

LAS LEGISLADORAS

**Cupos de género y política
en Argentina y Brasil**

Jutta Marx, Jutta Borner,
Mariana Caminotti

LAS LEGISLADORAS

**Cupos de género y política
en Argentina y Brasil**





ESPAÑA

MÉXICO

ARGENTINA

Marx, Jutta

Las legisladoras : cupos de género y política en Argentina y Brasil / Jutta Marx ; Jutta Borner ; Mariana Caminotti - 1a ed. - Buenos Aires : Siglo XXI Editora Iberoamericana, 2007.

0 p. ; 22x15 cm.

ISBN 978-987-1013-53-1

1. Rol Social. 2. Mujeres Legisladoras. I. Borner, Jutta II. Caminotti, Mariana III. Título
CDD 305.43

Todos los derechos reservados. Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier procedimiento (ya sea gráfico, electrónico, óptico, químico, mecánico, fotocopia, etc.) y el almacenamiento o transmisión de sus contenidos en soportes magnéticos, sonoros, visuales o de cualquier otro tipo sin permiso expreso del editor.

© SIGLO XXI EDITORA IBEROAMERICANA

Av. Independencia 1860

1225 Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

Telefax: 4381-5708 / 5878

© INSTITUTO TORCUATO DI TELLA

Miñones 2159/77 - Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Conmutador: 4784-0080

Tel/fax 4783-8680

www.itdt.edu

E-mail: malonso@utdt.edu

© PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

Esmeralda 130 - Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Tel. 4320-8700

www.undp.org.ar

Coordinación general: *Lic. Salvador Orsini*

Sub coordinador del Proyecto PNUD ARG/04/028

Diseño de tapa: *Alejandra Cortez*

Diagramación: *Mari Suárez*

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723

Impreso en Argentina / Printed in Argentina

ÍNDICE

ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS	11
AGRADECIMIENTOS	13
NOTA SOBRE LAS TRADUCCIONES	17
PRÓLOGO	19
INTRODUCCIÓN	23
Las cuotas de género como medidas de acción afirmativa	24
Los casos de Argentina y Brasil	27
Aspectos metodológicos	31
Estructura del libro	36

PRIMERA PARTE

1. EL CUPO FEMENINO EN ARGENTINA	41
Rasgos básicos del sistema político	41
La conquista del sufragio femenino y la participación de las mujeres en las instituciones representativas	43
Las mujeres en la transición democrática	55
La adopción de cupos en el ámbito político	58
El debate parlamentario de la Ley de Cupo Femenino	63

La Ley de Cupo Femenino, su reglamentación y su sistema de sanciones	70
La adopción de cupos en otros ámbitos	77
El sistema electoral como marco para la aplicación del Cupo Femenino	79
La representación femenina en el Congreso Nacional a partir de la vigencia del del Cupo Femenino	80
El funcionamiento del cupo femenino: ¿Se rompe el techo de cristal?	90
2. LAS CUOTAS DE GÉNERO EN BRASIL	95
Rasgos básicos del sistema político	95
La lucha por el voto femenino y la escasa presencia de mujeres en las instituciones políticas	96
El activismo de las mujeres en los procesos de apertura política y transición democrática	103
La Asamblea Nacional Constituyente y el surgimiento de la bancada femenina	109
La adopción de cuotas en el ámbito político	111
Posiciones en el debate legislativo sobre cuotas	121
La representación femenina en la Cámara de Diputados a partir de la adopción de cuotas	129
Un camino abierto: propuestas posteriores a la sanción de la Ley 9.504	137

SEGUNDA PARTE

3. PERFILES SOCIODEMOGRÁFICOS DE LAS LEGISLADORAS NACIONALES DE ARGENTINA Y BRASIL	143
4. LAS TRAYECTORIAS POLÍTICAS DE LAS LEGISLADORAS	153

Las motivaciones para dedicarse a la política	153
Antigüedad de militancia y ámbitos de actuación política y social	157
Cargos previos de conducción y representación política	162
5. LA NOMINACIÓN DE LOS CANDIDATOS A CARGOS LEGISLATIVOS NACIONALES	165
El marco jurídico-institucional	166
La política de selección de candidatos	170
La influencia del cupo femenino sobre la nominación de candidatas desde la perspectiva de las legisladoras argentinas	175
La influencia de las cuotas de género a la luz de las valoraciones de las parlamentarias brasileñas	182
6. LAS CAMPAÑAS ELECTORALES	189
7. MUJERES Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA	201
Inclusión y representación	204
¿Qué o a quiénes representan las legisladoras?	208
¿Cómo representan las legisladoras?	221
8. LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA	239
La participación de las mujeres en cargos de conducción parlamentaria en los Congresos Nacionales de Argentina y Brasil	239
Estrategias empleadas por las legisladoras para promover proyectos	248
La integración de las comisiones según sexo	249
La participación femenina en comisiones: ¿expresión de prioridades políticas o falta de poder de elección?	255
El trabajo en las comisiones	258

Las relaciones de las legisladoras con los bloques	260
Las relaciones con movimientos y organizaciones sociales	262
Las alianzas entre legisladoras	263
9. EL CONGRESO COMO LUGAR DE TRABAJO	273
¿Las mujeres tienen un estilo político distintivo?	274
¿Las mujeres deben trabajar más y mejor para alcanzar sus metas y para ser reconocidas?	282
Obstáculos experimentados en el marco de la labor legislativa	285
Aspectos agradables y difíciles de la labor legislativa	294
10. CUOTAS, GÉNERO Y POLÍTICA EN ARGENTINA Y BRASIL: CONSIDERACIONES FINALES	301

ANEXOS

ANEXO 1. MUJERES EN LOS PARLAMENTOS DE AMÉRICA LATINA.....	323
ANEXO 2. COMPARACIÓN DE LOS PERFILES DEMOGRÁFICOS DEL TOTAL DE LAS LEGISLADORAS Y DE LAS ENTREVISTADAS	325
ANEXO 3. LEGISLACIÓN DE ARGENTINA Y BRASIL SOBRE CUOTAS DE GÉNERO	331

ANEXO 4. PROPUESTAS LEGISLATIVAS PRESENTADAS EN EL CONGRESO BRASILEÑO LUEGO DE LA SANCIÓN DE LA LEY 9.504/97	339
ANEXO 5. LA PARTICIPACIÓN DE LEGISLADORAS EN LAS CONDUCCIONES DE LOS BLOQUES PARTIDARIOS	345
ANEXO 6: LA PARTICIPACIÓN DE MUJERES EN LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS	349
BIBLIOGRAFÍA	353
SIGLAS DE LAS FUERZAS POLÍTICAS MENCIONADAS EN EL LIBRO	383

ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS

Tabla 1. Argentina: Mujeres en el Congreso de la Nación (1951-1975)	52
Tabla 2. Argentina: Cantidad de diputados por distrito y esquema de renovación parcial	80
Gráfico 1. Argentina: Participación de mujeres en la Cámara de Diputados (1983-2005)	81
Gráfico 2. Argentina: Participación de las mujeres en la Cámara de Senadores (1983-2005)	83
Tabla 3. Argentina: Participación de mujeres en la Cámara de Diputados por distrito electoral (En porcentajes)	85
Tabla 4. Argentina: Participación de las mujeres en la Cámara de Senadores por distrito electoral	86
Tabla 5. Argentina: Evolución de la composición por sexo de los bloques del PJ y de la UCR en la Cámara de Diputados (1983-2007) (Porcentaje sobre bancas por bloque)	88
Tabla 6. Argentina: Evolución de la composición por sexo de los bloques del Senado (1998-2007) (Porcentaje sobre bancas por bloque)	89
Tabla 7. Argentina: Porcentaje de senadoras electas sobre el total de senadores electos (2001-2005)	92
Tabla 8. Argentina: Mujeres electas por distrito sobre el total de diputados electos (1993 – 2005)	93
Tabla 9. Brasil: Mujeres en la Cámara de Diputados a partir de la conquista del voto femenino (1933-2003)	102
Tabla 10. Brasil: Evolución del número de mujeres en los directorios nacionales de los mayores partidos políticos brasileños (1981- 2000)	112
Tabla 11. Brasil: Propuestas de legislación sobre cuotas presentadas en el Congreso Nacional (1995-1997)	120
Tabla 12. Brasil: Candidatos y legisladores electos para la Cámara de Diputados de Brasil según sexo (1994-2002)	131

Tabla 13. Brasil: Mujeres candidatas y electas para la Cámara de Diputados entre 1994 y 2002, por partido político (En porcentajes)	132
Tabla 14. Brasil: Diputados electos en 1998 y 2002, por sexo y por partido	134
Tabla 15. Brasil: Diputadas electas para el período 2003/2007, por distrito electoral	136
Tabla 16. Composición del Congreso Nacional argentino por grupos etarios según sexo (2003/2005) (En porcentaje)	145
Tabla 17. Composición del Congreso Nacional de Brasil por grupos etarios según sexo (2003/2007) (En porcentaje)	145
Tabla 18. Estado civil de los legisladores nacionales de Argentina y Brasil (comparación entre varones y mujeres, en porcentaje)	146
Tabla 19. Cantidad de hijos de los legisladores nacionales de Argentina y Brasil (comparación entre varones y mujeres, en porcentaje)	147
Tabla 20. Legisladoras entrevistadas según la edad del hijo/a menor	148
Tabla 21. Nivel educativo de las legisladoras de Argentina y Brasil	149
Tabla 22. Perfiles profesionales de las legisladoras argentinas	150
Tabla 23. Perfiles profesionales de las legisladoras brasileñas	150
Tabla 24. Antigüedad y edad de inicio de la actividad política de las legisladoras entrevistadas	158
Tabla 25. Cargos ejercidos por mujeres en el Congreso Nacional de Brasil (2005)	246
Tabla 26. Cargos ejercidos por mujeres en el Congreso de la Nación de Argentina (2005)	247
Tabla 27. Participación de mujeres en las comisiones parlamentarias permanentes de ambas Cámaras de los Congresos Nacionales de Argentina y Brasil (2005)	253

AGRADECIMIENTOS

Este libro pudo materializarse gracias a la colaboración de un sinnúmero de personas e instituciones que brindaron apoyo, información y estímulo. En primer lugar, deseamos expresar nuestra profunda gratitud a las autoridades del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina y al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, que hicieron posible la concreción y el avance del proyecto «Fortalecimiento Institucional del MERCOSUR: Cultura, Política, Mujer e Integración», en el cual se inscribió el estudio realizado. El Instituto Torcuato Di Tella, sede institucional de la investigación, ofreció condiciones de trabajo invalorables. A través del agradecimiento al Canciller Jorge Taiana y al anterior Ministro Rafael Bielsa, al Coordinador Residente del Sistema de Naciones Unidas en la República Argentina y Representante Residente del PNUD, Carlos Felipe Martínez, y a Torcuato Di Tella, hacemos extensivo nuestro reconocimiento a todos los funcionarios y funcionarias de dichas organizaciones que trabajaron directa o indirectamente con nosotras. En particular, deseamos destacar la labor de Eduardo Sguiglia, Coordinador General del Proyecto.

La cordialidad y permanente atención de Ana Falú, Directora del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), Oficina Regional para Brasil y Cono Sur, así como su interés en nuestro estudio, fueron una fuente significativa de inspiración y apoyo. También queremos expresar nuestro agradecimiento a Andrea Rodríguez Goñi, Técnica Internacional de UNIFEM en Argentina.

En Brasilia, Sonia Malheiros Miguel (funcionaria de la Se-

cretaria Especial de Políticas para as Mulheres) tuvo la generosidad de conversar con nosotras, aportándonos ideas e interrogantes que nutrieron nuestra investigación, así como contactos, datos y documentación de gran valía. Almira Rodrigues y Giane Boselli, del Centro Feminista de Estudos e Assesoria (CFEMEA), tuvieron la amabilidad de ofrecernos su visión sobre la realidad de las mujeres políticas brasileñas, sustentada en un trabajo sistemático y reconocido sobre el tema. El intercambio de perspectivas con Lúcia Avelar y Luis Felipe Miguel, profesores e investigadores de la Universidad de Brasilia, sobre las realidades de Brasil y Argentina resultó inestimable, y a ambos agradecemos su enorme generosidad intelectual y calidez humana.

Solange Amorelli (Jefa de gabinete de la senadora Scrys Shlessarenko), Tania Fusco (Subsecretaría de Divulgación e Integración del Senado federal y asesora de la Senadora Roseana Sarney) y Regina Bittencourt (Consejera, Departamento de Derechos Humanos y Temas Sociales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil) hicieron espacio en sus agendas para dialogar sobre la dinámica de trabajo de las legisladoras en el Congreso Nacional de Brasil, lo cual nos proporcionó un insumo invaluable para el desarrollo de este estudio. Francisco Tomé de Castro Neto, entonces asesor parlamentario en el Senado brasileño, colaboró activa y entusiastamente con nuestro proyecto en más de una ocasión. La asistencia brindada por el Centro de Documentação e Informação (CEDI) de la Cámara Federal de Diputados de Brasil resultó imprescindible para la recolección de información. El esmero y la paciencia de su personal nos permitieron acceder a los debates legislativos sobre las cuotas de género en Brasil, así como despejar algunas dudas a través de consultas por correo electrónico.

En Río de Janeiro, Fanny Tabak nos abrió con suma hospitalidad las puertas de su casa y, además de dedicar horas de su tiempo a conversar y responder preguntas, nos obsequió varios de sus libros sobre mujeres y política, que enriquecieron nuestras reflexiones. El permanente diálogo entablado con

Clara Araújo (profesora e investigadora de la Universidad Estadual de Río de Janeiro) nos ayudó considerablemente a comprender las peculiaridades de las cuotas de género en Brasil. Además, Clara nos facilitó una copia de su valiosísima disertación de doctorado –por lo cual nos encontramos en deuda intelectual con ella– y fue la responsable de la coordinación de las entrevistas realizadas a las parlamentarias brasileñas. Jacqueline Pitanguy, responsable de CEPIA (Cidadania, Pesquisa, Informação e Ação) y Wilhelm Hofmeister, Representante de Fundación Konrad Adenauer en Brasil, fueron interlocutores de lujo en Río de Janeiro. A ambos queremos expresarles un agradecimiento muy profundo.

En Buenos Aires, Diana Maffia (Instituto Hannah Arendt), Nélica Archenti (profesora e investigadora de la Universidad de Buenos Aires) y María Rigat-Pflaum (Fundación Friedrich Ebert) nos brindaron valiosos aportes e interesantísimas conversaciones que nutrieron nuestra tarea en diversos sentidos. La asistencia del Instituto Federal de Estudios Parlamentarios (IFEPE) y de la Dirección Nacional Electoral fue de gran importancia para la recolección de datos. El apoyo de Eliana Aspiazu, quien participó en la realización de entrevistas a las legisladoras argentinas, fue apreciable, y deseamos hacer público nuestro reconocimiento a su esmerado esfuerzo. La labor diaria de Salvador Orsini e Inés Gallego (Instituto Di Tella) nos permitió transitar el año y medio de trabajo que insumió nuestra investigación de un modo muy gratificante. Tampoco quisiéramos dejar de destacar el profesionalismo y la dedicación de Norma Palomino, Directora de la biblioteca de la Universidad Di Tella, quien nos auxilió permanentemente en la búsqueda de bibliografía.

A través del correo electrónico, Mala Htun (New School for Social Research, New York) ofreció su colaboración generosa, enviándonos artículos y proporcionándonos inestimables contactos con otras investigadoras de Estados Unidos y América Latina.

Finalmente, queremos expresar nuestro hondo agrade-

miento y reconocimiento a las legisladoras brasileñas y argentinas que accedieron a ser entrevistadas y dedicaron tiempo a responder nuestras preguntas. Sin su activa participación, este libro no hubiera podido concretarse.

NOTA SOBRE LAS TRADUCCIONES

A lo largo de este libro las traducciones del alemán, inglés y portugués al español son de las autoras, con la excepción de los fragmentos de las entrevistas realizadas a las legisladoras brasileñas, traducidos del portugués al español por Celina Lagrutta.

PRÓLOGO

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD– considera a la equidad de género un elemento esencial dentro del paradigma del Desarrollo Humano. Según este enfoque, estrictamente emparentado desde lo conceptual a la construcción teórica y normativa de los derechos humanos, se trata de un valor universal. Así, a partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que estableció el principio de igualdad y de no discriminación por cuestiones de sexo, la discriminación por género no es justificada como un posible emergente cultural de ciertas tradiciones, sino denunciada por ser fuente de desigualdad, de pobreza, de bajo crecimiento económico, de problemas en el acceso a la justicia y a cargos jerárquicos, entre otros. En síntesis, se trata de una negación de los derechos humanos y de un obstáculo al desarrollo humano.

Por su parte, la Declaración del Milenio del año 2000 recogió los avances hacia los propósitos trazados en las diferentes Cumbres y Conferencia de la década de los noventa, y adoptó, como uno de sus Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODMs), la promoción de la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer, con el compromiso de los 189 países miembros de cumplir con los indicadores en un tiempo previsto. La adaptación argentina de los ODMs a la realidad nacional fijó como una de las metas a alcanzar dentro de este objetivo, la de aumentar la participación de la mujer en niveles decisivos (en instituciones públicas y privadas).

La presente publicación es el resultado de una investigación realizada en el marco del proyecto PNUD ARG/04/028 «Fortalecimiento Institucional del MERCOSUR: Cultura,

Política, Mujer e Integración», uno de cuyos componentes se denominó «Cuotas de género y acceso femenino al Parlamento: la elección de mujeres y la labor de las legisladoras en los Congresos Nacionales de Argentina y Brasil». La misma examinó las experiencias de Argentina y Brasil desde una doble perspectiva que comprendió el análisis de la efectividad de las leyes de cuotas respecto del propósito de incrementar la presencia femenina en ambos Congresos Nacionales y las condiciones bajo las cuales se desarrollan el ingreso y la labor de las mujeres en el ámbito parlamentario, cubriendo dimensiones de índole tanto cuanti como cualitativa. La investigación ha tenido, así, un propósito de gran importancia: a saber, colaborar con las instituciones públicas y privadas que trabajan por lograr una mayor igualdad de género y contribuir con el debate nacional alrededor de las políticas públicas necesarias para asegurar esta igualdad.

A lo largo del libro, encontraremos capítulos que dan cuenta de diversos aspectos relevantes. Hallaremos un recorrido por los orígenes y características del cupo femenino y de las cuotas de género adoptadas en Argentina y Brasil; un análisis de los perfiles sociodemográficos y de las trayectorias políticas de las legisladoras; un panorama sobre la dinámica política de los procesos de nominación de las candidatas a cargos legislativos nacionales; así como un análisis sobre las campañas electorales, las cuotas, la representación política y la actividad legislativa, desde una perspectiva comparada. Finalmente, el libro presenta una mirada sobre los Congresos Nacionales de Argentina y Brasil desde la perspectiva de género. Cabe destacar que, adicionalmente, se aportan datos estadísticos y anexos que completan un material de gran valor para el tratamiento de esta temática.

La experiencia argentina es sumamente significativa en materia de igualdad de oportunidades en el ámbito de la representación política, observándose una de las proporciones más elevadas de representación femenina en ámbitos legislativos de todo el mundo (Informe de Desarrollo Humano 2005

de Argentina – PNUD). Actualmente, el PNUD está encarrando una nueva investigación que ampliará los conocimientos acerca de los efectos de la Ley de Cupo Femenino sobre las prácticas y la cultura político-institucional en la Argentina, y ofrecerá insumos para profundizar la discusión y apuntalar el proceso de igualdad iniciado hace más de una década.

Los países miembros de la ONU se han comprometido en alcanzar, en el 2015, los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Se trata de un conjunto de metas en materia de pobreza, educación, salud, ambiente y equidad, todos ellos esenciales para un mundo más justo. El ejercicio cabal y pleno por parte de las mujeres de los derechos civiles, políticos, económicos y sociales representa uno de los grandes desafíos de la humanidad. La democracia debe dotar a sus ciudadanos y ciudadanas de una ciudadanía plena. Este trabajo no hace más que renovar nuestro compromiso con el cumplimiento de estos objetivos.

