4	17	13	20
Panamá	Cámara	8	11	3	30
Paraguay	Cámara	3	3	0	20
Paraguay	Senado	11	20	9	20
Perú	Cámara	10	n.d.	n.d.	25
Venezuela	Cámara	6	13	7	30
Venezuela	Senado	8	9	1	30
Media		8	13	5	27

**Éxitos obtenidos.** Los casos de los Senados de Argentina y de Paraguay subrayan tres elementos que son decisivos para que el sistema de cuotas funcione: la utilización de un mandato de posición en un sistema de listas cerradas, el tamaño de las circunscripciones y el cumplimiento por parte de los partidos. La Ley de Cupos de Argentina, de 1991, incluye dos requerimientos importantes: un mínimo de un 30% de los candidatos de las listas cerradas de las 24 circunscripciones electorales del país deben ser mujeres, y estas mujeres deben ocupar puestos en los cuales puedan resultar elegidas, no posiciones “ornamentales” en las cuales no haya posibilidad alguna. Las listas que no cumplan con la ley son rechazadas<sup>11</sup>.

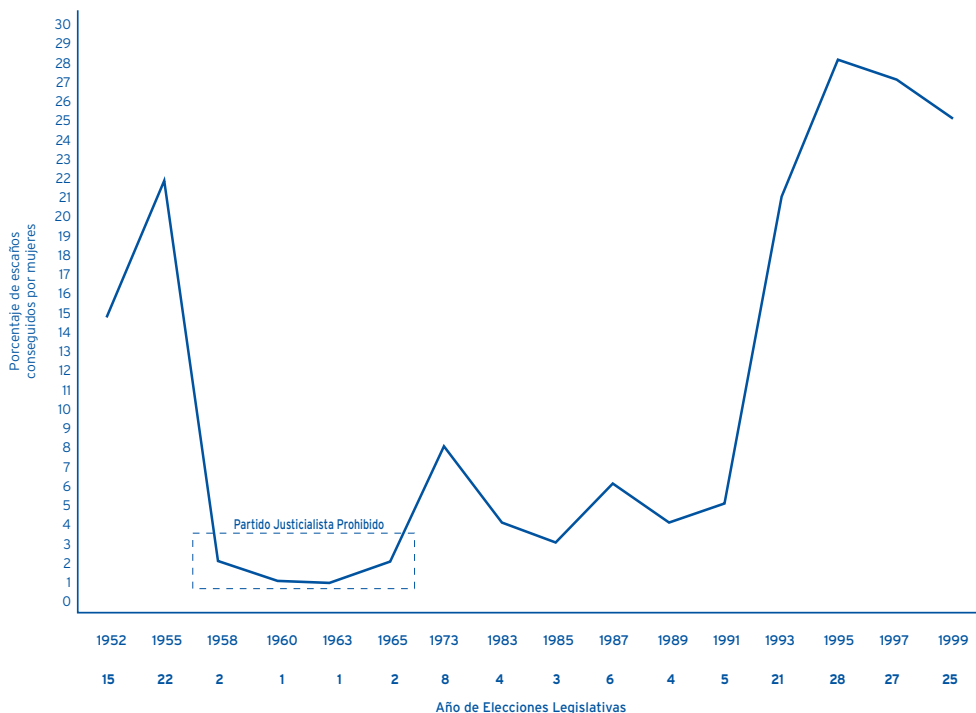
En Argentina, el partido político controla el acceso a la lista del partido y el orden en el que los candidatos aparecen en la lista. En las elecciones a la Cámara de los Diputados, la ley de cuotas implica que si un partido obtiene seis escaños en una circunscripción, por lo menos dos de los candidatos ganadores serán mujeres. Si se utilizara el método de las listas abiertas, la ley de cuotas no da-

<sup>11</sup> La aplicación de la Ley de Cupos argentina está regulada por el Decreto Ejecutivo 379/93. En aquellas circunscripciones en las que un partido político esté renovando uno o ningún escaño, debe haber una mujer, como mínimo en el tercer lugar de la lista. Tal como sucede con todas las listas, los siguientes puestos deben estar ocupados con un mínimo de una mujer por cada dos hombres. En el caso de que un partido esté renovando dos escaños, debe haber una mujer en uno de los dos primeros puestos. En el caso de que un partido esté renovando tres escaños, debe haber una mujer en uno de los tres primeros puestos. El decreto incluye directrices similares en casos de renovaciones mayores. Cuando un partido está renovando más de tres escaños, los puestos de la lista deben estar distribuidos en proporción, como mínimo, de una mujer por cada dos hombres. Aunque actualmente la Ley de Cupos sólo es aplicable a la elección de la Cámara de los Diputados nacional, a partir de 2001 (cuando los senadores serán elegidos directamente) será aplicable a las elecciones nacionales del Senado.

