

El proceso hacia la paridad en América Latina. Argentina y Costa Rica, experiencias comparadas

Nélida Archenti*

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 12 agosto de 2013.

Aprobación: 1 de setiembre de 2013.

Resumen: Las dificultades que encontró la implementación de las cuotas dieron lugar al debate sobre la paridad política de género en América Latina. El principio de paridad es expresado en una norma que obliga a los partidos políticos a confeccionar las listas de candidatos con 50% de integrantes de cada sexo, ordenados en forma secuencial y alternada. A pesar del alto potencial de igualdad y equidad de género que conlleva este principio, al integrarse las normas paritarias a un sistema electoral determinado, los elementos de este marco normativo condicionan su efectividad, tal como ocurre con el sistema de cuotas. De tal modo que una legislación electoral paritaria altamente favorable a la participación política de las mujeres no resulta suficiente cuando el diseño del sistema electoral y la forma como los partidos y alianzas confeccionan sus listas, dando prioridad a las candidaturas masculinas, actúan como obstáculos para su acceso. El artículo presenta datos de los resultados de las elecciones paritarias a nivel subnacional en Costa Rica y Argentina que dan sustento a esta hipótesis

Palabras clave: Mujeres / Cuotas de participación política / Equidad de género / Paridad política / Participación política /Costa Rica /Argentina.

Abstract: The difficulties encountered in the implementation of the quotas gave rise to the debate on political parity of gender in Latin America. The principle of parity is expressed in a norm that forces political parties to make rosters of candidates with 50% of members of each gender, organized in a sequential and alternate manner. In spite of the high potential of gender equality and equity comprised in this principle, when parity norms are integrated into a particular electoral system, the elements of the normative framework condition its efficiency, as it is the case of the quota system. Thus, an equitable electoral legislation which is highly favorable for the political participation of women is not enough when the design of the electoral system and the way in which parties and alliances make their rosters, giving priority to male candidacies; act as obstacles for their access. The article presents data of the results in parity election at a sub-national level in Costa Rica and Argentina, which support this hypothesis.

Key Words: Women / Political participation / Gender equity / Political parity / Political participation / Costa Rica / Argentina.

* Argentina, doctora en ciencias sociales, correo narchenti@sociales.uba.ar. Actualmente es coordinadora de los Grupos de Investigación en "Género y Política" de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP) y de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP). Doctora en Ciencias Sociales y licenciada en Sociología de la Universidad de Buenos Aires, es Profesora Titular por concurso en la carrera de Ciencia Política e Investigadora del Instituto Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Entre sus libros se encuentran *Actualidad del pensamiento sociopolítico clásico*; *Situación de la mujer en la sociedad argentina*; *Igualdad de derechos, igualdad de oportunidades, igualdad de ejercicio*; *Metodología de las Ciencias Sociales*; y *Mujeres y Política en América Latina. Sistemas electorales y Cuotas de género*.

A. La estrategia de las cuotas en América Latina

La permanencia de la discriminación contra las mujeres, entendida como un problema mundial que había motivado la aprobación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (1979), dio lugar a la reinstalación en la agenda pública internacional de la necesidad de que los gobiernos elaboren medidas para promover la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones. Las recomendaciones y plataformas de acción de las dos últimas conferencias mundiales sobre las mujeres de Naciones Unidas (Nairobi 1985 y Beijing 1995) expresan los acuerdos a partir de los cuales los estados miembros se comprometieron a incorporar la dimensión género en el diseño de los procesos decisionales. Las acciones estatales se orientaron a la elaboración de medidas tendientes a superar la desigualdad de oportunidades entre los sexos, así como las situaciones de inequidad en la competencia electoral y en la distribución de recursos y posiciones.

En las agendas gubernamentales se propusieron diferentes estrategias para dar respuesta al requerimiento de promover a las mujeres en los procesos de decisión política, entre ellas: los *Planes y Programas de Igualdad y Trato*, las *Oficinas Mujer* en los ejecutivos y la incorporación de *Acciones Afirmativas* (“cuotas de género”) en el sistema jurídico-legal¹. Las últimas, orientadas a corregir la desigualdad de oportunidades en el ámbito de la representación política, demostraron un efecto positivo en el corto plazo.

¹ Para un análisis más profundo sobre estos tres tipos de estrategias, véase Archenti y Moreno (2004).

La estrategia de las cuotas, aplicada a la participación de las mujeres en las cámaras legislativas, fue altamente exitosa en América Latina. Quince países de la región sancionaron, entre 1991 y 2013, normativas que establecen cuotas de género en las listas electorales legislativas plurinominales².

Es de destacar que la importante difusión que tuvieron las cuotas en la región, durante la década de los noventa, tuvo un impacto positivo pero heterogéneo en cada uno de los países en función de los escenarios políticos, electorales, normativos y culturales donde la medida fue adoptada y aplicada.

B. La integración de las cuotas en el sistema electoral

El sistema electoral constituye un factor decisivo en las investigaciones sobre representación política, y en los estudios sobre género ha sido considerado como un importante predictor del acceso de las mujeres a los legislativos (Norris 1985, Rule 1987).

Los estudios sobre la articulación de las normativas de cuotas en los sistemas electorales ponen de manifiesto que estos son un elemento institucional clave para entender el tipo de impacto que puede ejercer la cuota de género en la representación política. Ya que esta articulación dará lugar a contextos institucionales estratégicos para garantizar el incremento de la presencia de las mujeres en los procesos de decisión.