Carlos Felipe Martínez
Representante Residente del PNUD y
Coordinador Residente de Naciones Unidas en Argentina

INTRODUCCIÓN

Al calor de los procesos de democratización política, los ciudadanos y ciudadanas de América Latina recuperaron el derecho de elegir a sus representantes y de postularse para desempeñar cargos electivos. En ese marco, si bien las mujeres se involucraron activamente en las luchas contra las dictaduras militares y en los movimientos de defensa de los derechos humanos, durante las denominadas *transiciones* su acceso a las instancias decisorias y representativas fue acentuadamente limitado. A modo ilustrativo conviene señalar que, hacia 1990, la presencia femenina en las Cámaras bajas (o únicas) de los países de la región no superaba, en promedio, el 9% de las bancas (Barreiro et al., 2004). Frente a esta notoria desigualdad en el acceso al ejercicio del poder político, y en medio de un *clima internacional* favorable a la promoción de la equidad entre varones y mujeres¹, la década de 1990 fue el escenario de un conjunto de reivindicaciones y de negociaciones nacionales que darían lugar a la adopción de cuotas de género para candidaturas legislativas en más de diez países la-

¹ Debe destacarse especialmente el papel desempeñado por Naciones Unidas a partir de la declaración del Año Internacional de la Mujer en 1975 y del inicio de la década (1975-1985). En 1976 se firmó la Convención contra Todas las Formas de Discriminación de la Mujer (CEDAW) y en 1995 la Plataforma de Acción firmada en la IV Conferencia Mundial de la Mujer celebrada en Beijing marcó un hito importante al incorporar el objetivo de alcanzar una mayor igualdad entre los géneros en el ámbito político.

tinoamericanos.² La entrada en vigor de estas medidas posibilitó una ampliación de la participación parlamentaria femenina en la región (actualmente del orden del 17,3% en las Cámaras bajas o únicas y del 6,2% en las Cámaras altas), pero los resultados alcanzados en cada caso presentan variaciones significativas.³

Este libro se encamina a analizar y comparar los efectos diferenciales de las leyes de cuotas de Argentina y Brasil respecto del propósito de estimular un mayor acceso femenino al Parlamento. A tal fin, se han establecido dos ejes principales de análisis. En primer lugar, se examinarán los factores que afectan la eficacia de las leyes de cuotas, entendida como su capacidad de ampliar la presencia de mujeres en el Poder Legislativo. En segundo lugar, este trabajo se interroga bajo qué condiciones se desarrollan el ingreso y la labor de las legisladoras en los Congresos nacionales de estos dos países.

Las cuotas de género como medidas de acción afirmativa

La adopción de cuotas legales con el propósito de estimular la inclusión de mujeres en la arena de la representación y la toma

² En Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Paraguay y Perú se adoptaron leyes de cuotas a lo largo de los años noventa. Asimismo, en 1997 se sancionó una cuota de 30% para ambas Cámaras del Congreso Nacional de Venezuela, pero fue declarada inconstitucional en el año 2000. En Colombia, una ley adoptada en 1999 estableció una cuota de 30% para mujeres en ambas Cámaras del Congreso, que fue declarada inconstitucional en 2001. Una nueva ley aprobada en 2002 estipuló una cuota de 30% para el acceso de mujeres a altos cargos administrativos y judiciales (Quota Project Database, 2006). Véase anexo 1.

³ De acuerdo con Araújo y Schmidt (2004: 6), el porcentaje de mujeres electas en las primeras elecciones con cuotas varió desde un 3% en el caso de Paraguay (Cámara de Diputados) hasta un 33% en el Senado argentino. Los datos sobre la participación de mujeres en los Parlamentos de los países latinoamericanos correspondientes al año 2006 son presentados en el anexo 1.

de decisiones públicas constituye una tendencia novedosa en el mundo (Dahlerup, 2006). En la literatura feminista, es posible identificar cuatro argumentos básicos que sustentan la demanda por una mayor incorporación femenina en las instituciones políticas (Sauer, 2004). Desde la perspectiva de la justicia, las mujeres conforman la mitad de la población y su subrepresentación lesiona la legitimidad de las instituciones democráticas. Desde un segundo enfoque, las mujeres poseen intereses especiales, vinculados a su género, que sólo pueden ser representados políticamente por mujeres. El argumento de la diferencia, por su parte, enfatiza que las mujeres tienen experiencias de vida y cualidades distintivas que deben ser integradas a la vida política. Finalmente, la perspectiva de los modelos de rol señala que las mujeres que logran desempeñarse en la política institucional podrían contribuir a erosionar los prejuicios sexistas socialmente vigentes y estimular a otras mujeres a seguir las. Estos cuatro argumentos, o la combinación de ellos, han sido usualmente esgrimidos en los debates que antecedieron la sanción de cuotas y, como se apreciará en los capítulos de la segunda parte de este libro, están presentes en las valoraciones de las legisladoras nacionales de Argentina y Brasil.

Si se coloca el énfasis en el atávico predominio masculino en la política y en la consiguiente subrepresentación de las mujeres, las cuotas pueden ser conceptualizadas como medidas de acción afirmativa orientadas a delimitar el histórico poder de los varones y ampliar el espacio para la incorporación femenina (Bacchi, 2006). Con todo, es necesario explicitar que tanto el tipo de cuotas como sus modalidades de implementación difieren de manera apreciable entre regiones y países. Análíticamente, deben diferenciarse dos categorías básicas: cuotas legales y cuotas voluntarias (partidarias). Las primeras comprenden, a su vez, dos medidas distintas: escaños reservados y cuotas electorales para candidaturas legislativas (Krook, 2005).⁴

⁴ La siguiente caracterización de los distintos tipos de cuotas se apoya, fundamentalmente, en Krook (2005).

Las cuotas voluntarias, que se originaron en las décadas de 1970 y 1980 en democracias avanzadas de Europa Occidental y han sido las predominantes hasta 1990, constituyen disposiciones que establecen, a través de la reforma de los estatutos partidarios, que un cierto porcentaje de las candidaturas a determinados cargos electivos debe destinarse a mujeres. Tales regulaciones atañen a la organización interna de los partidos políticos y, específicamente, a sus procedimientos de reclutamiento y de nominación de candidatos. Es decir, en estos casos algunos partidos asumen voluntariamente acciones orientadas a subsanar las inequidades de género. Las cuotas legales, en cambio, obligan a todos los partidos políticos de un país a incrementar el porcentaje de mujeres candidatas.

Las cuotas electorales para candidaturas legislativas son provisiones adoptadas por la vía de reformas de la legislación electoral y/o constitucionales que determinan que todos los partidos políticos deben nominar un porcentaje mínimo de mujeres en sus listas de candidatos, o bien establecen un porcentaje mínimo y uno máximo de candidaturas para cada género. En estos casos, existe la posibilidad de establecer sanciones que penalicen el incumplimiento de las disposiciones contenidas en las respectivas normas por parte de los partidos políticos. Este tipo de cuotas se originó en la década de 1990 y, con las notables excepciones de países como Francia y Bélgica, son un fenómeno eminentemente latinoamericano (Araújo y Schmidt, 2004) que ha sido liderado por la sanción de la Ley de Cupo Femenino en la Argentina.

Finalmente, los escaños reservados constituyen provisiones instituidas por medio de reformas constitucionales o de decretos presidenciales que apartan cierto número de bancas parlamentarias para mujeres y determinan que éstas no pueden ser disputadas por candidatos masculinos (Krook, 2005). De este modo, su propósito es garantizar cierto porcentaje mínimo de representación

femenina.⁵ Aunque comúnmente comprenden sólo un pequeño porcentaje del total de las bancas (entre 1% y 10%), en algunos países llegan a abarcar el 30% de las mismas (Rwanda). En términos regionales, los escaños reservados para mujeres se concentran en países de África, Asia y Medio Oriente (Ídem, 2005).

Actualmente, aproximadamente 40 países del mundo cuentan con cuotas legales para las elecciones legislativas nacionales (entre ellos, 10 de América Latina), y en más de 50 países diversos partidos políticos han adoptado cuotas voluntarias (Dahlerup, 2006: 3).

Los casos de Argentina y Brasil

En 1991, con la sanción de la Ley 24.012 –Ley de Cupo Femenino– Argentina se transformó en el primer país del mundo que adoptó una cuota mínima de candidaturas legislativas para mujeres a través de la reforma de su legislación electoral. En virtud de esta norma, el conjunto de los partidos políticos está obligado a incorporar mujeres en sus listas electorales «en un mínimo del 30% de los candidatos a los cargos a elegir y en proporciones con posibilidad de resultar electas».⁶ En 1995, en Brasil se adoptó una cuota mínima del 20% para candidaturas femeninas en las elecciones municipales y, en 1997, una nueva ley electoral estableció que cada partido o coalición debe reservar un mínimo de 30% y un máximo de 70% para cada

⁵ Diversos países, por su parte, han adoptado escaños reservados para la representación de grupos étnicos. A propósito, véase el interesante análisis realizado por Htun (2004).

⁶ En principio, en virtud de la elección indirecta de los senadores, esta norma sólo se aplicó a las listas de candidatos a diputados nacionales. A partir de 2001, año en que los senadores pasaron a ser electos de manera directa, la ley de Cupo Femenino comenzó a aplicarse a las candidaturas a la Cámara alta.

género en las candidaturas a todos los cargos electos proporcionalmente (Ley 9.504, Art. 10, inciso 3).⁷ Sin embargo, hasta el momento en ambos países se han logrado resultados cuantitativamente muy distintos.

A partir de 1993 (la primera elección legislativa con Ley de Cupo Femenino), en Argentina se incrementó notablemente la cantidad de legisladoras nacionales. En Brasil, en cambio, se evidenciaron desarrollos menos alentadores e incluso sorprendentes. En 1998 (la primera experiencia electoral con ley de cuotas en el nivel federal) el porcentaje de diputadas nacionales electas disminuyó con respecto a las elecciones anteriores a la sanción de la Ley 9.504 (es decir, sin cuotas). Luego de las elecciones parlamentarias que tuvieron lugar en 2005 en Argentina y en 2002 en Brasil, la participación de mujeres alcanzó el 42,3% en el Senado y el 35,8% en la Cámara de Diputados de la Nación en el primer país, mientras que las diputadas brasileñas representaban el 8,2% del total de diputados federales y las senadoras constituían el 12,4% del total de integrantes de la Cámara alta, ubicándose claramente por debajo del promedio latinoamericano. De este modo, mientras la norma adoptada en Argentina es internacionalmente considerada como muy exitosa, la instrumentada en Brasil se destaca en cambio por su modesto desempeño. Dados los contrastantes resultados alcanzados a partir de la entrada en vigor de las leyes de cuotas, Argentina y Brasil constituyen dos escenarios privilegiados para la investigación comparativa.

De acuerdo con un cuerpo creciente de literatura académica, la eficacia de las leyes de cuotas depende, en gran medida, de las características del sistema electoral, de la precisa redacción de las normas y de la participación activa de ciertos

⁷ De este modo, como se verá más detalladamente en el capítulo 2, las cuotas brasileñas comprenden a las candidaturas para la Cámara Federal de Diputados, la Cámara Legislativa del Distrito Federal, las Asambleas Legislativas estatales y las Cámaras Municipales, y no se aplican a la elección de senadores.

actores nacionales en sus procesos de implementación.⁸ En los últimos años, varios estudios han demostrado que los sistemas de representación proporcional son más favorables que los mixtos y los mayoritarios.⁹ Asimismo, el tipo de lista electoral es un factor de suma importancia.¹⁰ Desde esta perspectiva, las cuotas presentarían mayores probabilidades de éxito cuando son aplicadas en el marco de listas cerradas (como en Argentina), en virtud de las cuales el elector debe votar la nómina completa de un partido sin la posibilidad de efectuar cambios, que bajo listas abiertas como las vigentes en Brasil, donde corresponde al elector escoger un candidato según su preferencia.¹¹ En el caso de las listas cerradas, la eficacia de las cuo-

⁸ Tradicionalmente, el acceso femenino al ejercicio de cargos de representación política se ha relacionado con el nivel de desarrollo económico de cada país (véase Matland, 1998). Sin embargo, la experiencia comparada sugiere que, a partir de la sanción de leyes de cuotas, no es posible establecer una correlación lineal entre el nivel de desarrollo y la participación cuantitativa de mujeres en las instituciones representativas. De este modo, se reconoce la relativa autonomía de la política en relación con variables socioeconómicas y se coloca el énfasis en los aspectos institucionales que modelan la dinámica de la competencia política.

⁹ Entre los trabajos que presentan esta perspectiva, véase Barreiro et al. (2004), Jones y Navia (1999), Matland (2004), Rule (1994) y Reynolds (1999), entre otros.

¹⁰ Si bien existen diferentes clasificaciones de los tipos de listas partidarias, en este trabajo seguimos a Nicolau (1999; citado por Araújo, 1999), quien establece una distinción entre listas cerradas (donde el partido define la composición y ordena a los candidatos de acuerdo con su prioridad de elección), abiertas (donde el partido presenta una nómina de candidatos sin un ordenamiento jerárquico), flexibles (donde el partido presenta una lista de candidatos jerárquicamente ordenada que los electores pueden alterar o confirmar según sus preferencias) y libres (como la adoptada en Suiza).

¹¹ Si bien buena parte de las investigaciones sobre cuotas electorales enfatiza la mayor eficacia de las listas partidarias cerradas por sobre las abiertas, algunos trabajos han comenzado a cuestionar esta perspectiva. Véase, a propósito, el artículo de Schmidt y Araújo (2004) sobre Perú y Brasil.

tas se ve apuntalada si la legislación exige que las candidatas sean emplazadas en posiciones expectables (es decir, con probabilidad de resultar elegidas). Las listas abiertas no habilitan esta alternativa.

La precisión en la redacción de las leyes, por su parte, permite conjurar el riesgo de que surjan interpretaciones divergentes que puedan acarrear luchas judiciales para la resolución de los conflictos (como, de hecho, ocurrió inicialmente en el caso argentino). La literatura especializada también ha puesto de relieve la importancia de que se establezca de manera explícita un sistema de sanciones que penalice el incumplimiento de las cuotas legales (Dahlerup y Freidenvall, 2003). Estas medidas pueden abarcar desde la aplicación de multas (Francia) hasta el rechazo de listas (Argentina). La efectiva aplicación de las sanciones depende, en muchos casos, del control que ejercen las organizaciones de mujeres y las aspirantes a candidaturas.

Más allá de la eficacia de las leyes de cuotas, un segundo eje analítico del libro procura investigar cómo acceden al Congreso Nacional y cómo llevan adelante sus funciones las legisladoras de Argentina y Brasil. A propósito, si bien las leyes de cuotas sólo persiguen el objetivo explícito de ampliar el acceso de mujeres al ejercicio de cargos electivos, en la literatura feminista usualmente se espera o se demanda que las parlamentarias incorporen nuevos temas en la agenda política, relacionados con *intereses de género*¹² o con necesidades que no son contempladas por los legisladores masculinos. Por ejemplo, de acuerdo con la denominada *teoría de la masa crítica*¹³ (y presu-

¹² Siguiendo a Molineux, la noción de *intereses de género* alude a aquellos intereses «que las mujeres (o, por caso, los varones) pueden desarrollar en virtud de su posicionamiento social fundado en atributos de género» (Molyneux, 1986: 283-84; citada en Álvarez, 1990: 23).

¹³ Para una revisión crítica de esta perspectiva, véase especialmente Dahlerup (2005) y Childs y Krook (2005).

poniendo que mujeres y varones poseen prioridades políticas distintas), la capacidad de las primeras de estimular transformaciones en la agenda legislativa dependería de un cierto nivel mínimo de participación cuantitativa en el Congreso. Siguiendo a Dahlerup (2005), otra alternativa analítica consiste en indagar si (y en qué medida) la proporción de mujeres en la legislatura *hace una diferencia* respecto de sus posibilidades de alcanzar sus propósitos como representantes, sin vincular la efectividad política de las parlamentarias con la promoción de una agenda específica. En virtud de lo expuesto, los casos de Argentina y Brasil constituyen escenarios privilegiados para explorar estas cuestiones, habida cuenta de la diferente composición de sus respectivos Congresos nacionales en términos de género.

Aspectos metodológicos

El análisis comparativo de la eficacia de las leyes de cuotas adoptadas en Argentina y Brasil está basado en un extenso relevamiento de la normativa pertinente, estadísticas electorales y documentos oficiales. Adicionalmente, se realizaron entrevistas exploratorias a quince informantes clave (investigadoras e investigadores universitarios, asesoras parlamentarias, funcionarias gubernamentales, activistas del movimiento de mujeres y representantes de organizaciones no gubernamentales) que resultaron de gran valía para la investigación realizada.¹⁴ Las mismas tuvieron lugar en las ciudades de Buenos Aires,

¹⁴ En el caso de Brasil fueron entrevistadas Tania Fusco (Subsecretaría de Divulgación e Integración del Senado federal y asesora de la Senadora Roseana Sarney –PFL); Solange Amorelli (Jefa de gabinete de la senadora Serys Slhessarenko –PT); Regina Bittencourt (Consejera; Departamento de Derechos Humanos y Temas Sociales del Ministerio de Relaciones Exteriores); Almira Rodrigues y Giane Boselli (CFEMEA – Centro

Brasilia y Río de Janeiro entre los meses de octubre y diciembre de 2004.

En segundo término, atendiendo al propósito de analizar las modalidades de ingreso al Parlamento y el despliegue de la labor de las legisladoras de Argentina y Brasil, se realizaron entrevistas personales en profundidad aproximadamente al 25% de las diputadas y de las senadoras nacionales de ambos países. Con ese fin, se confeccionó una guía estructurada de 60 preguntas, en su mayoría abiertas, formuladas y concatenadas de modo tal de minimizar el riesgo de inducir respuestas. Este aspecto es particularmente importante si se considera que las parlamentarias –al depender en gran medida del reconocimiento público– tienden más que otros actores a estructurar sus discursos sobre la base de lo socialmente deseable. Para ajustar y validar el instrumento, se llevaron a cabo dos entrevistas piloto con legisladoras argentinas.

Las preguntas de las entrevistas se organizaron alrededor de los siguientes módulos temáticos¹⁵: 1) datos personales de las legisladoras (edad, estado civil, cantidad de hijos, nivel educativo, profesión y antecedentes familiares en la política); 2) carreras políticas (motivaciones personales; antigüedad y trayectoria de militancia partidaria y/o de participación activa en otros ámbitos sociales y políticos; desempeño de cargos anteriores; condiciones que condujeron a su nominación como

Feminista de Estudos e Assessoria); Lúcia Avelar y Luis Felipe Miguel (Universidad de Brasilia); Sonia Malheiros Miguel (Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres); Fanny Tabak; Clara Araújo (Universidad Estadual de Río de Janeiro – UERJ); Jacqueline Pitanguy (CEPIA - Cidadania, Pesquisa, Informação e Ação) y Wilhelm Hofmeister (Representante de Fundación Konrad Adenauer en Brasil). En el caso de Argentina, se entrevistó a Diana Maffia (Universidad de Buenos Aires e Instituto Hannah Arendt), Nélide Archenti (Instituto Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires) y María Rigat-Pflaum (Fundación Ebert).