ría tales garantías. En los cuatro países que utilizan las listas abiertas con cuotas (Brasil [un 25%], Ecuador [un 20%], Panamá [un 30%], Perú [un 25%]), la ley no dice nada sobre las posiciones. A pesar de que dichas leyes garanticen un aumento significativo en el porcentaje del número de candidatas, no garantizan un aumento correspondiente en el porcentaje del número de mujeres elegidas. La misma conclusión también se puede aplicar a los países que tienen listas cerradas y no cuentan con un mandato de posición en sus leyes de cuotas (es decir, Costa Rica, la República Dominicana, Venezuela).

El gráfico 1 muestra la evolución del porcentaje del número de mujeres que contaron con escaños en la Cámara de los Diputados de Argentina entre 1952 y 1999. Se percibe claramente el poderoso efecto de la Ley de Cupos. Por ejemplo, en el período democrático más reciente (1983-99), el porcentaje medio del número de diputadas elegidas antes de la aplicación de la Ley de Cupos en 1993 era tan sólo de un 4%, mientras que desde la aplicación de la Ley de Cupos, el porcentaje medio del número de mujeres elegidas ha sido de un 25%.

GRAFICO 1  
EL PORCENTAJE DE MUJERES ELEGIDAS A LA CAMARA DE LOS DIPUTADOS  
EN ARGENTINA, 1952-1999



El porcentaje de mujeres elegidas aparece debajo del año en **negrita**.  
Hubo varios golpes militares en los años 1955, 1962, 1966, 1976.

En segundo lugar, el gran tamaño de las circunscripciones (junto con un mandato de posición de uno de cada cinco) explica el éxito relativo de la ley de cuotas en la elección del Senado de Paraguay. En Paraguay, la existencia de una única circunscripción electoral nacional de gran tamaño (en la que se elige a 45 senadores) y los buenos resultados obtenidos por los dos partidos mayoritarios, Asociación Republicana Nacional (ANR), que obtuvo 24 escaños, y Alianza Democrática, que obtuvo 20 escaños, permitieron que las mujeres que se encontraban en los puestos inferiores de la lista resultaran elegidas. Ninguna mujer ocupaba uno de los 10 primeros puestos de la lista de ANR, pero 4 se encontraban entre los puestos 11 y 20. En la lista de Alianza, sólo había una mujer en los 10 primeros puestos (el octavo), pero 3 mujeres ocupaban puestos entre el 11 y el 20. En total, 9 mujeres fueron elegidas al Senado de Paraguay, 5 de ANR y 4 de Alianza.

El tercer elemento fundamental, que determina el éxito del sistema de cuotas en conseguir que resulten elegidas más mujeres, es el cumplimiento de buena fe por parte de los partidos. El cumplimiento de la ley de cuotas se ha convertido en habitual en Argentina, y prácticamente no existen problemas de incumplimiento en las elecciones a la Cámara. Este cumplimiento sólo se ha conseguido gracias al tremendo esfuerzo por parte de las mujeres activistas de todo el espectro político entre los años 1993 y 1995. Estas mujeres llevaron a los partidos ante los tribunales para obligarles a cumplir la ley. Aunque los partidos finalmente la cumplían, es importante señalar que, en su mayor parte, lo han hecho de manera minimalista, colocando a las mujeres en los puestos más bajos permitidos por la ley. En las elecciones de 1993 y de 1995, tres cuartas partes de las listas de los partidos mayoritarios cumplían la ley de cuotas de manera minimalista. En contraste con el éxito del cumplimiento obtenido en Argentina, Brasil se ha encontrado con serias dificultades para lograr que se cumpla dicha ley. En este país, las mujeres representaban un mero 10% de los candidatos a la Cámara de los Diputados en 1998, a pesar de la ley de cuotas, que requiere que los partidos reserven un 25% de las candidaturas para las mujeres<sup>12</sup>.

En resumen, la combinación de la utilización de las listas abiertas, la falta de legislación explícita que incluya un mandato de posición, las circunscripciones pequeñas y la falta de buena fe en el cumplimiento de la ley contribuyeron a que los progresos en la elección de mujeres en la mayoría de los diez países fueran tan mínimos. Dadas las características del sistema electoral de cada país, estos resultados mínimos deberían haber sido relativamente fáciles de predecir. En otras palabras, en la mayoría de estos países, la adopción de una ley de cuotas nunca supuso una amenaza importante para las aspiraciones de los políticos. Esto podría ayudar a explicar la aprobación, relativamente fácil y sin problemas, de muchas de las leyes de cuotas, entre 1996 y 1998.