² Argentina (1991), México (1996), Paraguay (1996), Bolivia (1997), Brasil (1997), Costa Rica (1996), Ecuador (1997), Panamá (1997), Perú (1997), República Dominicana (1997), Venezuela (1998), Colombia (2000), Honduras (2000), Uruguay (2009) y El Salvador (2013).

Dos elementos de los sistemas electorales han demostrado tener un impacto significativo en la efectividad de la aplicación de las cuotas de género: *la magnitud de distrito y el tipo de lista*.

La magnitud de distrito pequeña opera limitando la efectividad de la acción afirmativa si los partidos políticos encabezan las listas con candidatos hombres; en particular cuando la expectativa es la obtención de una o dos bancas y el mandato de posición garantiza el tercer lugar para la mujer. De tal modo que los hombres cabeza de lista tienen posibilidades efectivas de llegar a integrar el cuerpo legislativo mientras que los espacios de las mujeres en la lista adquieren un valor simbólico.

Por otro lado, la lista cerrada y bloqueada tiene un impacto positivo en la efectividad de las cuotas de género en tanto impide la alteración posterior del orden de los candidatos, evitando así que se anule -en caso de existir- el mandato de posición preestablecido por la ley de cuotas.

Mientras que, tanto la lista *cerrada y desbloqueada* como la *lista abierta* producen una doble competencia electoral: la interpartidaria que determina cuántas bancas obtiene cada partido político, y la intrapartidaria que define dentro de cada agrupación quiénes ocuparán las curules. Generalmente, las mujeres compiten en inferioridad de condiciones en ambos planos, por su posicionamiento en las listas y por la inferioridad de los recursos con que cuentan para la campaña personalizada.

Por lo tanto, el mandato de posición en la legislación de cuotas opera de modo positivo en los sistemas electorales que adoptan los distritos plurinominales grandes combinados con listas cerradas y

bloqueadas. Así, la combinación de las cuotas con distintos arreglos institucionales electorales y un mandato de posición preciso en la legislación resultan decisivos a la hora de evaluar el objetivo de aumentar la presencia de las mujeres en las legislaturas.

C. Costa Rica y Argentina, los países pioneros: la Ley de "Igualdad real"

El proyecto de Ley de Igualdad Real de la Mujer fue aprobado por la Asamblea Legislativa de Costa Rica en 1990 con el nombre de Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer (Ley 7142). El documento había sido preparado por la Junta Directiva del Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia (CMF), hoy denominado Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) (Zamora Chavarría, 2009).

Zamora Chavarría (2009) señala tres objetivos del proyecto original: a) evidenciar qué fenómenos culturales como el machismo eran un impedimento para la participación política de las mujeres, b) establecer una norma jurídica que forzara a los partidos políticos a incorporar mujeres en las listas de candidatos a los órganos partidarios y cargos de elección popular; y c) establecer legislación que obligara a los partidos políticos a destinar recursos para la capacitación de las mujeres.

La ley contemplaba la protección de derechos de las mujeres en diferentes ámbitos, y en el capítulo sobre derechos políticos incluía una recomendación que exhortaba a los partidos políticos a modificar sus reglas internas a fin de garantizar la efectiva participación de las mujeres. Sin embargo, ante la ausencia de una disposición vinculante, la aplicación de esta recomendación quedó librada a la voluntad de cada partido.

La ley abrió un amplio debate público, logró un importante respaldo social e instaló la discusión en la agenda nacional.

En 1996, a través de la reforma del Código Electoral, se incorpora una cuota mínima de género de 40%. El nuevo texto aprobado obligaba a los partidos políticos a incluir en sus estatutos los mecanismos necesarios para asegurar la participación de las mujeres, por lo menos en un porcentaje del 40%, tanto en su estructura partidaria como en las papeletas para los puestos de elección popular y en las delegaciones de las asambleas distritales, cantonales y provinciales (Zamora Chavarría, 2009).

Esta ley demostró una alta efectividad que posicionó a Costa Rica en el tercer lugar mundial en número de mujeres parlamentarias, esto por la aplicación de la interpretación jurisprudencial del Tribunal Supremo de Elecciones que indicó que el 40% se debe aplicar sobre los puestos realmente elegibles.

En el año 2007, el Tribunal Supremo de Elecciones plantea a la Asamblea Legislativa el sistema de paridad con el requisito de alternabilidad. Y en 2009, la Asamblea Legislativa aprobó un nuevo Código Electoral (Ley N.º 8765) que sustituyó el anterior, donde se establece el principio de Paridad de Género (artículo 2).

De este modo, Costa Rica se convierte en el tercer país de América Latina (junto a Bolivia y Ecuador) en dar un salto cualitativo en su legislación de género al reemplazar el sistema de cuotas por el principio de paridad.

D. La Ley de “Cupo femenino”

Argentina incorporó cuotas en su legislación nacional a efectos de promover la participación política de las mujeres en las cámaras legislativas en el año 1991. La Ley Nacional de Cuotas de Género (24.012), llamada “Ley de cupo femenino”, modificatoria del artículo 60 del Código Electoral Nacional, estableció una acción afirmativa tendiente a garantizar, mediante un trato preferencial, el derecho de las mujeres a ser representantes. En ella se establece que *“las listas que se presenten deberán tener mujeres en un mínimo del 30% de los candidatos a los cargos a elegir y en proporciones con posibilidad de resultar electas. No será oficializada ninguna lista que no cumpla estos requisitos”*. Tres años más tarde, cuando se reforma la Constitución Nacional se incorporan en su articulado las acciones afirmativas.