¹⁵ Con todo, se emplazaron preguntas referidas a los mismos temas en distintos contextos de la guía de entrevistas.

candidatas a legisladoras nacionales; apoyos y resistencias experimentadas; valoración acerca de la importancia –o no– del cupo femenino o de las cuotas de género en ese contexto¹⁶); y 3) representación y ejercicio de sus cargos (a qué o a quiénes representan y cómo llevan a cabo esa tarea; en quiénes se apoyan y a quiénes consultan; desarrollo de proyectos legislativos y estrategias empleadas para promoverlos; participación en comisiones parlamentarias; criterios de votación en el Congreso; etc.). Finalmente, la guía de entrevistas incluyó preguntas específicamente orientadas a conocer la valoración de las legisladoras acerca del Congreso como lugar de trabajo y sobre su condición de género en ese ámbito. De modo general, el propósito de las entrevistas consistió en indagar las apreciaciones subjetivas de las parlamentarias. Por lo tanto, aunque se tomarán en consideración las diferencias que las propias mujeres consideran que existen entre las representantes femeninas y los legisladores masculinos, al no haber entrevistado a varones este trabajo no pretende realizar comparaciones entre los representantes de ambos géneros.

Las entrevistas a las legisladoras se concretaron entre los meses marzo y julio de 2005 en Argentina, y de mayo y agosto del mismo año en Brasil.¹⁷ Las mismas fueron grabadas y transcritas verbatim en su idioma original (español en Argentina, portugués en Brasil). En aras de generar confianza, se les comunicó a las legisladoras entrevistadas que, en el análisis de los testimonios y de la información recabada, no se revelaría

¹⁶ Dado que la ley de cuotas vigente en Brasil sólo rige para los cargos electos proporcionalmente, esta pregunta no fue formulada a las senadoras de ese país.

¹⁷ En Argentina, las entrevistas fueron realizadas por las autoras de este libro con la asistencia de Eliana Aspiazu. En Brasil, la conducción del trabajo de campo estuvo a cargo de una investigadora brasileña, Clara Araújo, quien ha efectuado importantes investigaciones sobre cuotas, género y política en ese país.

su identidad personal. Por lo tanto, a cada una de ellas le fue asignado un código compuesto por una letra (donde A indica que se trata de una legisladora argentina y B que se trata de una legisladora de Brasil) y un número.

La confección de la muestra de legisladoras se realizó de acuerdo con los datos sobre la composición de los Congresos nacionales de Argentina y Brasil al mes de febrero de 2005, aunque, al producirse algunos cambios en el seno de las Cámaras, fue necesario realizar ajustes durante el período de realización del trabajo de campo. La muestra procuró resguardar cierta proporcionalidad partidaria, según la cantidad de escaños de cada fuerza política y la cantidad de parlamentarias presentes en sus respectivas bancadas, pero incluyó también a legisladoras pertenecientes a partidos con pocos escaños. Dentro de cada partido, la selección de las legisladoras a entrevistar fue realizada por sorteo. En aquellos casos en los cuales no se logró concertar las entrevistas con las legisladoras inicialmente seleccionadas, fueron contactadas las parlamentarias subsiguientes por orden alfabético. En el caso de los partidos con una representación numéricamente escasa, en algunas situaciones los reemplazos implicaron la selección de una legisladora de otra fuerza política también minoritaria.

Las 46 entrevistas realizadas comprendieron al 26% de las legisladoras argentinas (8 senadoras sobre un total de 31, y 23 diputadas sobre un total de 86) y al 27% de sus pares brasileñas (3 senadoras sobre un total de 9, y 12 diputadas sobre un total de 46). En términos partidarios, en Argentina fueron entrevistadas 15 legisladoras del Partido Justicialista (24% de las diputadas y senadoras de esa fuerza política), 7 de la Unión Cívica Radical (37%)¹⁸ y 9 de otros partidos (26%) que inclu-

¹⁸ Esta mayor proporción de legisladoras radicales se debe a la cancelación de una entrevista concertada con una legisladora peronista y a la confirmación de una entrevista por parte de una parlamentaria de la UCR cuando ya se había completado la proporción de representantes de esa fuerza política.

yeron: Afirmación para una República Igualitaria, Frente Cívico Social, Frente Cívico Jujueño, Frente Grande, Frente Movimiento Popular, Frente País Solidario, Fuerza Republicana, Movimiento Popular Neuquino y Frente Popular Bonaerense. En el caso de Brasil, fueron entrevistadas 6 legisladoras del Partido de los Trabajadores (32% de su total de parlamentarias), 2 del Partido del Movimiento Democrático Brasileño (22%) y 7 de otras agrupaciones partidarias (27%): Partido Comunista de Brasil, Partido del Frente Liberal, Partido Progresista, Partido Popular Socialista, Partido de la Social Democracia Brasileña, Partido Socialista Brasileño y Partido Laboralista Brasileño (PTB por sus siglas en Portugués).

Aunque la distribución de las legisladoras por distrito electoral no constituyó un criterio explícito en la confección de la muestra, cabe destacar que las entrevistadas brasileñas y argentinas fueron electas en distritos pequeños, medianos y grandes, de distintas regiones de cada país. En el caso de Argentina, las entrevistadas pertenecen a las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Córdoba, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, Mendoza, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, Santa Cruz, Santa Fe, Tucumán y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En el caso de Brasil, provienen de los estados de Amapá, Bahía, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Sao Paulo, Rondonia, Roraina, Sergipe, Tocantins, Mato Grosso y del Distrito Federal. Otras variables como edad, estado civil y profesión tampoco fueron consideradas para la confección de la muestra. Sin embargo, la comparación de los datos socio-demográficos de las entrevistadas (muestra efectiva) y de la totalidad de las parlamentarias (población) indica, tanto para Argentina como para Brasil, un razonable acercamiento entre ambos.¹⁹

La cuestión de la pertenencia partidaria de las entrevistadas y el modo en que será tratada en los capítulos siguientes

¹⁹ Véase anexo 2.

merece explicitarse. Usualmente, en las investigaciones sobre la representación política de mujeres en otros países y regiones del mundo se presume que la ideología partidaria –considerada en términos de izquierda, centro y derecha– constituye un factor que condiciona fuertemente las actitudes de las parlamentarias sobre diversos temas, pero especialmente en cuanto a la defensa de derechos de mujeres o intereses de género (Lemke-Müller, 2000; Schwindt-Bayer, 2004). Sin embargo, mientras que en el caso brasileño la clasificación de los partidos en términos de un continuum ideológico constituye un criterio corriente en la literatura académica –donde suele ubicarse al PT y al PC do B como partidos de izquierda, al PSDB y al PMDB como fuerzas de centro, y al PFL y al PP como partidos de derecha (Martins Rodrigues, 2003)– la realidad partidaria argentina dista de poder ser aprehendida de ese modo. El PJ y la UCR, que constituyen los dos mayores partidos nacionales, difieren «en cuanto a la composición social de sus adherentes (más estratos populares en el primero, sobre todo sectores medios en el segundo) [pero] tienen una escasa distancia ideológica entre sí y reúnen dentro de ellos un amplio arco de posturas desde la derecha a la izquierda» (Torre, 2003: 663).

Dada estas disímiles configuraciones, en el análisis de las entrevistas sólo se hará referencia a la filiación partidaria de las legisladoras entrevistadas cuando la evidencia recolectada indique diferencias significativas en las valoraciones de las legisladoras pertenecientes a distintas fuerzas políticas. En el caso de Brasil, ello puede implicar prestar atención al clivaje ideológico, lo cual resulta más dificultoso en el caso argentino.

Estructura del libro

Este libro se divide en dos partes. En la primera, los capítulos 1 (Argentina) y 2 (Brasil) analizan las particularidades de las leyes de cuotas adoptadas en los dos países estudiados, las re-

glas y la dinámica de la competencia electoral y los resultados cuantitativos alcanzados a partir de su entrada en vigor en cada caso. Estos capítulos comprenden, además, una breve caracterización de los regímenes políticos de Argentina y Brasil, de las condiciones históricas bajo las cuales las mujeres accedieron al derecho al sufragio y del proceso que condujo a la adopción de cuotas para candidaturas legislativas.

La segunda parte se sustenta, fundamentalmente, en las entrevistas realizadas a las legisladoras brasileñas y argentinas. Sin embargo, en el capítulo 3 se examinan los perfiles socio-demográficos del conjunto de los legisladores nacionales (varones y mujeres) de Argentina (período legislativo 2003/2005) y Brasil (período 2003/2007), en función de variables tales como edad, estado civil y cantidad de hijos. Respecto del nivel educativo y del perfil profesional, sólo se consideran los datos de las representantes femeninas. En el capítulo 4 se analizan las trayectorias personales de las legisladoras entrevistadas y sus motivaciones para dedicarse a la política institucional y partidaria. El capítulo 5 examina el itinerario que derivó en su nominación como candidatas a legisladoras nacionales, procurando determinar la influencia ejercida por las leyes de cuotas en cada país, en tanto el capítulo 6 se encamina a explorar las condiciones bajo las cuales las legisladoras entrevistadas llevaron adelante sus campañas políticas.

El capítulo 7 aborda el modo en que las legisladoras conciben su función como representantes políticas. Dicho análisis se basa en una distinción conceptual respecto de qué o a quiénes representan las parlamentarias (foco) y cómo ejercen su tarea (estilo). El capítulo 8 analiza el modo en que las legisladoras procuran concretar sus propósitos en el marco de la labor legislativa, tomando en consideración su participación en el desempeño de cargos de conducción al interior de ambos Congresos Nacionales, las comisiones en las cuales trabajan y las estrategias que emplean para promover proyectos legislativos, así como las instancias existentes de articulación entre mujeres y las alianzas entabladas entre legisladoras para

determinados fines. Finalmente, el capítulo 9 examina las percepciones de las entrevistadas acerca del Congreso como lugar de trabajo y la incidencia de su condición de género en ese marco. El libro culmina con un capítulo de consideraciones finales que procura sintetizar lo expuesto a lo largo del desarrollo del trabajo y formular reflexiones que se presentan como lecciones de la experiencia comparada.

PRIMERA PARTE

1. EL CUPO FEMENINO EN ARGENTINA

Rasgos básicos del sistema político

Argentina es una república federal, integrada por 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El Poder Ejecutivo nacional es ejercido por un Presidente elegido para un período de cuatro años.²⁰ El Poder Legislativo corresponde a un Congreso Nacional bicameral.

La Cámara de Diputados cuenta con 257 integrantes elegidos para un período de 4 años, en tanto la Cámara de Senadores se compone de 72 legisladores electos para un período de 6 años. La elección de diputados se realiza mediante un sistema de representación proporcional con listas partidarias cerradas y bloqueadas, mientras que la de senadores se rige por un sistema de mayoría atenuada que asegura la representación de la segunda fuerza en cantidad de votos. La renovación del Congreso es parcial. Cada dos años, se elige un tercio de los senadores y la mitad de los diputados.

²⁰ El Presidente y el Vicepresidente de la Nación son elegidos de manera directa, a través del voto de los ciudadanos con un sistema de *ballotage* atenuado. Si una fórmula obtiene el 45% de los votos afirmativos válidamente emitidos o bien el 40% con una diferencia mayor a 10 puntos porcentuales sobre la subsiguiente, es proclamada en la primera vuelta. De lo contrario, se realiza una segunda ronda electoral de la cual sólo participan las dos fórmulas más votadas. A partir de la reforma constitucional de 1994, se permite una reelección presidencial inmediata.

Si bien desde 1946 la competencia partidaria se organizó en torno de la oposición entre el Partido Justicialista (PJ) y la Unión Cívica Radical (UCR), en la actualidad ésta tiene poco en común con la enraizada imagen de un país bipartidista (Calvo y Escolar, 2005).²¹ En los últimos años, la UCR ha perdido peso nacional y, en el marco de la crisis que condujo a la renuncia del Presidente Fernando De la Rúa (Alianza UCR-FREPASO) en 2001, sus fracturas internas derivaron en la creación de nuevas agrupaciones políticas. Aún así, este partido mantiene una presencia importante en los ámbitos provincial y municipal, así como una considerable representación legislativa. El PJ también se ha fragmentado internamente, sin llegar a consumarse una ruptura formal. El justicialismo es hoy predominante pero no posee una mayoría absoluta en el Congreso y ostenta un caudal electoral propio inferior al 50% de los votos positivos (Ídem, 2005). En 2005, 27 fuerzas políticas (tanto de actuación nacional como provincial) tenían representación en el Congreso Nacional, aunque el PJ contaba con el 50% de las bancas y la UCR con el 17%.

El sufragio es obligatorio para todos los ciudadanos (nativos o naturalizados) que hayan cumplido los dieciocho años de edad, en tanto las personas mayores de setenta años están exentas. Los juzgados electorales son los encargados de la confección del padrón y no se requiere una inscripción especial de los electores para participar en los comicios. Las mujeres obtuvieron el derecho al voto en 1947, treinta y cinco años después de la sanción de la denominada Ley Sáenz Peña que instauró el sufragio universal masculino.

²¹ Para un análisis detallado de las transformaciones que experimentó la democracia de partidos en la Argentina desde 1983 en adelante, véase también Torre (2003).

La conquista del sufragio femenino y la participación de las mujeres en las instituciones representativas

En Argentina, la lucha por el sufragio femenino comenzó a gestarse hacia fines del siglo XIX –es decir, antes del reconocimiento del sufragio universal masculino– en un contexto de exclusión política de la mayoría de la población del país. Entre 1880 y 1916, en el marco de la llamada República conservadora, «el orden oligárquico controlaba las instituciones [...]: el presidente controlaba la sucesión presidencial; los gobernadores controlaban el Senado; el poder central controlaba las provincias mediante la intervención federal y el voto ciudadano era objeto de fraude y manipulación» (Sáenz Quesada, 2001: 442). No obstante, durante este período se asistió a la emergencia de agrupaciones que, desde distintas orientaciones ideológicas, comenzaron a bregar por la conquista de la ciudadanía política y civil de las mujeres.

Para las anarquistas, primeras protagonistas de este incipiente movimiento, el problema básico de las mujeres consistía en la organización autoritaria de la familia, producto de la división sexual del trabajo. Además, apoyaban la organización sindical de las mujeres y, en los años noventa del siglo XIX, comenzaron a bregar por la mejora de sus condiciones de trabajo (Feijoo, 1982). Por su parte, mujeres pertenecientes a la elite socioeconómica del país participaban de la vida pública mediante las sociedades de beneficencia²² y orientarían sus

²² Estas organizaciones, que surgieron en la segunda mitad del siglo XIX, estaban dedicadas a socorrer niños huérfanos, mujeres enfermas y familias pobres, además de «estimular en los menesterosos virtudes funcionales a los intereses de los grupos encumbrados» (Recalde, 2005: 31). La organización más importante –La Sociedad de Beneficencia de Buenos Aires– asumió un destacado papel en el área de la salud pública en una época en la cual el Estado no había desarrollado una política en este ámbito. A propósito de la relación entre las mujeres integrantes de las Sociedades de Beneficencia y el incipiente feminismo, véase Vasallo (2000).

actividades hacia la consecución de medidas de protección laboral y de preservación de la moral, en particular de las trabajadoras, a quienes se proponían apartar de las influencias del anarquismo y del socialismo.

A partir de 1899, el Consejo Nacional de Mujeres fundado por iniciativa de Cecilia Grierson –la primera médica argentina– e integrado por mujeres de diferentes orientaciones ideológicas, «ofició como un puente entre las antiguas asociaciones benéficas y las primeras agrupaciones profesionales de mujeres que tibiamente comenzaron a expresar reclamos feministas» (Deleis et al., 2001: 200). Sin embargo, por diferentes razones, estas organizaciones no llegaron a formular demandas explícitas en favor del sufragio femenino.

Las mujeres del Partido Socialista (fundado en 1890) reivindicaban la igualdad jurídica de las personas de ambos sexos y, a comienzos del siglo XX, contaban con destacadas militantes como Gabriela Laperrière, Gabriela de Coni, Juana Begino y Alicia Moreau de Justo, quienes participaban en los órganos partidarios de conducción. Entre 1902 y 1905, con la constitución de múltiples organizaciones tales como el Centro Socialista Feminista, la Unión Gremial Femenina, la Asociación de Universitarias Argentinas, el Centro Feminista Internacional de la República Argentina, el Centro Feminista, la Liga Feminista Nacional de la República Argentina y el Centro Feminista de Libre Pensamiento, fueron sentándose las bases de la lucha en favor de la protección laboral para las mujeres, su igualdad ante la ley y el reconocimiento del derecho de voto femenino.

Mientras tanto, la Unión Cívica Radical (UCR) –el partido político de masas más antiguo de la República Argentina, que en este período reclamaba el sufragio universal masculino y que a partir de 1916 asumiría la conducción del gobierno nacional– asignaba a las mujeres el papel de «sostén de las acciones masculinas, con escaso o ningún poder de decisión autónoma» (Deleis et al., 2001: 198). Ante este panorama, Elvira Rawson de Dellepiane, junto con otras mujeres radicales, fun-

dó en 1905 el Centro Feminista, cuyo propósito era «propender a la emancipación intelectual, moral y material de la mujer, cualesquiera [fueran] sus condiciones sociales» (Feijoo, 1982).

En 1910, en ocasión del Centenario de la Declaración de la Independencia, se celebraron dos congresos simultáneos liderados por agrupaciones femeninas en la ciudad de Buenos Aires. La agenda de debates y las conclusiones resultantes en cada uno de los casos permiten entrever las profundas diferencias que, en ese singular momento histórico, existían al interior de los movimientos de mujeres.²³ El Primer Congreso Patriótico de Señoras, organizado por el Consejo Nacional de Mujeres, rechazaba el sufragio femenino, exaltaba el papel de las madres y señalaba que las mujeres podrían brindar un aporte más valioso a la nación a través de la educación de las futuras generaciones de ciudadanos responsables que mediante la emisión del voto y el desempeño de cargos públicos.²⁴ En cambio, el Primer Congreso Feminista Internacional de la República Argentina, impulsado desde la Asociación de Universitarias Argentinas por feministas socialistas como Alicia Moreau de Justo, presidido por Julieta Lanteri y Cecilia Grierson, reivindicaba la ciudadanía femenina plena exigiendo que «se dicten leyes que iguallen en derechos civiles y jurídicos al hombre y a la mujer» (Barrancos, 2001: 24). En particular, se enfatizaban el derecho de voto, la educación libre y gratuita para personas de ambos sexos, una mejor formación técnica y científica para mujeres y una legislación que les facilitara el acceso al mercado de trabajo (Jeffres Little, 1985).

Las reivindicaciones de este último encuentro orientaron las actividades del movimiento feminista de los años siguientes, en un clima social y político poco proclive para la conse-

²³ Para una descripción detallada, véase Barrancos (2001) y Recalde (2006).

²⁴ Para un análisis pormenorizado, véase Nari (2000).

cución de estos propósitos. No obstante, fundamentalmente gracias al apoyo del Partido Socialista, en este período se lograron algunos avances favorables a las mujeres en el campo de la legislación laboral. Además, en un hecho de suma importancia para la lucha sufragista femenina, en 1910 Julieta Lanteri logró un fallo judicial en virtud del cual le fue otorgada la carta de ciudadanía, condición que le permitió participar en las elecciones de Buenos Aires en 1911 y presentarse en varias ocasiones, aunque sin éxito, como candidata a diputada nacional.

El 10 de febrero de 1912, en medio de la crisis política de la República Conservadora, se sancionó la Ley 8.871 (conocida como Ley Sáenz Peña) que institucionalizó el derecho al voto activo y pasivo universal, secreto y obligatorio sólo para la población adulta masculina de nacionalidad argentina. En el marco del debate legislativo, Julieta Lanteri «tomó la palabra desde las gradas reclamando el voto femenino [obteniendo] como respuesta una violenta rechifla» (Deleis et al., 2001: 266). El nuevo registro electoral pasó a ser confeccionado sobre la base del padrón militar. Los inmigrantes no naturalizados, los indígenas (quienes ni siquiera fueron censados) y las mujeres fueron excluidos del derecho de participar en los comicios. En el caso específico de las mujeres, esta situación se veía «acrecentada con las limitaciones [que enfrentaban] para el ejercicio de derechos civiles, es decir, con una ciudadanía civil trunca. Una mujer trabajadora, inmigrante o indígena [sufría] el grado máximo de exclusión ciudadana» (Ansaldi, 2004: 24).