---

<sup>12</sup> La ley electoral brasileña requiere que los partidos reserven puestos en las candidaturas para las mujeres, pero no requiere que los partidos ocupen de hecho estos puestos con candidatas mujeres. Aunque un partido no consiga encontrar candidatas para completar su lista, esto no le impide presentarse a las elecciones. El no conseguir presentar el máximo número de candidatos no tiene por qué afectar a los partidos negativamente, ya que pueden presentar un número de candidatos mayor que el número de legisladores que se vayan a elegir en la circunscripción (1,5 veces mayor para los partidos, y 2 veces mayor para las coaliciones de partidos).

## Las cuotas en los partidos políticos

Antes de concluir, haremos un inciso para esbozar el fenómeno del sistema de cuotas dentro de los partidos. Muchos partidos políticos de América Latina han adoptado, de manera voluntaria, normas de cuotas que establecen porcentajes mínimos del número de mujeres en las listas de los partidos. La primera vez, que se utilizaron dichas cuotas dentro de los partidos en América Latina (y, según nuestras noticias, en el mundo), fue en Argentina a principios de los años 50; gracias a la presión por parte de Eva Perón, el Partido Peronista aplicó una cuota de mujeres a las elecciones al Congreso (Molinelli, 1994). Junto con el éxito electoral del Partido Peronista, las cuotas dieron a Argentina un impresionante nivel de representación femenina en la cámara de los Diputados (un 15% entre 1952 y 1954 y un 22% en 1955) (Unión Interparlamentaria, 1955). En 1955, Argentina (donde los diputados eran elegidos en elecciones, aunque fuera en circunstancias un poco difíciles) contaba con el cuarto porcentaje de diputadas nacionales más alto del mundo, por detrás de tres países con regímenes totalitarios: Alemania Oriental, la Unión Soviética y Mongolia. En Finlandia, democracia que contaba con más parlamentarias en 1955, las mujeres sólo representaban un mero 15%. Hoy en día, las cuotas en los partidos son la forma de acción positiva utilizada más comúnmente para aumentar la representación de las mujeres fuera de América Latina y son, en gran parte, las responsables de los altos niveles de representación de las mujeres en los países de Europa del Norte (Caul, 1999; Dahlerup, 1997; Unión Interparlamentaria, 1997).

Varios partidos mayoritarios de América Latina utilizan el sistema de cuotas en sus elecciones internas y en la elaboración de las listas para las elecciones generales<sup>13</sup>. La utilización de cuotas dentro del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) para la elección de la Asamblea Legislativa de El Salvador en 1997 y por el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) para la elección de la Asamblea Nacional de Nicaragua en 1996 es la prueba del potencial de las cuotas dentro de los partidos. En El Salvador y en Nicaragua, los diputados son elegidos a partir de una combinación de circunscripciones de varios miembros y de una sola circunscripción de ámbito nacional por medio de listas cerradas. Las cuotas del FMLN y del FSLN especifican que un mínimo de un 35% y de un 30% de los candidatos en las listas del partido para cargos públicos deben ser mujeres.

Las mujeres representaban el 29% de los candidatos de la Asamblea del FMLN en El Salvador, un 10% más que en el caso del otro partido mayoritario del país, la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) (Luciak, 1997). En 1997, resultaron elegidas 13 diputadas: 9 del FMLN (un 33% de sus 27 diputados) y 4 de ARENA (un 14% de sus 28 diputados). No salió ninguna mujer elegida de ninguno de los otros dos partidos relevantes del país, el Partido de Conciliación Nacional (11 diputados) y la alianza Partido Demócrata Cristiano/Partido Demócrata (10 diputados), ni de ninguno de los cuatro partidos minoritarios que obtuvieron escaños (8 en total). En Nicaragua, el 36%

---

<sup>13</sup> Los partidos que adoptaron voluntariamente una cuota de mujeres incluyen: el Partido dos Trabalhadores (un 30% de Brasil; el Partido Socialista (un 30%), el Partido por la Democracia (un 40%) y el Partido Demócrata Cristiano (un 20%) de Chile; el Partido Unidad Social Cristiana (un 40%) de Costa Rica; el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (un 35%) de El Salvador; el Partido Revolucionario Democrático (un 30%) y el Partido Revolucionario Institucional (un 30%) de México; el Frente Sandinista de Liberación Nacional (un 30%) de Nicaragua; la Asociación Nacional Republicana (un 20%) de Paraguay; y Acción Democrática (un 20%) de Venezuela.