A partir de la promulgación de la Ley de cupo femenino y de la modificación de la Constitución Nacional, las cuotas comenzaron a difundirse en las legislaciones de los distritos subnacionales del país. Dado que, de acuerdo con el sistema federal argentino, cada uno de los distritos subnacionales puede adoptar su propio diseño institucional legislativo y elegir su sistema electoral para la elección de cargos públicos.

Las provincias argentinas adoptaron textos semejantes al de la ley de cuotas nacional cuando, entre 1992 y 2010, sancionaron sus propias leyes de cuotas provinciales. La decisión en la incorporación de un porcentaje mínimo de mujeres determinado varió según cada distrito, de acuerdo tanto a la dinámica de la política provincial como a la correlación de fuerzas predominantes en el momento de sancionarse la norma. En tres de los 24 distritos subnacionales, las leyes fueron

modificadas estableciendo la paridad de género en las listas de candidatos a las legislaturas provinciales (Provincias de Córdoba, Río Negro y Santiago del Estero).

La aplicación de las leyes de cuotas en Argentina tuvo, en general, impactos significativos en el acceso de las mujeres al poder legislativo que se tradujo en la incorporación de nuevas temáticas en las agendas públicas y políticas. Sin embargo, su efectividad fue diferenciada en los distintos distritos donde encontró diversos obstáculos.

E. La resistencia de los actores políticos

Las condiciones que dieron lugar a la adopción de acciones afirmativas favorables a las mujeres en la política arraigan fundamentalmente en el predominio de una cultura política patriarcal, donde el desempeño de la actividad política y el ejercicio del poder han sido históricamente masculinos.

En estos escenarios se sancionaron leyes que establecen un trato diferencial en el derecho al obligar a los partidos políticos (reticentes a nominar a las mujeres como candidatas a cargos electivos) a incluirlas en sus listas partidarias.

Sin embargo, en algunos países la norma de "cuotificación" se limitó a efectuar solo recomendaciones a los partidos para que incluyan mujeres en las papeletas electorales. En estos casos, cuando las normas no prevén sanciones frente a su incumplimiento, se trata de textos de carácter propositivo que no dan lugar a la presentación de reclamos judiciales o impugnaciones. En cambio, en aquellos distritos donde la ley de cuotas es vinculante, la vía judicial se convierte en el camino para garantizar su cumplimiento (González Roura, 1998).

No obstante, la resistencia de los partidos a ampliar los espacios políticos para las mujeres persistió aun bajo la vigencia de las leyes de cuotas. En muchos casos se dio cumplimiento solo a los porcentajes mínimos legales ubicando a las mujeres en los últimos lugares de las boletas o en las listas de suplentes, diluyendo así el impacto de la acción afirmativa.

El diseño de las leyes de cuotas se fue perfeccionando a través de sus diversas aplicaciones y experiencias. Una de las medidas más importantes es la incorporación de un “mandato de posición” orientado a asignar lugares mínimos para mujeres en las listas con el fin de evitar que sólo sean incluidas en lugares simbólicos, con pocas expectativas de resultar electas.

No obstante, a pesar de las modificaciones que se han ido produciendo en algunos países para compeler a los partidos a dar un cumplimiento a la ley que garantice su efectividad, estos continúan haciendo una interpretación minimalista de la legislación de cuotas privilegiando su cumplimiento burocrático.

La composición de las listas partidarias constituye un indicador del modo en que los partidos políticos asimilaron los principios de equidad de género que las acciones afirmativas buscan garantizar a través de las leyes de cuotas. Es decir que, según la forma en que los partidos distribuyen sus candidaturas, las posibilidades de acceso de las mujeres serán mayores o menores. En otras palabras, el análisis de la composición de las listas partidarias permite detectar si la configuración de género que adoptan las boletas de votación se ciñe estrictamente al cumplimiento de la ley, o si existe una voluntad política en los partidos que dé lugar a una distribución más equilibrada

de los primeros lugares entre hombres y mujeres (Archenti y Tula, 2009).

F. El proceso hacia la paridad

Las dificultades que encontró la implementación de las cuotas dieron lugar al debate sobre la paridad política de género en América Latina. El principio de paridad es expresado en una norma que obliga a los partidos políticos a confeccionar las listas de candidatos con 50% de integrantes de cada sexo, ordenados en forma secuencial y alternada.

En la X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, celebrada en Ecuador en el año 2007, los Estados participantes acordaron sobre la necesidad de incorporar en la región el principio de paridad entre los géneros (Consenso de Quito). Tres años más tarde, en 2010, se firmó el Consenso de Brasilia, con ocasión de la XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe donde se reafirmó que el principio de paridad es un tema estratégico para la región.

Comienza a construirse, de este modo, el consenso internacional respecto a la relevancia de la paridad en los procesos de fortalecimiento de la democracia y la fundación de sistemas políticos y sociales más inclusivos.

Cuatro países de América Latina adoptaron la paridad política para cargos públicos representativos nacionales: Ecuador (2008), Bolivia (2009), Costa Rica (2009) y Honduras (2012). Sin embargo, solo Bolivia y Ecuador la han aplicado en comicios generales. Otros países de la región aplicaron normas paritarias en distritos subnacionales:

Argentina en 2000 y 2002, Venezuela en 2005 y 2008 y Nicaragua en 2012.

Del mismo modo que sucede con las cuotas, al integrarse las normas paritarias a un sistema electoral determinado, los elementos de este marco normativo condicionan su efectividad. Por otro lado, el accionar de los partidos políticos continúa teniendo incidencia, en particular, en aquellos países donde conservan el monopolio en el proceso de selección de candidatos.