La entrada en vigor de la Ley Sáenz Peña colocó a la elite conservadora que monopolizaba la actividad política del país ante el trance de tener que enfrentarse por primera vez en la historia a una auténtica elección popular. Con el triunfo de la UCR en los comicios celebrados en 1916, Hipólito Yrigoyen fue proclamado Presidente de la República. Las banderas del yrigoyenismo eran la libertad política, la lucha contra el sistemático fraude electoral y la demanda por un régimen político democrático. Y si bien asimilaba la vigencia de la democracia con la conquista de una república «verdaderamente represen-

tativa», posibilitando el acceso a la vida pública de vastos sectores de la sociedad hasta entonces marginados de la institucionalidad conservadora, en los dos períodos consecutivos de gobiernos radicales (1916-1930) no se produjo ningún avance en relación con el sufragio femenino.

Durante los años de la primera Guerra Mundial, los acontecimientos bélicos ocuparon el primer plano del interés público y el movimiento feminista argentino se estancó. A partir de 1918, con la constitución de diversas asociaciones de mujeres como la Unión Feminista Nacional, presidida por Alicia Moreau de Justo, la Asociación Pro Derechos de la Mujer, liderada por Elvira Rawson de Dellepiane, y el Partido Feminista Nacional, conducido por Julieta Lanteri, se reanudaron sus actividades. Todas estas organizaciones se dedicaron a promover los derechos cívicos y sociales de las mujeres mediante la realización de actos públicos y la creación de órganos de prensa propios.

En oportunidad de las elecciones legislativas del 7 de marzo de 1919, el Comité Pro Sufragio Femenino integrado por Alicia Moreau de Justo y Elvira Rawson de Dellepiane decidió realizar un simulacro electoral. Con ese propósito, dispusieron mesas de votación, organizaron colectas, imprimieron y distribuyeron volantes en fábricas, talleres y comercios de la ciudad de Buenos Aires. Su revista, *Nuestra Causa*, «multiplica su circulación y, ante los ojos sorprendidos de los hombres, comisiones de jóvenes damas con sus largas polleras circulan por las calles en horas de noche, realizando 'pegatinas' de carteles [...] Para las organizadoras, lo más importante era haber logrado que casi cuatro mil mujeres hicieran efectiva su participación electoral» (Deleis et al., 2001: 268).

A pesar de las actividades desplegadas por las agrupaciones femeninas, el sufragio no fue concedido a las mujeres. En 1916, 1922, 1925 y 1929, se presentaron seis proyectos de ley con ese fin (tres en el último año), pero todos ellos fueron rechazados (Ansaldi, 2000). No obstante, aún en este marco adverso, las mujeres de las provincias de Santa Fe y San Juan

podieron ejercer el derecho de voto en elecciones de nivel subnacional. En San Juan, lo habían adquirido en 1862 en el ámbito municipal y en 1927 a nivel provincial. En Santa Fe, en 1921 se aprobó el voto femenino en los comicios municipales, el cual entró en vigor en 1932 pero fue derogado poco tiempo después (Ídem, 2000). Por su parte, en la esfera de los derechos civiles, la sanción de la Ley 11.357 en 1926, que concedió a las mujeres mayores de edad, solteras, viudas o separadas los mismos derechos que a los varones respecto del manejo de su patrimonio, el trabajo y la tenencia de los hijos, significó un importante paso hacia la igualdad entre los sexos (Sáenz Quesada, 2001).²⁵

La segunda presidencia de Yrigoyen (1928–1930) encontró al país sumergido en el severo cuadro de la crisis mundial de 1929. En medio de una atmósfera de malestar e incertidumbre, el 6 de setiembre de 1930 se consumó el primer golpe de Estado que experimentó Argentina durante el siglo XX, comandado por el General Uriburu. Entonces, la proscripción del radicalismo, la franca oposición del gobierno militar a los principios del liberalismo político y el refuerzo de un nacionalismo profundamente reaccionario, se reflejaron en la situación de las mujeres y de sus organizaciones. El movimiento feminista argentino estaba prácticamente paralizado y había abandonado gradualmente buena parte de sus reivindicaciones.

Las décadas del treinta y del cuarenta se caracterizaron por grandes transformaciones sociales, especialmente impulsadas por la migración interna a las ciudades como consecuencia de la industrialización basada en la sustitución de importaciones. Políticamente, se alternaron regímenes militares con gobiernos electos de reducida legitimidad democrática. El gobierno de facto surgido de un nuevo golpe militar en 1943 —«obsesionado por la fundación de un orden social nuevo y por evi-

²⁵ Las mujeres casadas seguirían imposibilitadas de ejercer sus derechos civiles.

tar el caos del comunismo» (Romero, 2001: 98)– proscribió al Partido Comunista, persiguió a los sindicatos y a los partidos políticos que, en el plano de la política exterior, se mostraron favorables a la ruptura de las relaciones con los países del Eje. En el marco de una verdadera campaña moral, se prohibió la planificación familiar y se declaró obligatoria la enseñanza religiosa.

A diferencia de la mayoría de los integrantes del gobierno de facto, el Coronel Juan Domingo Perón, quien asumió la titularidad del Ministerio de Guerra, buscó el apoyo de las clases populares. Con este fin, en 1944 se hizo cargo de la Dirección Nacional de Trabajo –que poco después se transformó en una Secretaría– desde donde desarrolló un contacto fluido con los sindicatos e impulsó una política destinada a mejorar la situación social y los derechos laborales. El conflicto desatado entre Perón y el resto de los integrantes del gobierno militar como consecuencia de su política pro-obrera condujo a su renuncia forzada y a su encarcelación. Una masiva movilización popular en reclamo de su liberación, realizada el 17 de octubre de 1945, lo devolvió al centro del poder. Apoyado en el Partido Laborista –de creación reciente con base en el movimiento obrero organizado y escisiones de la UCR– Perón se postuló como candidato a Presidente en las elecciones de 1946. La oposición, por su parte, se nucleó en la Unión Democrática integrada por la Unión Cívica Radical, el Partido Socialista, el Partido Demócrata Progresista y el Partido Comunista.

En el marco de la construcción de una base social para su proyecto político, Perón también desarrolló una política destinada a las mujeres. En 1944 había creado el Departamento Especial para el Trabajo y el Bienestar de las Mujeres bajo la órbita de la Dirección de Trabajo y Previsión Social. En 1945, con la fundación de la Comisión Pro-Sufragio Femenino dependiente del departamento mencionado, cuya presidencia fue asumida por su esposa, María Eva Duarte de Perón, se reinició la campaña en favor de la ciudadanía femenina plena. De hecho, Evita llegó a ser la defensora más visible de este derecho elemental, y «de este modo, el Estado empezó a hacer pro-

pías reivindicaciones que hasta entonces esgrimían grupos de mujeres independientes y políticos de la oposición, logrando lo que no había conseguido el movimiento de mujeres: la movilización de las mujeres de las clases populares» (Marx, 1992: 44).

Bajo el gobierno de facto, muchas de las organizaciones de mujeres que habían luchado por el sufragio femenino en la década de 1930 rechazaron la iniciativa gubernamental en favor del derecho de las mujeres a votar y ser elegidas, con el argumento de que no iban a aceptarla si no era aprobada por ley en el Congreso de la Nación. Del mismo modo, aunque por distintos motivos, se manifestaron en contra de este proyecto los círculos oligárquicos, quienes consideraban que el sufragio femenino podría aumentar las chances electorales de Perón.

Aún sin disponer del derecho de voto, mujeres de todos los partidos políticos se involucraron en la campaña electoral de 1946. Como resultado de esa elección, Juan Domingo Perón resultó elegido Presidente de la Nación en «una de las escasas elecciones inobjectables que hubo en el país» (Romero, 2001: 112) hasta ese momento. En el posterior debate legislativo acerca de la ley de sufragio femenino ya no hubo resistencias significativas por parte de los partidos que integraban el Congreso Nacional.²⁶ El 9 de setiembre de 1947, treinta y cinco años después de la sanción de Ley Sáenz Peña y quince años más tarde que en Brasil, la Ley 13.010 fue aprobada por unanimidad. Su artículo 1º declaraba que «las mujeres argentinas tendrán los mismos derechos políticos y estarán sujetas a las mismas obligaciones que les acuerdan o imponen las leyes a los varones argentinos». De ese modo, el derecho de las mujeres argentinas a votar y ser elegidas quedó estrechamente asociado al peronismo y, especialmente, a la figura de Eva Duarte de Perón. Tal como señala Allegrone (2002: 26), «la presencia de

²⁶ Entonces, la composición de Cámara de Diputados era la siguiente: Partido Laborista (100 bancas), UCR (44 bancas), Conservadores (2 bancas) y Radicales antiperonistas (2 bancas). En el Senado, los partidarios de Perón disponían de 26 escaños y la oposición de 2 (Sabsay, 1999).

Eva Perón, ligada a las pasiones políticas del momento, la unieron a la Ley del Voto Femenino; más aún, muchas mujeres, incluso las que no pertenecen al Partido Justicialista, piensan que no solamente fue la única mujer que tuvo poder político en la Argentina [sino] que sin su fuerte presencia se hubiera tardado muchos años en obtener la Ley del Voto Femenino».

Un incentivo importante para estimular una mayor presencia de mujeres en la vida política nacional surgió de la propia estructura interna que se dio el Partido Peronista, organizado sobre la base de tres ramas: política, sindical y femenina. Por cierto, ésta ha sido una singularidad importante de la vida política argentina, la cual cobra aún más relevancia a la luz del análisis del caso de Brasil que se abordará en el siguiente capítulo. A partir de 1949, la activa participación de las mujeres en el Partido Peronista Femenino fundado ese año, al que se aseguraba un tercio del total de las candidaturas a cargos electivos, constituyó una experiencia clave, especialmente para las mujeres de las clases populares. En las elecciones legislativas del 11 de noviembre de 1951, por primera vez hubo candidaturas femeninas, la gran mayoría de ellas pertenecientes al Partido Peronista. El Partido Socialista, por su parte, presentó una candidata a senadora y dos a diputadas nacionales, mientras que la Unión Cívica Radical no incluyó a ninguna mujer en sus listas electorales (Deleis et al., 2002). En 1952, las mujeres (todas ellas provenientes del Partido Peronista Femenino) ocuparon el 15,4% de las bancas de la Cámara de Diputados y pasaron a constituir el 20% de los integrantes del Senado de la Nación (participación muy elevada en términos internacionales para los parámetros de la época). Luego de las elecciones de 1954, estas proporciones se ubicaron, respectivamente, en el 21,7% y 22,2% de cada Cámara.

A propósito de los importantes logros alcanzados, con frecuencia han sido señaladas tanto las potencialidades como los límites de aquella experiencia. Por un lado, de acuerdo con Sanchís (1988: 105), las mujeres adquirieron «visibilidad pública en tanto sujeto social que se asienta en la identidad de

género e incorpora masivamente a los sectores populares». Sin embargo, «pese a la inserción parlamentaria de una alta proporción de mujeres y la expresión institucional a través de un partido propio, las mujeres [estaban] excluidas del acceso a las decisiones, en la medida que estos espacios [eran] vistos como resultado del poder informal de Eva Perón, mucho más que de su propia capacidad de movilización».²⁷ Esta primera práctica de participación femenina en el Congreso Nacional fue abortada por el golpe de Estado de 1955 perpetrado por la autoproclamada *Revolución Libertadora* que puso fin al segundo gobierno de Perón, quien había sido reelecto en 1952. Los siguientes dos períodos de gobiernos constitucionales (1958-1961 y 1963-1966) se caracterizaron por una escasa presencia femenina en el Congreso. Un factor decisivo para esta merma estuvo dado por la proscripción del peronismo entre 1955 y 1972, partido que, como hemos visto, estimuló la incorporación de mujeres en el Parlamento argentino.

Tabla 1:
Mujeres en el Congreso de la Nación (1952-1975)

Año	Diputadas		Senadoras	
	Nº	%	Nº	%
1952	23	15,4	6	20,0
1955	34	21,7	8	22,2
1962	2	1,0	-	-
1963	1	0,5	-	-
1965	4	2,0	-	-
1973	19	7,8	3	4,3
1974	21	8,6	3	4,3
1975	22	9,0	3	4,3

Fuente: Molinelli et. al. (1999); Botte y Dorola (1996).

²⁷ Para un análisis de la experiencia de las primeras legisladoras nacionales, véase Peláez y Valobra (2005).

A lo largo de las décadas de 1950, 1960 y 1970, las sucesivas interrupciones de los regímenes constitucionales por dictaduras militares durante las cuales se clausuró el Congreso y se impidió el funcionamiento de los partidos políticos constituyeron un severo obstáculo para la participación política del conjunto de la ciudadanía. En el período 1973-75, durante el tercer gobierno peronista, se observó un leve incremento en la presencia femenina en el Congreso de la Nación, la cual alcanzó en 1975 el 9% en la Cámara de Diputados y el 4,3% en el Senado. Sin embargo, este avance fue nuevamente malogrado por el golpe de Estado del 24 de marzo de 1976, que derrocó al gobierno conducido por Isabel Martínez de Perón²⁸ y sumergió al país en un férreo autoritarismo hasta 1983.

Antes de este último golpe militar, en los inicios de la década de 1970, el país había experimentado la irrupción de un incipiente movimiento feminista de la segunda ola. Se formaron entonces grupos de reflexión y concienciación tales como la Unión Feminista Argentina (1970), Nueva Mujer (1970), el Movimiento de Liberación Feminista (1972) y el Centro de Estudios Sociales de la Mujer Argentina (1974), entre otros. Esas organizaciones, cuyas reivindicaciones políticas se centraron en la mejora de la situación legal y social de las mujeres, estuvieron fuertemente influenciadas por las experiencias y por las teorías que orientaron al movimiento feminista norteamericano y europeo (Archenti, 1987; Calvera, 1990). También es importante señalar que, durante el tercer gobierno peronista, se habían logrado ciertos avances relativos a la situación legal de las concubinas, de gran importancia en un país

²⁸ Isabel Martínez de Perón, la tercera esposa del Gral. Juan Domingo Perón, fue electa como Vicepresidente de su marido en 1973 y asumió el cargo de Presidente de la Nación ante el fallecimiento de aquel en 1974.

en ese entonces sin derecho al divorcio. No obstante, dichos progresos fueron contrarrestados por medidas como el veto a la venta de anticonceptivos y a una propuesta dirigida a modificar el régimen de la patria potestad que contemplaba una mayor equiparación de los derechos de las mujeres en ese ámbito.

Finalmente, en 1975, en el marco del Año Internacional de la Mujer patrocinado por Naciones Unidas, varios grupos feministas crearon el Frente de Lucha por la Mujer, que formuló demandas en favor de «la igualdad de oportunidades respecto a la educación y la capacitación, la derogación de la ley que prohibía la difusión y el uso de anticonceptivos, el aborto legal y gratuito, la Patria Potestad compartida, la no discriminación de la madre soltera y protección para su hijo» (Archenti, 1987: 28). Con todo, la profunda crisis política y económica que experimentaba el país dejó poco margen para el desarrollo de estas organizaciones, y el golpe de Estado de 1976 condujo a su disolución.

Durante la última dictadura militar (1976-1983), algunas mujeres jugaron un papel protagónico en la resistencia contra las más crueles violaciones de los derechos humanos que padeció la sociedad argentina. En abril de 1977, un grupo de mujeres se reunió por primera vez en la Plaza de Mayo. La búsqueda colectiva de sus hijos secuestrados y desaparecidos impulsó la organización de las Madres de Plaza de Mayo, que fueron las primeras en ejercer resistencia pública contra el régimen autoritario. Por otra parte, hacia el final de la dictadura, el Movimiento de Amas de Casa del País (1982), junto con la Unión de Mujeres Argentinas (fundada en 1947), organizó numerosas protestas contra la política económica y se solidarizó con los movimientos de derechos humanos (Feijoó y Gogna, 1985). También volvieron a conformarse grupos que se definían explícitamente como feministas, tales como la Agrupación de Mujeres Argentinas (1977), que más tarde se llamaría Asociación de Mujeres Alfonsina Storni, la Asociación Juana Manso (1978)

y la Unión de Mujeres Socialistas (1979), entre otras (Archenti, 1987). Estos antecedentes de organización de agrupaciones con diferentes objetivos, ideologías y metodologías, sentarían las bases para las acciones colectivas de mujeres en la fase de la transición democrática que se inició en 1983.

Las mujeres en la transición democrática

Luego de más de seis años de dictadura militar, y en un marco de acelerado descrédito del gobierno de facto que instrumentó una práctica masiva y sistemática de persecución política y exterminio físico, en el mes de octubre de 1983 se celebraron elecciones que resultaron en la victoria de la UCR y proclamaron Presidente de la República a Raúl Alfonsín. Una de las consignas de la campaña electoral de la UCR –Somos la vida– tocó un punto esencial de la resistencia de las mujeres contra la dictadura militar. La plataforma electoral de ese partido, además, había abrazado la reforma de la patria potestad y exigido remover todas las normas discriminatorias (Marx, 1992; Htun, 2003 a).

En esa singular coyuntura, donde para una gran parte de la sociedad «lo fundamental era eliminar el autoritarismo y encontrar los modelos auténticos de representación de la voluntad ciudadana» (Romero, 2001: 245), la preocupación por la estabilidad de las instituciones democráticas y por la defensa de los derechos humanos tuvieron una clara prioridad frente a las demandas específicas de género. Aún así, en esta época se reiniciaron y profundizaron las relaciones entre mujeres activistas provenientes de distintos ámbitos (políticos, sociales, culturales y académicos) que posibilitaron la movilización colectiva en defensa de los derechos civiles y políticos femeninos. En especial, las reivindicaciones en favor de la patria potestad compartida y del reconocimiento legal del divorcio revistieron una importancia especial por cuanto se trataba de demandas relegadas desde hacía varios decenios. Asimismo,

muchas mujeres comenzaron a participar masivamente en los partidos políticos²⁹ y, al mismo tiempo, surgieron numerosas organizaciones feministas sin vinculaciones partidarias que retomaron las metodologías de los años setenta organizando talleres, grupos de reflexión, de lectura y de difusión de sus actividades (Archenti, 1987).

Hacia fines de 1983, un grupo de mujeres militantes de distintos partidos políticos y sindicatos, junto con otras organizaciones de mujeres, crearon la Multisectorial de la Mujer, que desarrollaría una intensa labor presentando más de treinta proyectos legislativos en torno a reivindicaciones de género (Calvera, 1990).³⁰ Las actividades favorables a la reforma del derecho familiar encontraron aliados en distintas fuerzas políticas, y las agrupaciones feministas desplegaron una labor conjunta, más allá de las identificaciones partidarias. Como señalara una protagonista, «no nos importaba quién era radical, quién era peronista. Trabajamos con todos los partidos» (Ethel Díaz, Cf. Htun, 2003a: 122).

A pesar de que las mujeres –en particular las Madres de Plaza de Mayo– jugaron un papel de suma importancia en la resistencia contra la dictadura, y que una gran cantidad de militantes participó activamente en las campañas electorales a partir de 1983, la cantidad de diputadas nacionales disminuyó en comparación con el período 1973/75. Entre 1983 y 1989, aquella no alcanzó siquiera el 5% de las bancas y las mujeres tam-

²⁹ Para un análisis pormenorizado del caso de la UCR, véase Marx (1992).

³⁰ Los siete puntos mínimos del acuerdo de la Multisectorial comprendieron: ratificación del Convenio de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW); igualdad de los hijos matrimoniales y extramatrimoniales ante la ley; modificación del régimen de la patria potestad; cumplimiento de la ley «igual salario por igual trabajo»; reglamentación de la ley de guarderías infantiles; modificación de la ley de jubilación para el ama de casa; creación de la Secretaría de Estado de la Mujer (Calvera, 1990).

poco integraron las estructuras de conducción de los partidos políticos mayoritarios (UCR y PJ). En síntesis, con excepción del segundo gobierno peronista en los años cincuenta y de una leve recuperación durante el tercer gobierno de ese mismo partido (1973-76), «una tendencia de fondo se mantuvo casi invariable: la presencia de la mujer en el Parlamento fue decreciendo paulatinamente. De manera que, en la práctica, se repitió una y otra vez la experiencia de participar simplemente emitiendo el voto y –en contadas ocasiones– obteniendo la posibilidad de ser elegida» (Gallo y Giacobone, 2001: 13).