de los candidatos presentados por el FSLN para la Asamblea Nacional eran mujeres. Esta cifra deja pequeña a la de la otra fuerza política mayoritaria de Nicaragua, la Alianza Liberal (AL), donde las mujeres representaban un mero 9% de los candidatos. En 1996, fueron elegidas 10 diputadas: 8 del FSLN (el 22% de sus 39 diputados), 1 del AL (el 2% de sus 42 diputados) y 1 de uno de los 9 partidos minoritarios que habían obtenido entre ellos 15 escaños. Los porcentajes relativamente altos del número de mujeres diputadas del FMLN y el FSLN demuestran que las cuotas pueden funcionar para los partidos que las aplican <sup>14</sup>. Sin embargo, al no ser leyes nacionales, estas normas no son obligatorias para todos los partidos.

## Conclusión

En teoría, el requisito de que las mujeres supongan el 20 o el 40% de los candidatos de un partido en las elecciones nacionales exige un gran sacrificio por parte de los políticos y una reestructuración radical de la política interna de los partidos. Por esta razón, en muchos países, la promulgación relativamente rápida de las leyes de cuotas pide una cierta pausa. ¿Por qué iban los políticos a perder su monopolio histórico sobre el poder sin una lucha violenta y prolongada?

Como ya hemos demostrado en esta ponencia, factores tales como la naturaleza de la lista del partido, la existencia de un mandato de posición, el tamaño de la circunscripción y el cumplimiento de buena fe por parte de los partidos determinan el efecto del sistema de cuotas sobre el aumento de la presencia de las mujeres en el parlamento. Las leyes de cuotas sólo han obtenido un éxito limitado, ya que no se han tenido en cuenta todas estas cuestiones. Por ello, los políticos han realizado muy pocos sacrificios a favor de dicho sistema. Exceptuando el caso de Argentina, las cuotas han resultado ser un método relativamente poco molesto de hacer ver que se tenían en cuenta los derechos de las mujeres sin tener que sufrir las consecuencias.

Aún así, en diez países de América Latina, la promulgación de leyes de cuotas tiene una tremenda importancia simbólica. Desde que las mujeres obtuvieran el derecho al voto en los años 30, 40 y 50, ninguna medida política ha estimulado un debate tan intenso sobre la igualdad de género en la política y en los procesos de toma de decisiones. El movimiento de cuotas de los años 90 refleja el crecimiento y la fuerza de los movimientos de mujeres, el liderazgo de las mujeres políticas y la influencia de las normas y de los acuerdos internacionales referentes a la igualdad de géneros. A través de su defensa de las cuotas, las mujeres activistas están forjando nuevas nociones de igualdad, de legitimidad democrática y de ciudadanía femenina.

---

<sup>14</sup> El número relativamente alto de mujeres diputadas elegidas del FMLN y el FSLN no sólo se debe a las cuotas, sino también al nivel relativamente alto de participación de las mujeres dentro del FMLN y del FSLN y al compromiso histórico de ambos partidos con la elección de mujeres.

## BIBLIOGRAFÍA

Caul, Miki. (1999) "Women's Representation in Parliament: The Role of Political Parties", *Party Politics* Vol. 5: 79-98.

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

Durrieu, Marcela. (1999) *Se dice de nosotras*, Buenos Aires: Catálogos Editora.

Inter-Parliamentary Union. (1997) *Men and Women in Politics, Democracy Still in the Making: A World Comparative Study*, Reports and Documents serie, N° 28, Ginebra: Unión Interparlamentaria.

Luciak, Ilja A. (1997) "Women and Electoral Politics on the Left: A Comparison of El Salvador and Nicaragua", presentación en el Congreso de la Asociación de Estudios Latino Americanos en 1997, Guadalajara, México.

Matland, Richard E. (1993) "Institutional Features Affecting Female Representation in National Legislatures: The Case of Norway", *Journal of Politics* 55: 737-55.

Molinelli, N. Guillermo. (1994) "Argentina: The (No) Ceteris Paribus Case", en Wilma Rule y Joseph Zimmerman, (eds.), *Electoral Systems in Comparative Perspective: Their Impact on Women and Minorities*, Westport: Greenwood Press.

PROMUJER. (1998) *Poder político con perfume de mujer: Las cuotas en el Perú*, Lima: PROMUJER.

Staudt, Kathleen. (1998) "Women in Politics: Mexico in Global Perspective", en Victoria Rodríguez, (ed.), *Women's Participation in Mexican Political Life*, Boulder: Westview.

Suplicy, Marta. (1996) "Ações afirmativas e novas paradigmas nas esferas de poder", *Estudos Feministas*, junio.

Suplicy, Marta. (n.d.) "Mulheres e cotas", manuscrito no publicado.