Identificamos cinco factores que inciden en la efectividad de las normas paritarias: la conformación del cuerpo legislativo, la magnitud de distrito, el tipo de lista, el carácter vinculante del texto normativo y el rol de los tribunales electorales

La conformación **de los cuerpos legislativos** afecta los alcances de la paridad, en particular en los sistemas de tipo mixto, denominados "segmentados", donde algunas bancas son ocupadas a través de elecciones en circunscripciones uninominales por mayoría simple de votos y otras por candidatos elegidos en circunscripciones plurinominales por representación proporcional. El orden paritario de las listas solo afecta la distribución de las bancas que representan circunscripciones plurinominales y, por otro lado, cuando está en juego un solo cargo, los partidos tienden a postular a candidatos hombres. La Cámara de Diputados de Bolivia y la Legislatura de la provincia argentina de Córdoba son ejemplos de cuerpos de este tipo donde, a pesar de contener el principio de paridad en su sistema electoral, el porcentaje de mujeres legisladoras no ha superado el 33% de las bancas.

Por otro lado, los distritos con magnitud pequeña han demostrado ser poco favorables al acceso de las mujeres (Norris 1993, Rule, 1987) en la medida que cuando están en disputa pocos cargos, los partidos políticos priorizan los cálculos electorales y tienden a proponer a candidatos varones. Ni las cuotas ni la paridad han demostrado capacidad para superar este obstáculo. Es decir, la combinación de la magnitud de distrito pequeña con el encabezamiento masculino de la papeleta atenta contra el acceso de las mujeres aun en los contextos con paridad. Costa Rica podría llegar a convertirse en un ejemplo de este caso cuando aplique la paridad en 2014, en la medida que cuatro de sus siete provincias son distritos pequeños que no superan las cinco bancas. Si este factor se combinara con el encabezamiento masculino de las listas³ puede llegar a resultar en una distribución desigual de las bancas a favor de los varones.

Asimismo, los sistemas de **lista abierta** y de **lista cerrada y desbloqueada** desvirtúan el orden paritario de las candidaturas organizado por los partidos o alianzas políticas, a través de la expresión de la preferencia del elector. Ecuador es un ejemplo de país con legislación paritaria donde la adopción de lista abierta en su sistema electoral obstaculiza el traslado de la distribución paritaria de las listas a las bancas.

Respecto a las limitaciones que impone el propio **texto normativo**, habida cuenta de la resistencia de los partidos para la aplicación de este tipo de normas, estas solo resultan efectivas cuando se sancionan con carácter vinculante, previendo sanciones para su incumplimiento. Un ejemplo son las elecciones de Nicaragua de 2012, donde la aplicación de la paridad era una decisión partidaria.

³ Véase resultados de las elecciones municipales de 2010, en página 14.

Finalmente, el rol de los tribunales electorales constituye un factor crucial para la efectividad de la normativa paritaria, en la medida que se trata del organismo que dirime a través de la interpretación de la norma su aplicación en cada caso particular.

Cuadro n.º 1: América Latina. Países con normativa paritaria a nivel nacional

| | Año de aplicación para cargos nacionales | Fórmula electoral | Tipo de lista | % de mujeres Cámara baja o única |
|------------|---|--------------------------|----------------------|---|
| Ecuador | 2009 | Proporcional | Abierta | 32,3% |
| Bolivia | 2009 | Mixto | Cerrada y bloqueada | 25,4% |
| Costa Rica | 2014 | Proporcional | Cerrada y bloqueada | Aplicación en 2014 |

Fuente: Elaboración propia con base en los datos recopilados.

G. La paridad en Costa Rica y Argentina

1. Costa Rica

Costa Rica estableció una cuota mínima de género en las listas de candidatos del 40% en el año 1996 y pasó a ser el país latinoamericano con la cuota de género más alta en la región.

Cuadro n.º 2: Costa Rica. Bancas ocupadas por mujeres en la Asamblea Legislativa. (En porcentajes)

| Año | | | | | | |
|------|------|------|------|------|------|------|
| 1997 | 1999 | 2003 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
| 15,8 | 19,3 | 35,1 | 38,6 | 36,8 | 36,8 | 38,6 |

Fuente: Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.
<http://www.eclac.org/oig/decisiones/>

El cuadro n.º 2 revela el éxito de la aplicación de la cuota en ese país, donde el porcentaje de mujeres en la Asamblea Legislativa alcanza el 38,6%.

El nuevo Código Electoral de 2009, que incorpora el principio de paridad de género, establece que: “La participación política de hombres y mujeres es un derecho humano reconocido en una sociedad democrática, representativa, participativa e inclusiva, al amparo de los principios de igualdad y no discriminación. La participación se regirá por el principio de paridad que implica que todas las delegaciones, las nóminas y los demás órganos pares estarán integrados por un cincuenta por ciento (50%) de mujeres y un cincuenta por ciento (50%) de hombres, y en delegaciones, nóminas u órganos impares la diferencia entre el total de hombres y mujeres no podrá ser superior a uno. Todas las nóminas de elección utilizarán el mecanismo de alternancia por sexo (mujer-hombre y hombre-mujer), de forma tal que dos personas del mismo sexo no puedan estar de forma consecutiva en la nómina” (Artículo 2).

De acuerdo con Zamora Chavarría (2010) son varios los conceptos jurídicos reafirmados en la nueva legislación donde se reitera: a) que los derechos de participación política son derechos humanos, b) el principio de igualdad cuando establece los requisitos que deben contener los estatutos de los partidos políticos y c) también el legislador utiliza el concepto de equidad.