En el plano de las políticas públicas, bajo el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989) se creó la Dirección Nacional de la Mujer³¹ dependiente de la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia del Ministerio de Salud y Acción Social, que en 1987 fue transformada en la Subsecretaría de la Mujer. En 1992, ya bajo el gobierno de Carlos Saúl Menem (PJ / 1989-1999), la Subsecretaría fue sustituida por el Consejo Nacional de la Mujer (CNM), con dependencia directa de la Presidencia de la Nación. Este organismo jugaría un rol importante en las actividades a favor de la institucionalización de un cupo femenino incorporado en la legislación electoral del país. A partir de la reforma constitucional de 1994, el CNM pasó a la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Actualmente, es el organismo gubernamental responsable de las políticas públicas de igualdad de oportunidades y trato entre varones y mujeres, y forma parte del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales integrado por los Ministerios de Desarrollo Social, Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Salud, Educación, Ciencia y Tecnología, Economía y Producción, Planificación Federal e Inversión Pública y Servicios.

³¹ Cabe destacar que, durante el gobierno de Arturo Frondizi (1958-1962), había sido creada la Oficina Nacional de la Mujer, que funcionó hasta 1973. Sin embargo, como señalara Deleis (2002: 350), «contra las expectativas que había generado, el organismo se limitó a acumular estadísticas».

La adopción de cupos en el ámbito político

En el marco de un notable contraste entre la intensa participación femenina en las bases partidarias y su escaso acceso a las instancias de decisión y representación, algunas mujeres de diferentes partidos comenzaron a bregar por la adopción de medidas de acción afirmativa en el campo político. El contacto entre ellas mismas y con mujeres comprometidas en otros ámbitos de la sociedad civil se intensificó gracias a la institución de los *Encuentros Nacionales de Mujeres*³² que, además de conformar un ámbito para el tratamiento de una amplia gama de cuestiones de género a nivel nacional, se constituyeron también en un foro importante para el debate entre mujeres políticas de distintos signos partidarios.

Como consta en el acta del Primer Encuentro, el impulso de organizar la reunión se generó después de la participación de un grupo de argentinas en el Foro de Organismos No Gubernamentales en Nairobi, con motivo de la clausura de la Década de la Mujer de las Naciones Unidas (julio de 1985). De acuerdo con el referido documento, «el recuerdo de este hecho, sumado a la realidad constatada en nuestro país de la ausencia total de mujeres en las listas de los distintos partidos políticos, sin la posibilidad de acceder a funciones de importancia y de decisión, fue el detonante. Dicha situación despertó en el grupo, que luego constituiría la comisión promotora de la idea, la inquietud de provocar una reacción dinámica de parte de las demás mujeres, en defensa de sus derechos» (Encuentro Nacional de Mujeres, 1986: 5).

Entre los doce talleres destinados al tratamiento de distintos aspectos de la vida y del trabajo femenino, se realizaría uno sobre el tema *Mujer y Participación* en el cual se arribó, entre otras, a las siguientes conclusiones respecto de las acciones a

³² A partir de 1986 y hasta la fecha, estos encuentros pasaron a realizarse anualmente.

entablar. «Entendemos que debemos lograr un doble encuadre para canalizar nuestro accionar: por un lado afianzar los ámbitos específicamente femeninos donde tenemos más facilidad para intercambiar ideas y experiencias entre nosotras para romper el sometimiento y la marginación; por otro, insertarnos en todos los organismos políticos, sociales, gremiales, culturales, etc., donde discutamos con el conjunto nuestra problemática específica al mismo tiempo que los grandes problemas de cada sector» (Ídem, 1986: 27).

El contacto internacional fue un factor importante para el inicio de la lucha por la adopción de medidas de acción afirmativa en el ámbito de la representación política. El debate desarrollado en encuentros internacionales, especialmente en la Conferencia Mundial de la Mujer llevada a cabo en Nairobi (1985), el texto de la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)³³, así como el intercambio de experiencias especialmente con mujeres de partidos europeos, enriquecieron la elaboración de estrategias en la República Argentina.

Durante el período 1983-1989, algunas mujeres afiliadas a la UCR comenzaron a buscar soluciones al problema de la escasez de candidatas en las listas electorales de su partido, con el propósito de facilitar el mayor acceso de mujeres al desempeño de cargos legislativos y ejecutivos (Allegrone, 2002). En el Congreso Nacional de Mujeres de la UCR, que se realizó en octubre de 1989 en la ciudad de Santiago del Estero, se planteó por primera vez la necesidad de incluir cuotas de género del 35% para la integración de listas de candidatos a cargos partidarios y legislativos (Ídem, 2002). A pesar de que la Carta Orgánica Nacional del Partido Justicialista estipula que las tres ramas (política, sindical y femenina) tienen derecho a ser repre-

³³ En 1984, bajo la presidencia de Raúl Alfonsín, la Convención fue ratificada por el Congreso, de modo que se le otorgó el estatus de una ley nacional. Con la reforma de la Constitución Nacional de 1994, recibió rango constitucional.

sentadas de manera equitativa en la conducción partidaria y en las candidaturas a cargos legislativos, en el período 1987/89 las mujeres constituyeron sólo el 2,8% de los diputados peronistas y el 5% en el período inmediatamente posterior (Instituto Federal de Estudios Parlamentarios - IFEP, S/A).

La reacción negativa de la UCR ante las tentativas de impulsar la introducción de cuotas en su carta orgánica y la escasa participación de mujeres entre los diputados del PJ³⁴ fueron factores de peso para el desarrollo de dos proyectos de ley que propusieron la reforma del Código Electoral con el objetivo de obligar a todas las organizaciones partidarias a incluir más mujeres en las listas de candidatos a ciertos cargos electivos. Ambos proyectos fueron presentados en el mes de noviembre de 1989 –es decir, hacia el final del gobierno de Alfonsín– uno en cada Cámara del Congreso.

El primero de ellos –redactado por la senadora nacional por Mendoza Margarita Malharro de Torres (UCR)³⁵ como consecuencia del debate entablado en el Congreso Nacional de Mujeres Radicales– preveía la obligación de que los partidos políticos incluyeran un mínimo de 30% de mujeres en sus listas de candidatos legislativos en posiciones con posibilidad de resultar electas. El 16 de noviembre de ese mismo año, un grupo multipartidario de diputadas integrado por Norma Allegrone de Fonte, Florentina Gómez Miranda y Blanca Macedo de Gómez (UCR), Inés Botella (PJ), Ruth Monjardín (Partido Federal) y Matilde Fernández de Quarracino (Democracia Cristiana) presentó otro proyecto de ley en la Cámara de Diputados. En este caso, la propuesta estipulaba que las listas de

³⁴ Entre 1983 y 1993, el porcentaje de mujeres en los bloques del PJ osciló entre 3% y 6%. (IFEP, Ministerio del Interior).

³⁵ De acuerdo con Piscopo (2006), la senadora del PJ Liliana Gurdulich participó en la redacción de este proyecto. Sin embargo, como consecuencia de la presión ejercida por su bloque, no participó en la defensa del mismo durante el debate que tuvo lugar en el Senado.

candidatos a cargos legislativos no podían incluir más del 70% de personas del mismo sexo y que, por cada dos candidatos de un sexo, debía ubicarse uno del otro.

Con el propósito de promover y apoyar estos proyectos^{35 bis}, las mujeres desarrollaron múltiples iniciativas que gravitaron de forma decisiva en la posterior sanción de la Ley de Cupo Femenino. En 1990 se conformó la *Red de Feministas Políticas*, integrada por mujeres de quince partidos políticos. Bajo la consigna «*Con pocas mujeres en política, cambian las mujeres. Con muchas mujeres en política, cambia la política*», esta alianza se constituyó en un actor protagónico en el contexto de la discusión y aprobación de las cuotas (Archenti, 2000).

Paralelamente, el 5° Encuentro Nacional de Mujeres, que reunió una amplia gama de organizaciones y activistas en Termas de Río Hondo, expresó su apoyo explícito en esta dirección y, como medida práctica, «aprobó el envío de notas a los Presidentes de todos los partidos políticos y de ambas Cámaras para la aprobación de los dos proyectos presentados» (Consejo Nacional de la Mujer, 1994). En este marco, se coordinaron manifestaciones y acciones de difusión de los proyectos de ley en todo el país y se «convocó a una reunión de legisladores nacionales, provinciales y municipales en el recinto legislativo como modo de instalar el apoyo político e institucional al tema. Las mujeres se abocaron a planear acciones comunes tendientes a la aprobación de la ley: lobby dentro de las conducciones nacionales de los partidos y difusión entre las mujeres políticas y de otros sectores. Se realizaron movilizaciones masivas en Capital [Federal] y en el Gran Buenos Aires. En el interior del país se conformaron ámbitos multipartidarios para difundir el proyecto y generar adhesiones al tratamiento» (Ídem, 1994).

El Presidente Carlos S. Menem (1989-1999) hizo propia la demanda por la introducción de acciones afirmativas, una

^{35 bis} Como señala Lubertino (2004), las mujeres acordaron promover simultáneamente ambos proyectos y avanzar con aquel que prosperara más rápidamente.

medida coherente con su política de modernizar el país y de re-posicionarlo frente al mundo. El apoyo presidencial a la Ley de Cupo Femenino se debió, además, a la necesidad de dar respuesta a los reclamos planteados por las mujeres de su propio partido (Barrancos, 2002) y, probablemente, a la tentativa de capitalizar el voto femenino. Este respaldo, la persistencia de las mujeres de una gran parte de los partidos políticos (especialmente de la UCR y del PJ) y el apoyo de organizaciones como la *Multi-sectorial de la Mujer*, que nucleaba grupos feministas, militantes de partidos políticos e integrantes de organizaciones de la sociedad civil fueron factores cruciales para lograr la sanción de la ley (Gray, 2003).

La masiva presencia femenina en la sesión del Senado del 20 de setiembre de 1990 resultó decisiva para la aprobación unánime y sin enmiendas de la Ley 24.012 en la Cámara alta, a pesar de que se había emitido previamente un dictamen de mayoría con la recomendación de devolver el proyecto a las comisiones y un dictamen de minoría que recomendó su aprobación (Gallo y Giacobone, 2001). Durante el período transcurrido entre la media sanción de la ley en el Senado y su tratamiento en la Cámara de Diputados, las mujeres nucleadas en la *Red de Feministas Políticas* y las pocas diputadas nacionales que integraban entonces la Cámara baja ejercieron una presión importante a fin de lograr una votación positiva mediante la realización de actos políticos³⁶ y una práctica de

³⁶ Una acción de gran repercusión se llevó adelante en 1991, en el Consejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires que, en ese momento, contaba sólo con dos mujeres sobre un total de 62 concejales. Integrantes de la Red de Feministas Políticas realizaron el simulacro de una sesión en la que las mujeres constituían la totalidad de los legisladores. Con debates sobre temas tan variados como la preservación del medio ambiente, la salud pública, la discriminación de las mujeres, las consecuencias del indulto a represores de la dictadura militar, entre otras, las representantes de los distintos partidos políticos procuraron mostrar cuáles serían las pautas que orientarían la política con una mayor representación de mujeres.

lobby frente a sus pares masculinos. «El día del tratamiento de la Ley [el 6 de noviembre de 1991] el Congreso fue prácticamente tomado por mujeres militantes de todos los partidos políticos, que llenaron no sólo las galerías del recinto sino también las calles de alrededor con la consigna de no irse hasta conseguir la sanción de la Ley» (Durrieu, 1999: 144). Esta iniciativa, junto con la inclinación del Poder Ejecutivo a favor de la Ley de Cupo Femenino, fue decisiva para que los diputados del partido oficialista (PJ) se presentaran en el recinto en cantidad suficiente para generar las condiciones del tratamiento de la ley, la cual, finalmente, fue sancionada con 143 votos a favor, 7 en contra y tres abstenciones (Gallo y Giacobone, 2001).

El debate parlamentario de la Ley de Cupo Femenino

El debate parlamentario de la Ley de Cupo Femenino no puso en cuestión la necesidad de incrementar la participación de las mujeres en las instituciones representativas, pero en ambas Cámaras se evidenció la oposición de algunos legisladores a la propuesta de instituir cuotas legales para candidaturas. Las objeciones principales provinieron de dos organizaciones partidarias de orientación ideológica marcadamente diferente, la Unión del Centro Democrático (UCeDé) –cuyos legisladores votaron en contra de la aprobación de la Ley 24.012– y el Movimiento al Socialismo (MAS) –cuyos representantes se abstuvieron en la votación–, aunque también se expresaron de manera contraria a la norma algunos parlamentarios de otras fuerzas políticas.

Los discursos adversos a las cuotas cuestionaron la pertinencia y la constitucionalidad de este tipo de acción afirmativa, y también señalaron algunos problemas técnicos para su implementación. En cuanto a las posiciones favorables a la institución de cuotas, es posible diferenciar dos líneas argumentativas que remiten a diferentes modos de concebir el rol de

las mujeres en las instituciones representativas. Mientras que una parte de sus defensores y defensoras apeló principalmente al argumento de la justicia para fundamentar la necesidad de revertir una situación de inequidad de género, en otros casos se enfatizaron las virtudes femeninas y los aportes diferenciales que las mujeres podrían incorporar a la política.³⁷

Al manifestar su posición contraria a la sanción de una ley de cuotas, el Senador Sánchez (PJ) discutió la necesidad de este tipo de dispositivos en la Argentina y exhortó a los partidos políticos a asumir sus responsabilidades sin la intermediación de una obligación legal. Con todo, cabe recordar que fue precisamente la renuencia partidaria a aplicar cuotas voluntarias en sus listas de candidatos lo que llevó a las mujeres políticas a buscar una solución por la vía de la reforma de la legislación electoral.

«Yo creo que este proyecto es más una expresión de anhelo para todas las mujeres sometidas en diversos lugares del globo, que no encaja con la realidad argentina porque hace mucho tiempo en la vida del país la mujer argentina [...] legalizó su presencia natural en la vida de la Nación [...] Sí exhorto a las agrupaciones políticas a que determinen en sus cartas orgánicas cuál es la proporción real y justa que le corresponde a la mujer dentro de ellas» (Senador Sánchez; Cf. Gallo y Giacobone 2001: 105).

La oposición al proyecto de ley sostenida por la UCeDé se inscribió fundamentalmente en la defensa del liberalismo, de manera coherente con la orientación ideológica de dicho partido. Desde esta perspectiva, se argumentaría que un cupo femenino contradecía el principio de igualdad:

«La norma que se pretende instrumentar vulnera el principio de igualdad ante la ley y conlleva un agravio hacia la mujer, ya que se considera que sólo puede acceder a lugares de impor-

³⁷ Con el propósito de describir los argumentos principales, se tratan conjuntamente los debates que tuvieron lugar en el Senado y en la Cámara de Diputados.

tancia mediante el imperio coactivo de una ley» (Diputado Nicolás Garay; Cf. Gallo y Giacobone 2001: 105).

El diputado Alberto Albamonte (UCeDé) planteó otro punto crítico importante al aducir que la instauración de una cuota femenina por ley implicaba una injerencia desmedida del Estado en la dinámica interna de las organizaciones partidarias. Al mismo tiempo, apeló al argumento liberal del mérito para indicar que una medida especial para apuntalar candidaturas femeninas lesionaría el reconocimiento de aquellas mujeres que, por su trayectoria, habían logrado conquistar espacios propios en la política institucional de la Argentina.

«Esta norma es básicamente un proyecto de ley de intervención porque irrumpe en forma compulsiva y directa en la vida de los partidos políticos. Me parecería razonable que este debate se hiciera en las convenciones de los partidos, en sus órganos, donde se reclamara a sus dirigentes que modifiquen determinada actitud, pero traer esto al recinto -considerándose que tal vez la ley es el camino más corto- agravia, por lo menos, a algunos partidos, como al que pertenezco. La norma que estamos considerando resulta compulsiva, retrógrada y ofensiva para aquellas mujeres con méritos suficientes para ganar el espacio que han logrado las legisladoras que se encuentran en el recinto y las mujeres que han contribuido decididamente al crecimiento de nuestro país» (Diputado Alberto Albamonte; Cf. Tula, 2002: 65).

Otro argumento contrario colocó el énfasis en los problemas *técnicos* inherentes a la aplicación del cupo y en la supuesta *sobre-representación* de las mujeres en el Poder Legislativo que de ello podría resultar. La explicación ofrecida por el diputado Diego M. Seguí (PJ), expresa gráficamente el temor de algunos políticos masculinos a perder posiciones en las listas partidarias, viendo así amenazadas sus aspiraciones políticas.

«Cuando hablamos del 30 por ciento todos pensamos en términos aritméticos, pero en realidad se produce un avance geométrico, ya que el 30% de tres es 0,9%, lo cual se transfor-

ma en un legislador. En el caso de distritos más grandes a los que les corresponden seis diputados, el 30 por ciento es 1,8 lo que da un total de dos del sexo femenino, y ello ocurrirá en las sucesivas renovaciones. ¿Cuál será el criterio del juez electoral de la Capital Federal? [...] ¿Quién le indicará al juez cuáles son los candidatos en condiciones de ser electos? [...] En los partidos menores la situación será dramática ya que deberán ubicar en primer término de la lista a un candidato femenino³⁸ [...] Según los análisis que hemos realizado, vemos que los distritos grandes van a ir perdiendo legisladores de sexo masculino, con lo cual luego de la quinta renovación que sufra esta Cámara contaremos con 179 legisladores del sexo femenino (*Aplauso en las galerías*)» (Diputado Diego Seguí; Cf. Gallo y Giacobone, 2001: 81-82).

Por último, el diputado Luis Zamora, del MAS, fundamentó su posición contraria a la sanción de una ley que garantizara cierta participación femenina mínima en las listas partidarias bajo el argumento de que ello no modificaría la situación de las mujeres, cuya situación de explotación no les permitiría dedicarse a la política.

«...podemos otorgar a las mujeres el 80 por ciento de la representación parlamentaria, pero estoy seguro de que no lo podrán ocupar porque no tienen tiempo para hacer política dado que viven totalmente explotadas» (Diputado Luis Zamora; Cf. Gallo y Giacobone 2001: 94).

Los argumentos favorables al proyecto de Ley de Cupo, en cambio, justificaron la necesidad de una medida de acción afirmativa principalmente en virtud de la que las mujeres representaban más de la mitad del electorado pero constituían una pequeña minoría en el Congreso Nacional del país, lo cual lesionaba la legitimidad de las instituciones democráticas. Desde esta perspectiva de justicia, se reconocía explícitamente que

³⁸ Interrupción de la diputada Gómez Miranda: «Deseo preguntar al querido compañero Seguí cuál es el problema de que una mujer sea la que encabece la lista» (Cf. Gallo y Giacobone, 2001: 81).

el derecho al sufragio no había sido suficiente para que las mujeres pudieran ejercer realmente el derecho a poder ser elegidas, hecho que se atribuía especialmente a su marginación en las estructuras decisorias de los partidos políticos.

En el debate de los días 20 y 21 de setiembre de 1990 que tuvo lugar en el Senado, la autora del proyecto de ley, Margarita Malharro de Torres (UCR), señaló la contradicción existente entre el papel de las mujeres en la resistencia contra la última dictadura militar y en el proceso de recuperación de la democracia y el rol asignado a ellas al interior de las organizaciones partidarias.