Y la nueva legislación establece como sanción ante su incumplimiento la no inscripción de la nómina de candidaturas de los partidos políticos. De acuerdo con el artículo 148: "La Dirección General del Registro Electoral no inscribirá las nóminas de elección popular por provincia, cantón y distrito de los partidos políticos que incumplan la participación paritaria y alterna".

El sistema de paridad entrará en vigencia en el nivel nacional en las elecciones generales de 2014. En las últimas elecciones de 2010 se aplicó la cuota del 40% para los cargos nacionales y regidurías.

La norma paritaria se aplicó por primera vez en 2010, para alcaldías, sindicaturas, intendencias, concejos de distrito y concejos municipales de distrito. El Tribunal Supremo de Elecciones se pronunció respecto a la aplicación de los principios de paridad y alternancia para los cargos unipersonales (Resolución 3671-E8-2010) y estableció que en el caso de alcalde, síndico e intendente, el candidato puede ser una persona de cualquier sexo pero el vicealcalde primero, el síndico suplente y el viceintendente deben ser personas del sexo opuesto (Torres García, 2013).

1.1. Las elecciones municipales de 2010

Las únicas elecciones paritarias que se han desarrollado hasta el presente en Costa Rica ponen de manifiesto el severo impacto negativo, en las circunscripciones uninominales, del accionar de los partidos políticos al diseñar el orden de las candidaturas priorizando candidatos masculinos.

Los resultados indican un alto porcentaje de alcaldes, síndicos propietarios e intendentes; acompañados por altos porcentajes de vicealcaldesas primeras, síndicas suplentes y viceintendentes. Es decir, los hombres fueron propuestos para los cargos de mayor poder, quedando relegadas las mujeres a los cargos secundarios.

Cuadro n.º 3: Costa Rica. Elecciones Municipales de 2010

| | Candidaturas propuestas % | | Resultados electorales % | |
|------------------------|---------------------------|---------|--------------------------|---------|
| | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres |
| Alcaldías | 85,5 | 14,5 | 87 | 13 |
| Vicealcaldía primera | 14,5 | 85,5 | 13 | 87 |
| Sindicaturas propiedad | 67,6 | 32,4 | 73 | 27 |
| Sindicaturas suplencia | 32,2 | 67,8 | 27 | 73 |
| Intendencias | 83,3 | 16,7 | 75 | 25 |
| Viceintendencias | 16,1 | 83,9 | 25 | 75 |

Fuente: Torres García, 2013.

La experiencia costarricense ha demostrado el papel central que tiene la actuación positiva de la institucionalidad en la garantía de los derechos políticos y ciudadanía de las mujeres en condiciones de igualdad y no discriminación (Jones, 2008; Torres García, 2010). En primer lugar, por las acciones del Tribunal Supremo de Elecciones en coordinar mecanismos para que las acciones afirmativas tengan

cumplimiento efectivo y; en segundo lugar, por las tareas desarrolladas por el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) a través del monitoreo e intervención para generar jurisprudencia por parte del Tribunal. (Archenti, 2011).

El mayor riesgo para la efectividad de la paridad que se presentará en las elecciones generales de 2013 se vincula al accionar de los partidos políticos en los distritos de magnitud pequeña.

2. Argentina

Si bien en el Congreso de la Nación Argentina se han presentado proyectos de ley orientados a reemplazar el sistema de cuotas de género por un sistema paritario, la necesidad de la paridad en el ámbito nacional todavía no se ha instalado en las agendas parlamentaria y pública en este país. Sin embargo, dado que de acuerdo con el sistema federal argentino, cada uno de los distritos que constituyen la nación se rige por diferentes sistemas electorales con una combinación de atributos específica para cada caso, a partir del año 2000, tres provincias han sancionado leyes paritarias para las listas electorales de los candidatos a sus legislaturas. Es decir, la paridad existe en Argentina en el nivel subnacional y en unos pocos distritos (provincias y ciudades). La primera provincia en sancionar una ley provincial paritaria fue Córdoba.

2.1. Provincia de Córdoba

En 1994 la legislatura de la provincia de Córdoba sancionó una ley de cuotas (8365/94) que establecía que las listas de candidatos a diputados provinciales y convencionales constituyentes provinciales no podían contener más de un 70% de candidatos pertenecientes a un

mismo sexo. En su artículo 2, la ley instituía un mandato de posición impreciso al afirmar que el respeto de las proporciones por género establecidas debían “garantizar una equitativa posibilidad de resultar electos a los candidatos del grupo minoritario”.

El artículo tercero establecía cuotas de género para las listas de candidatos al Senado provincial: un mínimo de 2 candidatos de cada sexo en el Departamento Capital (8 integrantes titulares y suplentes) y un mínimo de 1 candidato de cada sexo en el resto de los departamentos de la provincia y en las listas del Tribunal de Cuentas provincial.

El elemento más original en la ley de cuotas de la provincia de Córdoba, en comparación con el resto de las provincias del país, es que en su artículo 5.º se establece la vigencia de la ley con fecha de caducidad, desde el 1.º de enero de 1994 hasta el 31 de diciembre de 2002.

La aplicación de la ley de cuotas resultó altamente positiva en relación al incremento de la participación de mujeres en los cargos electivos. Es importante tener en cuenta que en el periodo previo a la ley apenas cinco mujeres integraban la Cámara de Diputados provincial conformada por 66 integrantes. Es decir, el porcentaje de legisladoras en 1991 ascendía a 7,57%.

En noviembre del año 2000, cuando todavía permanecía vigente la ley de cuotas, esta fue derogada y reemplazada por la “Ley de participación equivalente de géneros” (Ley 8.901/00) que establece la paridad para “cargos representativos en órganos colegiados ejecutivos, deliberativos, control, selección, profesionales o disciplinarios previstos en la Constitución de la provincia o en sus respectivas leyes de

creación o estatutos”. La norma es de aplicación en cargos provinciales, comunales y municipales (en localidades que no hubieran sancionado Carta Orgánica). De este modo, todas las listas de candidatos para cubrir cargos públicos electivos en órganos colegiados deben respetar obligatoriamente la representación paritaria de ambos sexos. Asimismo, la ley prevé sanciones frente a su incumplimiento; la Justicia Electoral y las Juntas Electorales que fiscalicen los procesos electivos deberán desestimar la oficialización de las listas que no cumplan con los requerimientos legales (artículo 4). En caso de incumplimiento (y si el número de candidatos por género lo permitiera) la Justicia o las Juntas Electorales, según corresponda, podrán disponer de oficio el reordenamiento definitivo de la lista para adecuarla a la ley. En el artículo 5, la ley presenta el siguiente orden de inclusión:

a) Cuando se convoquen números pares, las listas de candidatos titulares y suplentes deberán efectuar la postulación en forma alternada, uno (1) de cada género por cada tramo de dos (2) candidaturas;

b) cuando se trate de números impares, las listas de candidatos titulares convocados deberán cumplimentar el orden previsto en el inciso anterior, y el último cargo podrá ser cubierto indistintamente. El orden de los suplentes deberá invertirse en la misma proporción, de modo que si un género tiene mayoría en la lista de candidatos titulares, el otro género deberá tenerla en la nómina de candidatos suplentes;

c) cuando se convoque para elegir un (1) sólo cargo titular, el candidato suplente deberá ser de género distinto al que se postule para aquel.

En caso de producirse una vacante, el artículo 6 indica que se cubrirá de forma inmediata y en primer término, por un candidato del mismo género según el orden establecido en la lista oficializada. Una vez agotados los reemplazos por candidatos de igual género, podrá continuarse la sucesión por el orden de los suplentes del sexo contrario.

También contempla un límite a la representación paritaria de género para las entidades cuyos matriculados de un género no superen el treinta por ciento (30 %) del total del padrón de electores. En este caso, el artículo 7 exige que las listas participantes deberán adecuar la nominación de candidatos en forma proporcional a los respectivos porcentuales de empadronados (Archenti y Tula, 2009).

2.2. Limitaciones institucionales a la efectividad de la paridad

Al año siguiente de la sanción de la ley paritaria, la provincia de Córdoba reformó su constitución y estableció un poder legislativo unicameral (Cámara de Diputados) integrado por 70 miembros. Los legisladores son electos a través de un sistema segmentado de representación. Por una parte, siguiendo el principio mayoritario, se eligen 26 miembros a razón de un representante por cada departamento que conforma la provincia. Estos se eligen en circunscripciones uninominales a simple pluralidad de sufragios (artículo 78, inciso 3 de la Constitución Provincial). Los 44 legisladores restantes son elegidos a través del principio de representación proporcional (método D'Hondt), a través de listas plurinominales de

tamaño grande, cerradas y bloqueadas, tomando a la provincia como distrito único. Las características de este nuevo diseño electoral se traducen en una pérdida de la efectividad de la paridad, en la medida que esta sólo afecta al 63% de las bancas en juego (Archenti y Tula, 2009).

Como se observa en los cuadros n.ºs 5 y 6, las mujeres nunca alcanzaron el 50% de las bancas en la legislatura cordobesa, a pesar de la vigencia de la Ley de participación equivalente de géneros.

Cuadro n.º 4: Provincia de Córdoba. Características del Sistema Electoral

| Distrito | Tamaño Legislatura | Renovación | Forma de Representación | Tipo de Lista |
|----------------------|--------------------|------------|-------------------------|---------------------|
| Provincia de Córdoba | 70 | Total | Segmentada | Cerrada y bloqueada |

Fuente: Archenti y Tula, 2009.

Cuadro n.º 5: Provincia de Córdoba. Mujeres en la Legislatura

| Distrito | TL 1991 | Mujeres en 1991 (pre cuotas) | TL 2005 | Mujeres en 2005 (con paridad) | TL 2011 | Mujeres en 2011 (con paridad) |
|----------|---------|------------------------------|---------|-------------------------------|---------|-------------------------------|
| Córdoba | 66 | 8% | 70 | 34% | 70 | 33% |

Fuente: Archenti y Tula, 2009

Para analizar la configuración de las listas electorales en la provincia de Córdoba, Argentina, es necesario observar las listas presentadas en los distritos uninominales (representación departamental) y las listas plurinominales que compiten en el distrito

único. Estas últimas están integradas por 44 miembros de acuerdo con el principio de paridad. Este análisis pone de manifiesto el comportamiento de los partidos políticos a la hora de diseñar las listas.