«Los partidos políticos se abren para amontonar mujeres que trabajen en las campañas electorales, para amontonar mujeres al pie de la tribuna y que el candidato pueda decir lo que va a hacer por ellas. Pero no empiezan a hacer desde el vamos lo fundamental, que es abrirles la puerta para que entren y se jerarquicen políticamente, integrando la lista de candidatas [...] En 1983, después de aquella terrible dictadura, se abrió nuevamente la afiliación a los partidos políticos y nadie llamó a la mujer a afiliarse. Fue sola y se afilió. ¿Saben por qué? Porque desde 1976 hasta 1983 la mujer argentina tuvo la militancia más trágica y cruenta que uno pueda imaginar. En ese momento despertó a la vida política. Y lo hizo con sangre y con dolor, comprendiendo que tenía que militar en un partido político para defender los derechos a la vida y a la libertad, que habían sido conculcados. Pero eso no fue reconocido» (Senadora Margarita Malharro de Torres; Cf. Gallo y Giacobone, 2001: 60-62).

En la sesión extraordinaria de la Cámara de Diputados, realizada los días 6 y 7 de noviembre de 1991, la diputada Inés Botella (PJ) coincidió con la crítica formulada por Malharro de Torres, e hizo hincapié en la marginación de las mujeres en los procesos de confección de las listas partidarias, comandados por dirigentes de sexo masculino.

«Conformamos el 59 por ciento del padrón electoral, pero como representantes políticos sólo alcanzamos un 3 por ciento. Esta es una situación de absoluta injusticia. Si bien somos muchas,

parece que cuando a las 4 o 5 de la madrugada los hombres confeccionan las listas electorales [...] no tienen tiempo de acordarse de las compañeras militantes que tenemos igual capacidad para desempeñarnos» (Diputada Inés Botella; Cf. Gallo y Giacobone, 2001: 75).

La diputada Gabriela González Gass (UCR), por su parte, subrayó que las cuotas eran medidas necesarias para revertir situaciones de desigualdad y discriminación, y que, por tanto, debían ser visualizadas como disposiciones transitorias.

«Los países que tienen sociedades más justas y más abiertas [...] han incorporado en los estatutos de sus partidos políticos medidas similares con la convicción de que son disposiciones transitorias que garantizan una representación mínima de mujeres, y que con el correr del tiempo –al producirse la igualdad real– van a caer por sí solas. Ninguna minoría discriminada, ningún sector que esté excluido logra producir una situación de igualdad sin herramientas de este tipo [...] Esta medida es cuestionada tanto desde la izquierda como desde la derecha [...] ¿De dónde vamos a sacar mujeres para que integren las listas de candidatos? De los mismos lugares de donde las sacan para conseguir votos» (Diputada Gabriela González Gass; Cf. Gallo y Giacobone, 2001:77).

Con el propósito de justificar la necesidad de una mayor incorporación femenina en los ámbitos institucionales de decisión y representación política, diversas oradoras y oradores postularon que la mujer moraliza la política. De este modo, se exaltarían presuntas cualidades distintivas de las mujeres, asociadas a su género, para legitimar su participación política. Los fragmentos discursivos que se reproducen a continuación ilustran de manera elocuente esta perspectiva:

«Uno de los motivos por los que quiero que haya más mujeres en este recinto es por la rectitud que ellas tienen, que la han adquirido en la experiencia de la lucha cotidiana que libran en el hogar o en el trabajo y que sólo ellas son capaces de sobrellevar [...] Esa es la calidad de la mujer argentina que pretendo aquí, no sólo su inteligencia, su prestigio o su capacidad inte-

lectual. Creo que esa rectitud y esa lealtad de la mujer argentina es la que debemos incorporar a los hechos políticos y legislativos...» (Diputada Ruth Monjardín de Masci, Partido Federal; Cf. Gallo y Giacobone, 2001: 87).

«No olvidemos que ya sea por cultura, biología o educación, la mujer es más sensible a las necesidades reales, concretas y cotidianas de la gente [...] Así, mediante un discurso, un estilo y una ética nueva de la política construiremos un mundo más humano y menos cruel» (Diputada Matilde Quarracino, Democracia Cristiana; Cf. Tenewicki y Rossi, 1996: 114).

Es interesante advertir que varios de los opositores al proyecto de ley coincidían sobre estas supuestas aptitudes de *la mujer argentina*. En este sentido, el diputado Francisco Duraño y Vedia (UCeDé) elogió la tendencia de las mujeres a concentrarse en lo concreto –en contraposición a la abstracción de los varones– así como su cualidad moral, evidenciada en su supuesta menor propensión a cometer actos de corrupción.

«Creo que la mujer argentina tiene prendas de heroísmo y virtudes. La mujer tiene predisposición por lo concreto, rehuye las abstracciones en las que los hombres, a veces, perdemos mucho tiempo. Son concretas en los estudios que realizan y en la forma en que desempeñan sus funciones. Cuando se protesta en el ámbito del país contra la venalidad pública y la corrupción ningún ciudadano imagina a la mujer corrupta o venal» (Diputado Francisco Duraño y Vedia; Cf. Tenewicki y Rossi, 1996: 113).

Con todo, también conviene registrar que las citadas afirmaciones sobre la *naturaleza femenina* enfrentaron la oposición de algunas legisladoras. La diputada Olga Riutort (PJ), por ejemplo, criticó como demagógica a la alabanza de las *virtudes femeninas* en un contexto en el cual se excluía a las mujeres del acceso a los cargos de decisión más importantes del país:

«Las mujeres estamos cansadas de las señales sobre nuestra capacidad, nuestra sensibilidad y nuestro sentido de humanidad [...] De nada sirve que sólo en ocasiones elogien nuestra ética si no se nos permite acceder a los niveles donde la política va a

determinar el modelo de sociedad que queremos lograr» (Diputada Olga Riutort; Cf. Tenewicki y Rossi, 1996: 115).

Estos debates no sólo expusieron los principales argumentos ideológicos en favor y en contra del cupo femenino, sino que –a partir de algunos cuestionamientos de orden *técnico*– prefiguraron los conflictos que tuvieron lugar en el proceso de implementación de Ley 24.012. Una vez aprobada la norma, las mujeres políticas desarrollaron numerosas acciones destinadas a garantizar el correcto cumplimiento de la cuota legal, inicialmente vulnerada en la práctica por parte de distintos partidos.

La Ley de Cupo Femenino, su reglamentación y su sistema de sanciones

Como ha sido previamente señalado, la Argentina fue el primer país del mundo que adoptó una cuota mínima de candidaturas para mujeres mediante la reforma de su legislación electoral, obligando de esa manera a todos los partidos políticos a aplicar un cupo femenino en sus listas de candidatos a cargos legislativos nacionales. Con ello, se transformó en un caso de referencia para otros países latinoamericanos que, a diferencia de los sistemas de cuotas voluntarias distintivos de la experiencia europea, adoptaron normas análogas.

Con la sanción de la Ley 24.012, promulgada el 29 de noviembre de 1991, el artículo 60 del Código Electoral adoptó la siguiente redacción: «Las listas que se presenten deberán tener mujeres en un mínimo de un treinta por ciento (30%) de los candidatos de los cargos a elegir y en proporciones con posibilidad de resultar electas. No será oficializada ninguna lista que no cumpla estos requisitos». Por la modalidad indirecta de elección de senadores, vigente hasta el año 2001, esta medida, en un principio, solamente se aplicó a los comicios para diputados nacionales. El 8 de marzo de 1993 fue promulgado el decreto N° 379, reglamentario de la Ley 24.012, que defi-

nió más explícitamente el mecanismo de aplicación del cupo femenino. En sus considerandos, estableció que «la finalidad de la Ley es lograr la integración efectiva de la mujer en la actividad política, evitando su postergación al no incluirse candidatas femeninas entre los candidatos con expectativa de resultar electos». A este fin, se especificó que el cupo del 30% debía entenderse como la cantidad mínima y que debía incluirse una mujer por cada dos varones. En el caso de que se renovaran solamente dos cargos, al menos uno de ellos debía tener como candidata a una mujer.

A pesar de la claridad del decreto con respecto a los lugares que debían ocupar las candidatas en las listas partidarias, en las elecciones legislativas de 1993 «los partidos políticos presentaron sus listas con un ‘criterio minimalista’, es decir, con un 30% de mujeres en su composición pero ocupando éstas los últimos lugares, sin posibilidades ciertas de ser elegidas» (Tula, 2002: 67). Para ello, argumentaron que la disposición de incluir una mujer como mínimo en el segundo lugar de la lista si un partido no renovaba más de dos bancas significaba una alteración del espíritu de la ley, dado que transformaría el cupo del 30% en uno del 50% (Lázzaro y Fraquelli, 2003). Desde esta perspectiva, se interpretaría que la expresión «con probabilidad de ser electa» debía referirse a la totalidad de los escaños a renovar en un distrito y no a los de un partido, puesto que, hipotéticamente, cualquier partido podría ganar la totalidad de las bancas en juego. Estas circunstancias originaron nuevamente una notable solidaridad entre mujeres de diversas fuerzas políticas, quienes se organizaron para velar por el cumplimiento del cupo femenino. Como lo recuerda la ex legisladora Marcela Durrieu:

«Nos comunicamos con las mujeres candidatas de todos los partidos políticos cuyas listas no cumplían con la ley y ellas organizaron operativos con abogadas que las patrocinaban en cada provincia con recursos del Consejo Nacional de la Mujer y otros aportes. Todo ello, a pesar de que carecíamos de estructura, los plazos electorales eran muy cortos y estrictos y estábamos obligadas a actuar simultáneamente en los 24 distritos electorales

del país, con un total de 213 listas. Fue necesario organizar una red de información para conocer rápidamente cómo se habían conformado las listas de todos los partidos» (Durrieu, 1999: 150).

Un obstáculo que se presentó en este contexto estuvo dado por las restricciones legales que dificultaban la impugnación de listas que no cumplían con los requisitos mínimos establecidos por la Ley 24.012. Ello se debió, sobre todo, a la negativa de la justicia electoral de aceptar pleitos que no fueran presentados por un particular damnificado, es decir, por una candidata. De este modo, las candidatas que iniciaron medidas legales debieron enfrentar fuertes presiones por parte de los partidos políticos a los que pertenecían. En algunas provincias (Santiago del Estero, Tucumán y Salta) fueron amenazadas con la expulsión³⁹; en otros casos, los partidos optaron por eliminarlas de las listas de modo tal que no estuvieran en condiciones legales de impugnarlas (Tula, 2002).

Ante este dificultoso panorama, el Consejo Nacional de la Mujer, que durante las elecciones de 1993 veló por la correcta aplicación de la Ley de Cupo Femenino y de su decreto reglamentario en todo el país, «emplazó para su cumplimiento a los partidos políticos de todas las provincias cuyas listas no respetaban las disposiciones dictadas para su integración. Posteriormente, en los casos en que no se rectificaban, se presentaron Recursos de Amparo ante los correspondientes Juzgados Electorales. Asimismo, el Consejo brindó asistencia técnica para la presentación de reclamos a las candidatas que lo hicieron personalmente. Con este objetivo, se desarrolló una red de apoyo técnico y político entre el Consejo y las mujeres candidatas de todas las jurisdicciones» (Consejo Nacional de la Mujer, 1994: 45-46).

³⁹ Por lo menos en un caso –el de la UCR de la Provincia de Santiago del Estero– la candidata que se presentó ante las instancias partidarias exigiendo el cumplimiento de la ley fue desafiada del partido.

A pesar de la presión sufrida y del peligro de recibir sanciones partidarias, varias candidatas se presentaron ante la justicia electoral⁴⁰ y lograron los primeros fallos en su favor. En uno de ellos, de particular importancia, la Cámara Nacional Electoral (CNE) ordenó la ubicación de la candidata del PJ de Entre Ríos, Darci Beatriz Sampietro, en el tercer lugar de la lista. En su extensa fundamentación –más tarde confirmada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación– la CNE aclaró que «la interpretación de la Ley 24.012/91 y su decreto reglamentario 379/93 debía hacerse con arreglo a la realidad, descartándose así la mera posibilidad de que todo candidato sea potencialmente susceptible de ser electo» (Tula, 2002: 70). Es decir, la base de referencia debía ser el número de bancas de cada partido a renovar y no la totalidad de los escaños que le corresponden a un distrito.

Como consecuencia de la incorporación del artículo 37 sobre la igualdad de oportunidades para varones y mujeres en la Constitución Nacional reformada en 1994, la Cámara Nacional Electoral otorgó en 1995 al Consejo Nacional de la Mujer la legitimidad para iniciar acciones legales en defensa de todas las candidatas (Fallo 1919/95 de la Cámara Nacional Electoral), posibilitando de esa manera la actuación judicial del organismo. Ese mismo año, el Consejo presentó varias causas para lograr el cumplimiento del cupo femenino.⁴¹ De hecho, entre 1993 y 2003 se contabilizó un total de 1.273 resoluciones de la CNE sobre la materia (Lázzaro y Fraquelli, 2003).

Otro factor importante para lograr el adecuado cumplimiento de la Ley de Cupo Femenino fue la intervención de la

⁴⁰ Para el año 1993, Lázzaro y Fraquelli (2003) contabilizan, en el ámbito de los partidos con actuación nacional, siete causas contra la UCR, seis contra el PJ y cinco contra la UCeDé, sin contar las demandas iniciadas por el CNM. En 1995, el PJ fue demandado quince veces, la UCR ocho, el FREPASO cuatro, Fuerza Republicana y el Partido Demócrata Cristiano dos, la UCeDé, el Partido Federal y el MID, una vez cada uno.

⁴¹ El listado de fallos puede consultarse en Gallo y Giacobbone (2001).

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) a favor de María Teresa Merciadri de Morini, afiliada de la UCR, quien, en 1994, había efectuado una denuncia ante esa instancia por «la violación de los derechos al debido proceso, a los derechos políticos, a la igualdad ante la ley y a los recursos efectivos por parte de la República Argentina en su perjuicio» (Lázzaro y Fraquelli, 2003:9).⁴² La CIDH admitió el caso e intervino frente al gobierno del Presidente Fernando de la Rúa (UCR), quien había triunfado en las elecciones de octubre de 1999 como candidato de la Alianza para el Trabajo, Justicia y Educación (formada por la UCR y el FREPASO) y sucedido a Carlos Menem (PJ). El 8 de marzo de 2001 se llegó a una solución amistosa del conflicto.

En síntesis, las demandas judiciales iniciadas por mujeres políticas cuyas acciones trascendieron las fronteras partidarias, junto con la actividad desplegada por el Consejo Nacional de la Mujer, obligaron a los partidos políticos a cumplir con la norma y evitaron que, en la práctica, se impusiera una interpretación incorrecta de la Ley de Cupo Femenino. Como consecuencia de estos conflictos, el 28 de diciembre de 2000 el Presidente De la Rúa promulgó un nuevo decreto reglamentario, N° 1246/2000⁴³, que sustituyó al vigente hasta entonces (N° 379/93). Dicho decreto estableció que «el diferente criterio aplicado por los distintos partidos políticos y los fallos también discordantes de los respectivos tribunales, hacen indispensable dictar una norma que tenga en cuenta las más claras y garantizadoras interpretaciones judiciales», y que «uno de los criterios más divergentes corresponde a la ubicación de

⁴² En 1993, la Cámara Nacional Electoral rechazó el recurso de Merciadri de Morini, que había iniciado una causa contra la UCR por incumplimiento de la Ley de Cupo Femenino, por falta de legitimidad, ya que ella no era una damnificada directa (Allegrone, 2002).

⁴³ Véase anexo 3.

las candidatas mujeres en las listas, lo que ha motivado en muchos casos que éstas estén conformadas por varones en los lugares expectables contrariando lo dispuesto por la referida Ley 24.012, que claramente indica que las mujeres deben ocupar como mínimo el 30% de la lista en lugares con posibilidad de resultar electas». Además, el decreto estipuló que el cupo femenino se aplica a todos los cargos electivos de diputados, senadores y constituyentes nacionales; que el 30% de las candidaturas destinado a mujeres se refiere a la cantidad mínima; y que la cuota sólo se considera cumplida cuando es aplicada en función del número de cargos que cada partido o alianza renueva en la elección correspondiente.

Asimismo, se estableció una casuística extensa para determinar la aplicación del cupo femenino en diversas situaciones que pudieran dar lugar a dudas. De este modo, quedó sentado que: 1) «En los casos en que la aplicación matemática de este porcentaje [30%] determinare fracciones menores a la unidad, el concepto de cantidad mínima será la unidad superior»⁴⁴, con lo cual se subsanó el problema inherente al decreto 379/93 que permitió que en ciertos casos no se cumpliera la cuota mínima del 30%. 2) Si un partido o una alianza se presenta por primera vez o renueva sólo una banca⁴⁵, la persona que ocupa el

⁴⁴ Como señala Archenti (2003), el decreto 373/93 establecía que, en el cálculo de la cuota mínima de mujeres, las fracciones menores a 0,50 se redondeaban a la unidad menor y las fracciones mayores a 0,50 a la unidad mayor. Por ejemplo, si se renovaban 4 cargos, el partido debía postular como mínimo a una mujer (ya que el 30% de 4 es igual a 1,2) y, en el caso de renovar 8 bancas, a dos mujeres (el 30% de 8 es igual a 2,4). Es decir, en ambos casos la cuota se redujo a 25%.

⁴⁵ Si bien el número de candidatos presentados por un partido equivale a la cantidad total de diputados que se eligen, el emplazamiento mínimo de las mujeres se determina de acuerdo a la cantidad de cargos vencidos del partido. Por ejemplo, si en un distrito se eligen en total 5 diputados, pero son dos los diputados de un determinado partido cuyo mandato vence, la cuota mínima se calcula sobre la base de este último valor y, en consecuencia, una mujer debe ocupar como mínimo el segundo lugar de la lista.

segundo lugar de la lista debe ser del sexo opuesto a la persona en el primer lugar. Si se renuevan dos cargos, el primero o segundo puesto corresponde a una mujer. Si hay más cargos en juego, una mujer debe figurar en los primeros tres lugares. 3) En una lista no pueden colocarse tres personas del mismo sexo en lugares subsiguientes hasta cumplir con el mínimo del 30%. 4) Los partidos y alianzas deben ajustar sus reglamentos partidarios a esta norma. 5) Si una candidata renunciara o falleciera antes de los comicios debe ser reemplazada por otra mujer, mientras que un varón puede ser reemplazado por una mujer.

Por otra parte, el nuevo decreto reglamentario definió explícitamente las sanciones aplicables a las listas que no cumplan con la Ley de Cupo Femenino. El juez con competencia electoral concede un lapso de 48 horas para que el partido en cuestión reubique a los candidatos de acuerdo con la norma; en caso contrario, el Tribunal ubicará de oficio a las mujeres que siguen en la lista en los lugares correspondientes. Otro aspecto digno de mención es la disposición según la cual todas las personas inscriptas en el padrón electoral de un distrito tienen el derecho de impugnar una lista si consideran que esta viola la Ley 24.012. De ese modo, quedó superada la necesidad de que las candidatas mismas efectúen la denuncia en su condición de *particular damnificado*. En virtud del conjunto de las disposiciones señaladas, a partir de la entrada en vigor del decreto 1246/00 se redujeron severamente las posibilidades de incumplir las exigencias estipuladas por la Ley de Cupo Femenino.

Otro paso importante en la institucionalización del cupo femenino fue dado por la Asamblea Nacional Constituyente de 1994, que contó con la participación de un 26% de mujeres entre sus integrantes. En ese marco, a través de su actuación conjunta, las constituyentes consiguieron la inclusión de la acción afirmativa en la Constitución Nacional y el reconocimiento del rango constitucional de la CEDAW. De ese modo, Argentina es hoy uno de los pocos países

del mundo⁴⁶ que incluyó la cuota electoral en su Carta Magna, cuyo artículo 37 estipula que «la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral». Para ello, se faculta al Congreso a legislar acerca de medidas que garanticen la «igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes» (Art. 75). Finalmente, la Disposición Transitoria Segunda aclara que las acciones positivas «no podrán ser inferiores a las vigentes al tiempo de sancionarse esta Constitución».

Es posible suponer que la actuación de las convencionales constituyentes femeninas ganó en eficiencia en virtud de las alianzas establecidas entre las integrantes de distintos partidos (Waylen, 2000) y que, «a pesar de que hubo pocas feministas en la Asamblea, su presencia ayudó a plantear y profundizar el debate sobre asuntos que difícilmente se habrían desarrollado sin la presencia de mujeres» (Feijóo, 1998: 42).

La adopción de cupos en otros ámbitos

La sanción de la Ley 24.012 marcó el inicio de un proceso de ampliación del ámbito de aplicación de los cupos legales. Actualmente, con la excepción de Entre Ríos (donde está pendiente el tratamiento de un proyecto de ley que prevé un cupo femenino de 50%) y de Jujuy, las provincias argentinas cuentan con algún sistema de cuotas para candidaturas de mujeres a cargos legislativos subnacionales.⁴⁷ Generalmente, éstas es-

⁴⁶ Los otros países son Afganistán, Bangladesh, Burundi, Francia, Guyana, Irak, Kenya, Nepal, Rwanda, Taiwán, Tanzania y Uganda (Global Database of Quotas for Women).

⁴⁷ Cada provincia argentina posee su propia legislación electoral para cargos subnacionales.

tablecen un mínimo de 30%, aunque en los casos de Córdoba y Santiago del Estero alcanzan el 50%.

Al mismo tiempo, el 6 de noviembre de 2002 fue aprobada la Ley de Cupo Sindical Femenino (Ley 25.674, reglamentada por el decreto 514/2003), con aplicación a las negociaciones colectivas y a los organismos de conducción de los gremios. En su artículo 1º, esa ley establece que «cada unidad de negociación colectiva de las condiciones laborales, deberá contar con la participación proporcional de mujeres delegadas en función de la cantidad de trabajadoras de dicha rama o actividad». Para los cargos electivos y representativos, la ley estipula una participación femenina mínima del treinta por ciento, a condición de que «el número de mujeres alcance o supere ese porcentual sobre el total de los trabajadores». Si la participación de las mujeres no alcanzara el 30%, el cupo femenino a aplicar debe ser «proporcional a esa cantidad» (Art. 3). En cambio, con excepción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, no existen normas legislativas sobre acciones afirmativas para las Cámaras empresariales y los Colegios profesionales (Fundación Friedrich Ebert/ISPM, 2002: 25).

En cuanto a los partidos políticos se observa un panorama complejo. Algunos –entre ellos, la UCR y el Movimiento Popular Neuquino (MPN)– cuentan con una cuota femenina para las listas de candidatos a cargos partidarios de conducción. La Carta Orgánica del ARI establece una cuota neutral: «todas las listas a cargos electivos y partidarios, tanto titulares como suplentes, deberán estar integradas como máximo por un setenta por ciento (70%) de personas de un mismo sexo» (Artículo 48, inciso m). Por su parte, la Carta Orgánica Nacional del Partido Justicialista no menciona un cupo exacto sino que esta definición está comprendida en las Cartas Orgánicas de las organizaciones provinciales. A modo de ejemplo, los estatutos del PJ de la Provincia de Buenos Aires, en su artículo 76, estipulan que «la integración de la Mujer se efectuará de conformidad con la legislación vigente».

El sistema electoral como marco para la aplicación del Cupo Femenino

En las elecciones legislativas nacionales, Argentina se divide en 24 distritos electorales (las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). De acuerdo con la Constitución de 1994, a cada uno de ellos le corresponde elegir tres senadores para un período de seis años, mediante un sistema de lista incompleta. De ese modo, el partido o alianza que concentra la mayor cantidad de votos positivos obtiene dos bancas en la Cámara alta, en tanto la tercera es ocupada por la fuerza política subsiguiente en cantidad de votos. Hasta 2001- año en que se renovó excepcionalmente la totalidad del Senado- los senadores eran elegidos indirectamente para un período de nueve años por las legislaturas provinciales y, en el caso de la Capital Federal, por medio de un colegio electoral.

A diferencia del Senado, el número de diputados por distrito oscila entre un mínimo de 5 y un máximo de 70, de acuerdo con su cantidad de población. La elección de los diputados –cuyo mandato es de cuatro años– se realiza a través de un sistema de representación proporcional D’Hont con una barrera legal del 3% del padrón distrital. Las listas partidarias son cerradas y bloqueadas. Vale decir, los electores deben optar por una lista ordenada de candidatos y no existe la posibilidad de expresar una preferencia ni de modificar el emplazamiento de los mismos.

El sistema de renovación de ambas Cámaras del Congreso de la Nación es parcial. La Cámara de Diputados renueva la mitad de sus miembros cada dos años. En este caso, los distritos que poseen un número impar de legisladores eligen por turno un número menor o mayor, de manera que cada cuatro años renuevan la totalidad de las bancas. En consecuencia, para la elección de diputados nacionales las magnitudes efectivas de los distritos electorales oscilan entre 35 y 2 escaños. El Senado se renueva por tercios, de modo tal que diferentes distritos eligen a la totalidad de sus representantes cada dos años.

Tabla 2:
Cantidad de diputados por distrito y esquema de renovación parcial

Distrito	Total de Diputados	Renovación parcial
Provincia de Buenos Aires	70	35 / 35
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	25	12 / 13
Santa Fe	19	9 / 10
Córdoba	18	9 / 9
Mendoza	10	5 / 5
Entre Ríos, Tucumán	9	4 / 5
Corrientes, Santiago del Estero	7	3 / 4
Chaco	7	3 / 4
Catamarca, Chubut, Formosa, La Pampa, La Rioja, Neuquén, Río Negro, San Luis, Santa Cruz, Tierra del Fuego	5	2 / 3
Jujuy, San Juan	6	3 / 3
Misiones, Salta	7	3 / 4
Total	257	

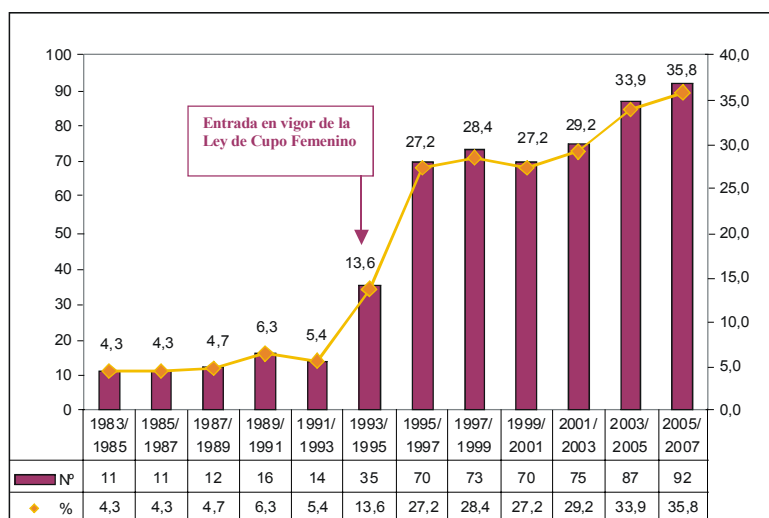
Fuente: Ministerio del Interior.

La representación femenina en el Congreso Nacional a partir de la vigencia del Cupo Femenino

La evolución de la participación femenina en la Cámara de Diputados y en el Senado de la Nación pone de relieve la eficacia de la Ley de Cupo adoptada en Argentina. Como podrá apreciarse en el siguiente gráfico, la cantidad de diputadas nacionales se mantuvo prácticamente estable entre 1983 (cuando representaban el 4,3% de los miembros de la Cámara baja) y 1991 (cuando sólo llegaban a representar el 6,3% del total

de diputados). En cambio, a partir de la entrada en vigor de la Ley 24.012 en los comicios de 1993, la proporción de diputadas alcanzó el 13,6% en una primera instancia, para llegar a conformar el 33,9% de los integrantes de la Cámara en 2003 y el 35,8% de los mismos luego de las elecciones legislativas que tuvieron lugar en 2005.

Gráfico 1:
Participación de mujeres en la Cámara de Diputados (1983-2005)⁴⁸



Cantidad total de diputados: 1983-1991: 254; 1991-2005: 257.

Elaboración propia en base a Molinelli, et al. (1999) y, para los períodos siguientes, a las nóminas de diputados nacionales publicadas por el Ministerio del Interior.

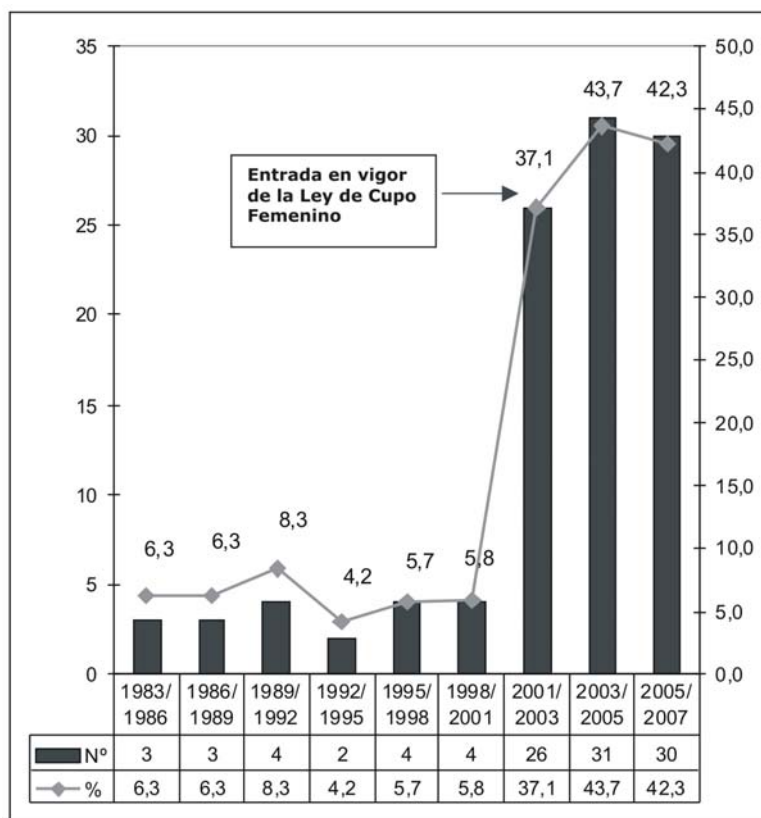
⁴⁸ Como consecuencia de renuncias durante los períodos legislativos puede cambiar la composición de las Cámaras en términos de sexo. En consecuencia, las cifras deben entenderse como datos sincrónicos inmediatamente posteriores a cada elección.

La proporción de diputadas nacionales en 1993, que representó el 13,6% del total de diputados, se explica, en primer lugar, por la renovación parcial de la Cámara baja –en virtud de la cual las disposiciones de la Ley de Cupo Femenino se aplicaron sólo a la mitad de las bancas– y por la práctica de relegar a las candidatas a posiciones en las listas que no garantizaban su posibilidad de resultar elegidas. Como ha sido señalado anteriormente, esta situación dio lugar a la presentación de demandas judiciales por parte de mujeres y, en definitiva, a la redacción de un nuevo decreto reglamentario de la Ley 24.012.

En cambio, debido a la renovación total del Senado en 2001⁴⁹, en la primera elección con arreglo a la Ley de Cupo Femenino la cantidad de senadoras nacionales se elevó de cuatro senadoras en ejercicio en el período 1998/2001 (5,8% de la Cámara alta) a 26 en 2001 (37,1% del Senado). Luego de las elecciones legislativas de 2003, la proporción de senadoras ascendió a 43,7%, para ubicarse en un 42,3% en 2005.

⁴⁹ Por la reforma constitucional de 1994, que reemplazó la designación de los senadores mediante las legislaturas provinciales por su elección directa, en 2001 se renovó excepcionalmente la totalidad del Senado. A fin de volver al sistema escalonado, la duración de los mandatos de un tercio de los senadores electos ese año fue acortado a dos años, y la de los dos tercios restantes se fijó en cuatro y seis años, respectivamente.

Gráfico 2:
Participación de las mujeres en la Cámara de Senadores (1983-2005)



Cantidad total de senadores: 1983–1995: 46; 1995–1998: 70 (dos vacantes); 1998–2001: 69 (tres vacantes); 2001–2003: 70 (dos vacantes); 2003–2005 y 2005–2006: 71 (una vacante).

Elaboración propia en base a Molinelli et al. (1999); Tula (2002); IFEP (s/a), listado de senadores 2003–2005 publicada por el Ministerio del Interior y, para 2005–2007, nómina de senadores publicada en la Página de Internet de la Cámara alta.

Si se analiza la participación de mujeres en el Congreso de la Nación según distrito electoral, también puede apreciarse el significativo aumento que ésta experimentó a partir de la entrada en vigor de la Ley de Cupo Femenino. Mientras que en el período 1991-1993, 13 de los 24 distritos no enviaron ninguna mujer a la Cámara de Diputados, en la legislatura 2003-2005 los únicos que no contaban con representación femenina eran Chubut⁵⁰ y San Juan. Cabe destacar que el porcentaje de diputadas para Chaco, Entre Ríos, Formosa, La Rioja, Neuquén, Santa Cruz y Tierra del Fuego fue superior al 40% del total de sus legisladores. A partir de los comicios de 2005, no se registran provincias sin representantes de sexo femenino (Tabla 3).

La evolución de la participación de mujeres por distrito electoral en el Senado ha sido aún más significativa. Mientras que en 1998 sólo dos mujeres fueron electas por las legislaturas de sus respectivas provincias, a partir de 2001 todos los distritos cuentan, como mínimo, con una senadora, lo cual se corresponde con los requerimientos de la Ley de Cupo Femenino. En los períodos legislativos 2003-2005 y 2005-2007, 7 de los 24 distritos pasaron a ser representados por dos senadoras y un senador (Tabla 4).

⁵⁰ Contrariamente a lo estipulado por la normativa vigente, el Partido Justicialista, que obtuvo dos bancas, postuló a una mujer en el tercer lugar de su lista de candidatos a pesar de que sólo renovaba una banca. De acuerdo con una comunicación personal del Tribunal Electoral de Chubut del 25 de septiembre de 2006, se trató de un error en la interpretación del decreto 1246/2000. Sin embargo, no hubo ninguna denuncia y el Tribunal no actuó ex officio. En San Juan se planteó un problema parecido, pero no obtuvimos una respuesta del Tribunal Electoral correspondiente.

Tabla 3: Participación de mujeres en la Cámara de Diputados por distrito electoral (En porcentajes)

Distrito	No. de diputados	1983/85	1991/93	1993/95	1995/97	1997/99	1999/01	2001/03	2003/05	2005/07
Buenos Aires	70	1,4	4,2	18,6	30,0	31,4	31,4	31,4	34,3	38,6
Capital Federal	25	4,0	4,2	20,0	32,0	28,0	32,0	28,0	44,0	44,0
Catamarca	5					40,0	40,0	20,0	40,0	20,0
Córdoba	18	3,0	5,6	11,1	27,8	22,2	22,2	22,2	27,8	38,9
Corrientes	7		14,3		28,6	42,9	14,3	28,6	28,6	28,6
Chaco	7			14,3	42,9	42,9	28,6	42,9	42,9	42,9
Chubut	5		20,0		40,0	20,0	20,0	40,0		20,0
Entre Ríos	9				22,2	33,3	44,4	44,4	44,4	22,2
Formosa	5	20,0	20,0		20,0		20,0	40,0	40,0	40,0
Jujuy	6	16,7	33,3	33,3	16,7	33,3	33,3	33,3	33,3	16,7
La Pampa	5				20,0	20,0		20,0	20,0	20,0
La Rioja	5				20,0	20,0	20,0	40,0	60,0	40,0
Mendoza	10			10,0	10,0	10,0	20,0	30,0	30,0	40,0
Misiones	7		14,3	14,3	28,6	42,9	42,9	42,9	42,9	42,9
Neuquén	5			20,0	20,0	20,0	60,0	20,0	60,0	40,0
Río Negro	5		20,3	20,0			40,0	20,0	20,0	20,0
Salta	7		14,3	33,3	28,6	42,9	42,9	42,9	28,6	28,6
San Juan	6	33,3			50,0	33,3				33,3
San Luis	5			20,0	40,0	40,0	20,0	20,0	20,0	40,0
Santa Cruz	5		20,0	20,0	40,0	60,0	40,0	20,0	40,0	40,0
Santa Fe	19			10,0	31,6	26,3	31,6	31,6	31,6	31,6
Santiago del Estero	7	14,3		14,3	14,3	14,3		14,3	28,6	28,6
Tierra del Fuego	5				20,0	40,0		20,0	40,0	40,0
Tucumán	9			11,1	22,2	11,1	22,2	22,2	33,3	44,4
Total	257	4,3	5,4	13,6	27,2	28,4	27,2	29,2	33,9	35,8

Elaboración propia en base a Molinelli et al. (1999), Ministerio del Interior y datos publicados en la Página de Internet de la Cámara de Diputados.

Tabla 4:
Participación de las mujeres en la Cámara de Senadores
por distrito electoral

Período legislativo	1995/1998 ¹		1998-2001 ²		2001/2003 ³		2003/2005 ⁴		2005/2007 ⁴	
	Senadoras									
Distrito	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Ciudad de Buenos Aires	1	33,3			1	33,3	2	66,6	2	66,6
Buenos Aires					1	33,3	2	66,6	2	66,6
Catamarca					1	33,3	1	33,3	1	33,3
Córdoba			1	33,3	1	33,3	1	33,3	1	33,3
Corrientes					1	33,3	1	33,3	1	33,3
Chaco					1	33,3	2	66,6	2	66,6
Chubut					1	33,3	1	33,3	1	33,3
Entre Ríos					1	33,3	2	66,6	2	66,6
Formosa	1	33,3			2	66,6	2	66,6	1	33,3
Jujuy					1	33,3	1	33,3	1	33,3
La Pampa					1	33,3	1	33,3	1	33,3
La Rioja					1	33,3	1	33,3	2	66,6
Mendoza					1	33,3	1	33,3	1	33,3
Misiones					1	33,3	1	33,3	1	33,3
Neuquén			1	33,3	1	33,3	1	33,3	1	33,3
Río Negro					1	33,3	1	33,3	1	33,3
Salta					1	33,3	1	33,3	1	33,3
San Juan					2	66,6	2	66,6	1	33,3
San Luis			1	33,3	1	33,3	1	33,3	1	33,3
Santa Cruz	1	33,3	1	33,3	1	33,3	1	33,3	1	33,3
Santa Fe					1	33,3	1	33,3	1	33,3
Santiago del Estero					1	33,3	1	33,3	1	33,3
Tierra del Fuego					1	33,3	1	33,3	2	66,6
Tucumán	1	33,3			1	33,3	2	66,6	1	33,3
Total	4	5,7	4	5,8	26	37,1	31	43,7	30	42,3

1) Dos vacantes. 2) Tres vacantes. 3) Dos vacantes. 4) Una vacante.

Elaboración propia en base a Molinelli et al. (1999), IFEP (s/a), Ministerio del Interior y Senado de la Nación.

En el período 2003-2005, en la Cámara baja existían 40 bloques. Entre ellos se destacaban, por su importancia, el del PJ (con el 50,2% del total de diputados) y el de la UCR (con un 17,1% de los mismos). Ambos eran seguidos, a gran distancia, por el ARI (3,9%), en tanto el resto de los bloques contaba con menos del 3% de las bancas cada uno. El PJ presentaba una participación de mujeres del 33,3% y la UCR del 27,3% sobre el total de sus respectivos legisladores. El ARI, partido de creación reciente, se caracterizaba por una participación femenina mayoritaria del 60%.