Cuadro n.º 6: Córdoba. Conformación cámara única según género y encabezamiento de listas en cada elección
(en porcentajes)

| | 2007 | | 2011 | |
|---|---------|---------|---------|---------|
| | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres |
| Representantes departamentales (26 bancas) | 100 | 0 | 92 | 8 |
| Representantes distrito único (44 bancas) | 57 | 43 | 52 | 48 |
| Total de la Cámara (70 bancas) | 73 | 27 | 67 | 33 |
| Encabezamiento de listas plurinominales que ganaron bancas (14 listas en 2007 y 7 listas en 2011) | 86 | 14 | 92 | 8 |

Fuente: Archenti y Tula, 2009; Ministerio del Interior y Transporte, Presidencia de la Nación

Como indica el cuadro n.º 6, en las elecciones de 2007 ningún escaño fue ganado por mujeres en el nivel departamental; las bancas correspondientes a los 26 departamentos de la provincia fueron ganadas por hombres. En las elecciones de 2011 no se observa un cambio significativo, los hombres retuvieron el 92% de las bancas departamentales

En cuanto a la configuración por género adoptada para las listas plurinominales paritarias, en las elecciones de 2007 resultaron electos 25 hombres y 19 mujeres. La proporción de los primeros (57%) superó a las segundas (43%), a pesar de las "listas cremallera". En 2011 el porcentaje de mujeres electas ascendió a 48%. Las diferencias

entre los géneros se explican porque los hombres encabezan las listas en mayor medida que las mujeres (ver cuadro n.º 6) y muchas organizaciones acceden sólo a una banca.

El caso de la provincia de Córdoba resulta interesante porque muestra cómo a pesar de que la legislación electoral, a través de la paridad, es altamente favorable a la participación política de las mujeres, el diseño de su sistema electoral y la forma como los partidos y alianzas diseñan sus listas actúan como obstáculos para su acceso. Si bien el distrito único plurinominal grande con listas cerradas y bloqueadas garantiza una representación sostenida de las mujeres, en el año 2011, estas no superaron el 33% de las bancas de la cámara legislativa.

2.3. Otras provincias paritarias argentinas

En la provincia de Río Negro, la ley también establece el “principio de participación equivalente de géneros para la conformación de las listas de candidatos a cargos electivos en cuerpos colegiados” (Ley n.º 3.717/02).

Mientras que en la provincia de Santiago del Estero la normativa establece que las listas de candidatos a cargos electivos se integren con “mujeres en una proporción del 50%” de modo tal que “cualquiera que fuere el resultado electoral accedan a cargos manteniendo la proporción asignada” (Ley n.º 6.509/00).

El acceso de las mujeres a las bancas legislativas en estas provincias ha resultado heterogéneo. A pesar de la legislación paritaria, los diseños institucionales y el comportamiento partidario en Córdoba y Río Negro han impedido una distribución equitativa de las

curules. Mientras que en Santiago del Estero con un sistema de representación proporcional, tomando la provincia como distrito único, y con listas cerradas y bloqueadas las mujeres han llegado a ocupar el 50% de las bancas de la legislatura provincial.

Cuadro n.º 7 Argentina. Las provincias paritarias

| | Año de sanción de la ley | Legislatura | Tamaño | % de mujeres 2012 |
|---------------------|--------------------------|---|--------|-------------------|
| Córdoba | 2000 | -26 representantes territoriales (1x depto) -44 representantes poblacionales | 70 | 33% |
| Río Negro | 2002 | -24 representantes territoriales (3x circuito electoral) -36 a 46 representantes poblacionales | 46 | 41% |
| Santiago del Estero | 2000 | -40 representantes poblacionales | 40 | 50% |

Fuente: Ministerio del Interior y Transporte, Presidencia de la Nación
<http://www.mininterior.gov.ar/provincias/provincias.php>

H. Los desafíos de la paridad. Algunas reflexiones finales

El principio de paridad, además de orientar las normativas políticas de género hacia la consolidación de democracias más inclusivas e igualitarias, permite superar muchos obstáculos que deben enfrentar las leyes de cuotas. En particular, incluye un mandato de posición, constitutivo del propio diseño de la papeleta electoral, que excluye las interpretaciones de los partidos al momento de su aplicación (cuando se reemplazan los porcentajes mínimos arbitrarios de las cuotas por el 50% secuencial y alternado para cada sexo en la boleta).

Entendemos a la efectividad de la paridad como un resultado del proceso de selección de candidatos tendiente a que los cargos de representación ciudadana tengan una distribución equitativa cercana a la obligatoriedad establecida para el diseño de las listas electorales (50% para cada sexo). Como se ha señalado, esta efectividad, al igual que la de las normativas de cuotas, se ve vulnerada y puesta en riesgo por factores institucionales como el sistema electoral y por la dinámica propia de la competencia en el interior de los partidos políticos. El accionar de estos, a través del proceso de selección de candidatos, permanece como un condicionante importante de las posibilidades de las mujeres para acceder a las cámaras legislativas.

La dinámica electoral de los partidos políticos está condicionada fundamentalmente por una racionalidad orientada a ganar o mejorar posiciones en las elecciones la cual, combinada con prejuicios de la cultura patriarcal y la resistencia a promover modificaciones que produzcan cambios en la estructura interna de poder del partido, resulta en privilegiar a los candidatos masculinos a la hora de diseñar las listas electorales.

Otro elemento de la dinámica partidaria que atenta contra la efectividad de la paridad es la competencia entre las mujeres por ser incluidas en la lista. La disputa por ser seleccionada debilita la cuota de poder y los recursos con que cuentan las candidatas potenciales que, al fragmentarse, pierden capital político para la negociación interna. Por otro lado, los riesgos que generan la competencia intra-género y el encabezamiento masculino de las listas se profundizan cuando la magnitud de distrito es pequeña.

Asimismo, la escasa presencia de liderazgos femeninos partidarios atenta contra las posibilidades de convocatoria, aglutinamiento y compromiso de las mujeres a través de la actividad de organizaciones de mujeres dentro de los partidos, que resultaría en la disminución de la competencia interna.

Una vez electas, las legisladoras también se enfrentan a diversos obstáculos para acumular poder en el interior del parlamento. Algunas estrategias de empoderamiento son las bancadas femeninas, la formación y capacitación, y la articulación con la sociedad.

Las bancadas, que suponen acuerdos entre las legisladoras de diferentes partidos para la promoción de leyes, programas y políticas públicas orientados a la defensa de los derechos de las mujeres, potencian su efectividad cuando se articulan con los organismos de mujeres del estado y con las organizaciones de mujeres de la sociedad civil.

Literatura consultada

- Archenti, Nélica. *La paridad política en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile: CEPAL, Serie Mujer y Desarrollo, n.º 108, 2011.
- Archenti, Nélica y María Aluminé Moreno. "Las mujeres en la política. Estrategias institucionales y sus lógicas". En: *Revista Trayectorias*, 6(15), mayo-agosto de 2004.
- Archenti, Nélica y María Inés Tula. "Cambios normativos y equidad de género. De las cuotas a la paridad en América Latina". Washington DC.: LASA Congress, 2013a,
- Archenti, Nélica y María Inés Tula. "La paridad política en América Latina. Un estudio comparado" XI Congreso Nacional de Ciencia Política, Paraná, Argentina: SAAP 2013b.
- Archenti, Nélica y María Inés Tula. "Candidate selection as a political barrier for gender quotas. The Argentine example at subnational level". En: Crocker, Adriana. *Gender Quota Laws in Latin America: Policy Innovation, Regional Diffusion, and the End of a Wave?* New York: Peter Lang Publishing, 2012.
- Archenti, Nélica y María Inés Tula. "(Des) Igualdad de género en las listas partidarias". En: Ansaldi, Funes y Villavicencio (comps). *Bicentenario, otros relatos*. Buenos Aires: Editores del Puerto, 2010.
- Archenti, Nélica y María Inés Tula. "Representación política, sistemas electorales y género. Análisis de las listas partidarias en cinco distritos subnacionales, Argentina 2007". *IX Congreso Nacional de Ciencia Política*. Santa Fe, Argentina: Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), 2009.
- Archenti, Nélica y María Inés Tula (editoras). *Mujeres y Política en América Latina. Sistemas Electorales y Cuotas de Género*. Buenos Aires: Heliasta, 2008.
- Conferencia Inaugural. *II Encuentro de Magistradas de la Justicia Electoral de Iberoamérica*. Tribunal Supremo de Elecciones, Costa Rica, 27 de septiembre de 2011.
- Choque Aldana, Marlene. "Paridad y alternancia en Bolivia. Avances y desafíos de la participación de las mujeres en la política". En: IDEA-CIM *La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina. Los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica*. Lima: IDEA, 2013.

- Gallo, Edit y Carlos A. Giacobone. *Cupo femenino en la política argentina*. Buenos Aires: Eudeba, 2001.
- García Prince, Evangelina. "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*, 21 de diciembre de 2012.
- González Roura, Felipe. "Justicia electoral y resolución de conflictos: quince años de experiencia argentina". . *III Congreso de Derecho Electoral, Cancún, México*, 22 al 25 de marzo de 1998.
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA). *The Implementation of Quotas: Latin American Experiences*. Estocolmo: IDEA, 2003.
- Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA) Y Comisión Interamericana de Mujeres (CIM). *La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina. Los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica*. Lima: IDEA, 2013.
- Johnson, Niki y Alejandra Moreni. *10 años de la Bancada Bicameral Femenina en el Parlamento del Uruguay*, PNUD/ONU Mujeres. Montevideo, 2011. Tomado de http://www.unfpa.org.uy/userfiles/publications/58_file1.pdf
- Jones, Mark. "Ley de cuotas y elección de las mujeres: Lecciones a partir de la experiencia en Costa Rica". En: Archenti, N. y M.^a Inés Tula (editoras). *Mujeres y Política en América Latina*. Buenos Aires: Heliasta, 2008.
- Marques-Pereira, Bérengère. "Cupos o paridad: ¿actuar como ciudadanas?". En: *Revista de Ciencia Política*, Volumen XXI, n.º 2, 2001.
- Nohlen, Dieter. *Sistemas Electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Norris, Pippa y Joni Lovenduski (Eds.). *Gender and Party Politics*. Londres: Sage, 1993.
- Rule, Wilma (1987). "Electoral Systems, contextual factors and women's opportunity for election to parliament in twenty-three democracies". En: *Western Political Quarterly*, Vol XL, n.º 3, p. 477-498.
- Sobrado González, Luis. "El compromiso del juez electoral con la inclusión política de la mujer como factor clave: su concreción en Costa Rica (1999-2009)". En: *Revista Derecho Electoral*, n.º 13, enero-junio de 2012.



N. ° 17, Enero-Junio, 2014

ISSN: 1659-2069

Torres García, Isabel. "Paridad para el fortalecimiento de la democracia incluyente: el caso de Costa Rica". En: IDEA/OEA/CIM. *La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina*. Perú: IDEA, 2013.

Torres García, Isabel. "Promoviendo la igualdad. Cuotas y paridad en América Latina". En: *Revista Derecho Electoral*, n.º 14, julio-diciembre de 2012.

Zamora Chavarría, Eugenia. "El principio de paridad de género en el nuevo Código Electoral". En: *Revista Derecho Electoral*, n.º 9 Primer semestre, n.º 9, enero-junio de 2010.

Zamora, Eugeni. "Derechos Políticos de la Mujer en Costa Rica: 1986-2006". En: *Revista Derecho Electoral*, n.º 7 enero-junio de 2009.