La proporción de mujeres en los bloques de los dos partidos con mayor cantidad de escaños comenzó a incrementarse significativamente a partir de la entrada en vigor de la Ley de Cupo Femenino. La UCR partió de un nivel de 4,8% de presencia femenina en el período 1991/93, para llegar a un 31,8% en el período 2001-2003. Después del quiebre de la Alianza UCR-FREPASO, la participación de las mujeres volvió a descender y alcanzó el 27,3% en 2003-2005, disminuyendo levemente al 26,4% luego de las elecciones de 2005. En el mismo período, la proporción de legisladoras del PJ se sextuplicó, pasando del 5,6% en 1991-1993 al 33,3% en 2003-2005, y se redujo al 32,7% en la legislatura siguiente (Tabla 5).

En cuanto a la composición del Senado por sexo y por partido político, a partir de la entrada en vigor de Ley de Cupo Femenino en 2001 la presencia de legisladoras se ha incrementado de manera notable. Los únicos partidos con presencia permanente en la Cámara alta son el PJ en sus diferentes vertientes (en cuyo caso la proporción de mujeres sobre el total de senadores aumentó del 2,8% en 1998-2001 al 43,9% en 2003-2005, llegando a un 46,6% en 2005); la UCR (con un incremento del 5% al 42,9%, que se ubicó en un 38,5% en 2005) y dos partidos provinciales: el Movimiento Popular Neuquino (que desde 1998 presenta una proporción constante de mujeres del 50%) y Cruzada Renovadora (que dispone de un escaño en el Senado ocupado desde 2001 por una mujer) (Tabla 6).

Tabla 5:
Evolución de la composición por sexo de los bloques
del PJ y de la UCR en la Cámara de Diputados
(1983-2007)
(Porcentaje sobre bancas por bloque)

Período	Cupo	UCR		PJ	
		Varones	Mujeres	Varones	Mujeres
		%	%	%	%
1983/85	No	96,9	3,1	94,7	5,3
1985/87		96,2	3,8	97,2	2,8
1987/89		94,0	6,0	97,2	2,8
1989/91		92,4	7,6	95,0	5,0
1991/93		95,3	4,8	94,4	5,6
1993/95		Renovación del 50% de las bancas	91,8	8,2	81,8
1995/97	Sí	82,6	17,4	70,2	29,8
1997/99		79,7	20,2	68,8	31,8
1999/2001		71,0	29,0	70,0	30,0
2001/03		68,2	31,8	69,2	30,8
2003/05		62,7	27,3	66,7	33,3
2005/07		73,6	26,4	67,3	32,7

En el caso del PJ, para todos los períodos se incluyen sus alianzas electorales con otras fuerzas minoritarias. Para el período 2005-2007 se sumaron los diputados de la Alianza Frente para la Victoria y del Peronismo Federal. Las cifras de la UCR para los períodos 1999-2001 y 2001-2003 se computan sobre la base de los legisladores de la Alianza celebrada entre ese partido y el FREPASO.

Elaboración propia en base a datos de IFEP y del Ministerio del Interior.

Tabla 6:
Evolución de la composición por sexo de los bloques
del Senado (1998-2007)
(Porcentaje sobre bancas por bloque)

	Sin Cupo		Con Ley de Cupo					
	1998-2001		2001-2003		2003-2005		2005-2007	
	Total bancas	%* mujeres	Total bancas	%* mujeres	Total bancas	%* mujeres	Total bancas	%* mujeres
Partido Justicialista**	36	2,8	40	37,5	41	43,9		
- PJ Frente para la Victoria							41	46,3
- Partido de la Victoria							1	100,0
- Justicialista San Luis							2	50,0
- Justicialista para el Diálogo de los Argentinos							1	100,0
- Federalismo y Liberación							1	
- Producción y Trabajo							1	
PJ Federal	3	0,0						
UCR	20	5,0	16	25,0	14	42,9	13	38,5
Radical Independiente			2	0,0	1	0,0	1	
Radical Rionegrino					1		1	
Renovador de Salta	1	0,0	1	0,0	1	0,0	1	
Movimiento Popular Neuquino	2	50,0	2	50,0	2	50,0	2	50,0
Movimiento Popular Jujeno	2	0,0						
Frente Cívico y Social	1	0,0	2	50,0	2	50,0	2	50,0
Frente Cívico Jujeno			2	50,0	2	50,0		
Frepaso	1	0,0	1	100,0	1	100,0		
Frente Grande			1	100,0	1	100,0		
Cruzada Renovadora	1	0,0	1	100,0	1	100,0		
Bloquista de San Juan	1	0,0						
Autonomistas	1	0,0						
Partido Liberal			1	0,0				
Fuerza Republicana			1	0,0	2	50,0	2	50,0
Partido Socialista					1	0,0	1	
Vecinalista – Partido Nuevo							1	
Vacantes	3		2		1		1	
	72	5,7	72	37,1	72	43,7	72	42,3

* El porcentaje de mujeres se calcula sobre la base del total de senadores en ejercicio.

** Después de las elecciones de 2005, en las cuales el peronismo compitió con varias alianzas electorales se formaron seis bloques.

Elaboración propia en base a los listados de senadores publicados por el Ministerio del Interior. Para 2005: nómina de senadores publicada en la página de Internet de la Cámara alta.

El funcionamiento del cupo femenino: ¿Se rompe el *techo de cristal*?

Frecuentemente, observadores y defensores de la introducción de cuotas femeninas o de género expresan la preocupación de que la definición de una participación mínima de mujeres en las candidaturas a cargos electivos, en la práctica pueda llegar a constituir valores máximos. Los datos presentados en los apartados anteriores podrían sugerir que, en la Argentina, logró sortearse esa tendencia. De ser así, la cantidad y el emplazamiento de las candidatas a diputadas y senadoras nacionales en las listas partidarias deberían superar los requisitos mínimos exigidos en la legislación.

Para determinar si realmente se han producido transformaciones en las prácticas de los partidos respecto de la nominación de candidatas, es necesario analizar los resultados electorales en cada distrito junto con la composición por sexo de las listas partidarias. Este abordaje permite un acercamiento más preciso que el de la composición por sexo del Congreso, dado que ésta —como consecuencia de la renovación parcial de ambas Cámaras y de otros factores como el relativamente frecuente reemplazo de titulares masculinos por legisladoras— no refleja en forma precisa los efectos del cupo.

En el caso del Senado, la proporción de mujeres electas entre 2001 y 2005 no permite suponer una superación de los requisitos mínimos establecidos por la Ley de Cupo Femenino. Dado que en cada distrito electoral se eligen tres senadores por medio de un sistema de lista incompleta que otorga dos bancas al partido que obtiene mayor cantidad de votos positivos y la tercera al subsiguiente en cantidad de votos, ningún partido puede renovar más de dos escaños y debe postular, como mínimo, a una mujer. En la práctica, esta provisión legal se traduce en un piso efectivo del 33,3% de senadoras por distrito. Como tendencia general se observa que, en cada distrito, la fuerza mayoritaria envía a la Cámara alta a un senador y una senadora respectivamente, mientras que la minoritaria generalmente es representada por un varón.

Tabla 7:
Porcentaje de senadoras electas sobre el total de senadores electos (2001-2005)

Distrito	2001	2003	2005
Capital Federal	33,3	*	*
Buenos Aires	33,3	*	66,7
Catamarca	33,3	33,3	*
Córdoba	33,3	33,3	*
Corrientes	33,3	33,3	*
Chaco	33,3	*	*
Chubut	33,3	33,3	*
Entre Ríos	33,3	*	*
Formosa	33,3	*	33,3
Jujuy	33,3	*	33,3
La Pampa	33,3	33,3	*
La Rioja	33,3	*	33,3
Mendoza	33,3	33,3	*
Misiones	33,3	*	33,3
Neuquén	33,3	*	*
Río Negro	33,3	*	*
Salta	33,3	*	*
San Juan	66,7	*	33,3
San Luis	33,3	*	33,3
Santa Cruz	33,3	*	33,3
Santa Fe	33,3	33,3	*
Santiago del Estero	33,3	*	*
Tucumán	33,3	33,3	*
Tierra del Fuego	33,3	*	*
TOTAL	36,1	33,3	37,5

*No se realizaron elecciones a senadores.

Elaboración propia en base a las nóminas de senadores publicadas por el Ministerio del Interior.

Los resultados logrados en las únicas oportunidades en las cuales se superó el piso mínimo de un tercio se deben a que, en las provincias de San Juan (2001) y Buenos Aires (2005), la lista

que logró una banca por la minoría había postulado a una mujer en el primer lugar, mientras que la lista que obtuvo la mayoría de los votos y por consiguiente dos bancas en la Cámara alta había postulado –de acuerdo con las exigencias de la Ley 24.012– a una mujer en segundo lugar. El hecho de que luego de las elecciones del año 2005 las senadoras argentinas constituyan el 42% de la Cámara alta se debe a las situaciones excepcionales señaladas y a una serie de reemplazos, y no a una superación generalizada del cupo mínimo.

En cuanto a las diputadas electas desde 1993 se observa –con la excepción del año 1999– un sostenido aumento de su proporción sobre el total de electos. A pesar de que también aquí la mayoría de los partidos políticos no hizo más que cumplir con las exigencias de la legislación, en algunos casos las mujeres lograron mejores ubicaciones que las estrictamente estipuladas. El análisis de las nóminas de diputados electos por distrito en los comicios legislativos de 2001 y 2005 publicadas por el Ministerio del Interior permite apreciar que, en ese primer año, el 21% de las listas partidarias que obtuvieron escaños en la Cámara baja superaron las exigencias mínimas establecidas respecto de la cantidad y el emplazamiento de las candidatas. En 2005, por su parte, las mujeres fueron postuladas en posiciones más favorables en el 29% de las listas.⁵¹ En 2001 y 2005, respectivamente, se contabilizaron 8 (sobre 58) y 9 (sobre 51) listas encabezadas por mujeres.

De esta manera es posible constatar que en el Senado, que se caracteriza por una mayor participación de mujeres, no se puede observar una superación del cupo femenino mínimo, mientras que en la Cámara de Diputados –con una menor presencia femenina– se percibe cierto progreso en la postulación de mujeres tanto en lo atinente a su cantidad como a su emplazamiento en las listas partidarias. Sería interesante observar si esta tendencia se mantiene y se incrementa en el tiempo para poder evaluar si la Ley de Cupo Femenino está estimulando transformaciones en las relaciones de género al interior de los partidos políticos.

⁵¹ En todos los casos nos referimos a listas partidarias que obtuvieron escaños en la Cámara baja en los respectivos comicios.

Tabla 8:
Mujeres electas por distrito sobre el total de diputados electos (1993 – 2005)

	1993		1995		1997		1999		2001		2003		2005		
	Total	Mujeres %	Total	Mujeres %	Total	Mujeres %	Total	Mujeres %	Total	Mujeres %	Total	Mujeres %	Total	Mujeres %	
Capital Federal	13	4	30,8	12	3	25,0	13	3	23,1	12	4	33,3	13	6	46,2
Buenos Aires	35	10	28,6	35	12	34,3	35	10	28,6	35	12	34,3	35	13	37,1
Catamarca	3	0	0,0	2	0	0,0	3	2	66,7	2	0	0,0	3	0	0,0
Córdoba	9	2	22,2	9	2	22,2	9	2	22,2	9	3	33,3	9	3	33,3
Corrientes	3	0	0,0	4	2	50,0	3	1	33,3	4	0	0,0	3	1	33,3
Chaco	4	1	25,0	3	2	66,7	4	1	25,0	3	1	33,3	4	2	50,0
Chubut	2	0	0,0	3	1	33,3	2	0	0,0	2	0	0,0	3	0	0,0
Entre Ríos	5	0	0,0	4	2	50,0	5	1	20,0	4	2	50,0	4	1	25,0
Formosa	2	0	0,0	3	1	33,3	2	0	0,0	3	1	33,3	2	1	50,0
Jujuy	3	0	0,0	3	1	33,3	3	1	33,3	3	1	33,3	3	1	33,3
La Pampa	3	0	0,0	2	1	50,0	3	0	0,0	2	0	0,0	3	1	33,3
La Rioja	2	0	0,0	3	1	33,3	2	0	0,0	3	1	33,3	2	1	50,0
Mendoza	5	1	20,0	5	0	0,0	5	1	20,0	5	1	20,0	5	2	40,0
Misiones	3	1	33,3	4	1	25,0	3	1	33,3	4	2	50,0	3	1	33,3
Neuquén	3	1	33,3	2	0	0,0	3	1	33,3	2	1	50,0	3	1	33,3
Río Negro	2	0	0,0	3	0	0,0	2	0	0,0	3	0	0,0	3	0	0,0
Salta	3	0	0,0	4	2	50,0	3	1	33,3	4	2	50,0	3	1	33,3
San Juan	3	0	0,0	3	1	33,3	3	0	0,0	3	0	0,0	3	2	66,7
San Luis	3	1	33,3	2	2	100,0	3	1	33,3	2	0	0,0	3	1	33,3
Santa Cruz	3	1	33,3	2	1	50,0	3	1	33,3	2	0	0,0	3	1	33,3
Santa Fe	9	2	22,2	10	1	10,0	9	3	33,3	10	3	30,0	9	2	22,2
Santiago del Estero	3	1	33,3	4	0	0,0	3	1	33,3	4	0	0,0	3	1	33,3
Tucumán	4	2	50,0	5	0	0,0	4	1	25,0	5	1	20,0	4	2	50,0
Tierra del Fuego	2	0	0,0	3	1	33,3	2	0	0,0	3	0	0,0	2	1	50,0
TOTAL	127	27	21,3	150	35	26,9	127	35	27,6	130	33	25,4	127	41	32,3
															47
															37,0

Elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior.

2. LAS CUOTAS DE GÉNERO EN BRASIL

Rasgos básicos del sistema político

Brasil es una república federativa integrada por 26 estados y un distrito federal (Brasilia). Al igual que en Argentina, el Poder Ejecutivo es ejercido por un Presidente electo por el voto de los ciudadanos para gobernar durante cuatro años, con posibilidad de ser reelecto por un único período sucesivo.⁵² El Poder Legislativo nacional es bicameral. La Cámara de Diputados (Cámara baja) está compuesta por 513 parlamentarios que gozan de un mandato de cuatro años. El Senado (Cámara alta) cuenta con 81 legisladores elegidos para un período de ocho años. En tanto la elección de senadores se rige por una fórmula mayoritaria, los diputados son electos a través de un sistema de representación proporcional con listas partidarias abiertas. A diferencia de Argentina, la Cámara baja se renueva totalmente en cada elección legislativa (cada cuatro años). La renovación de la Cámara alta es parcial.

A mediados de 2006, el país contaba con 29 partidos políticos oficializados, 17 de los cuales tenían representación en el Congreso Nacional. El Partido de los Trabajadores (PT), el Partido del Movimiento Democrático Brasileño

⁵² El Presidente y el Vicepresidente de la República son elegidos a través de un sistema de *ballotage* que requiere una mayoría absoluta (50% más uno de los votos) en la primera vuelta. De lo contrario, se procede a una segunda ronda electoral de la cual participan las dos fórmulas más votadas.

(PMBD), el Partido del Frente Liberal (PFL) y el Partido Socialdemócrata Brasileño (PSDB) ocupaban el 55% de las bancas en la Cámara de Diputados y el 78% de las bancas en el Senado. Con la excepción del PT, los partidos brasileños han sido tradicionalmente caracterizados como organizaciones débiles, intermitentes y escasamente institucionalizadas en términos comparativos, a diferencia de Argentina, considerada el país latinoamericano con el partido de masas (PJ) más significativo de la región (Abal Medina et al., 2003). En cuanto a su sistema de partidos –entendido, en términos de Ware (1996), como los patrones de competencia y de cooperación entre sus componentes– Brasil ha constituido un ejemplo internacional de fragmentación.⁵³ A partir de la década pasada, sin embargo, los partidos brasileños han comenzado a desarrollar pautas de interacción más previsibles, en contraste con la paralela desestructuración del bipartidismo y la mayor imprevisibilidad de la competencia partidaria en Argentina (Abal Medina et al., 2003).

El sufragio es universal, directo y secreto. El voto es obligatorio para todos los ciudadanos mayores de 18 años y voluntario para los analfabetos, los mayores de setenta años, y los mayores de dieciséis pero menores de dieciocho años. Las mujeres brasileñas conquistaron el derecho al sufragio en 1932, más de cien años después de la primera ley electoral que aseguró a algunos varones la posibilidad de votar y ser electos.

La lucha por el voto femenino y la escasa presencia de mujeres en las instituciones políticas

Con el tránsito del Imperio a la Primera República (1889-1930), que adoptó el régimen presidencialista de gobierno, en Brasil se estableció un sistema de voto directo. Con todo, la

⁵³ A propósito, véase Mainwaring (1999).

Constitución de 1891 excluyó del derecho a participar en los comicios a segmentos significativos de la población del país. Además, el voto no era obligatorio ni secreto y el fraude electoral constituía una práctica habitual. Si bien todos los ciudadanos mayores de veintiún años de edad eran considerados electores, los analfabetos, los mendigos y los militares de carrera fueron explícitamente apartados del cuerpo electoral (Fausto, 2003). En este marco, aunque la Constitución republicana no hacía ninguna referencia expresa a las mujeres, en la práctica no les fue permitido ejercer el derecho al sufragio. Incluso, en la Asamblea Nacional Constituyente de 1890 había sido rechazada una enmienda encaminada a reconocer expresamente el derecho femenino al empadronamiento electoral y al voto.

Las primeras agrupaciones de mujeres decididas a luchar por el derecho a la instrucción y al voto surgieron en la década de 1850, aunque la campaña por el sufragio femenino cobraría fuerza y organización en los inicios del nuevo siglo. En el transcurso de las primeras décadas del siglo XX, particularmente a partir de la fundación de la *Federação Brasileira pelo Progresso Femenino* (FBPF) en 1922, la campaña por el voto femenino provocó la emergencia de una expresión novedosa en el escenario político nacional. El naciente movimiento sufragista, impulsado por mujeres de clase alta e ideología liberal, se orientó a denunciar la exclusión femenina de la esfera de los derechos políticos e ideó distintas estrategias que, en gran medida, lograron materializarse en virtud de la posición social de las propias activistas. Las sufragistas eran profesionales, intelectuales y artistas, parientes de políticos de la alta élite, lo cual «facilitaría las reivindicaciones del grupo como grupo de elite e independiente de cualquier partido político o movimiento social» (Avelar, 2001: 19).

El movimiento sufragista brasileño estuvo fuertemente influenciado por sus correlatos británico y norteamericano, con los cuales compartió rasgos comunes: su origen predo-

minantemente burgués, una lucha canalizada a través de la presión personal sobre los miembros del Congreso y la ausencia de un cuestionamiento integral del papel de las mujeres en la sociedad. No se trató de un movimiento masivo –lo cual no debería sorprender si se consideran las características específicas de una formación social en la cual «las transformaciones políticas se procesaron históricamente a partir de la actuación de una élite, en un movimiento de arriba hacia abajo» (Moreira Alves, 1987: 316)– pero contó entre sus filas con la presencia activa de algunas intelectuales destacadas cuya actuación contribuyó a contrarrestar la escasez numérica de las militantes (Tabak, 1989).

Durante más de una década, las sufragistas desplegaron un importante esfuerzo en la organización de encuentros, conferencias y congresos destinados a poner en discusión el derecho de voto femenino. Hacia 1928, por iniciativa del entonces gobernador Juvenal Lamartine, la Constitución estadual de Río Grande del Norte reconoció el derecho a votar y ser votados de todos los ciudadanos que reunieran las condiciones exigidas por la ley, sin distinción de sexo. Las mujeres de ese estado fueron las primeras que lograron votar. A partir de esa experiencia, algunas mujeres acudieron a la justicia para solicitar su empadronamiento electoral en otros estados del país, sentando un precedente significativo para vigorizar la discusión en el nivel federal (Moreira Alves, 1987). Entonces, la propaganda sufragista se intensificó, pero la discusión del voto femenino no encontró un eco favorable en el Congreso Nacional.

En febrero de 1932, luego de la *revolución* encabezada por Getulio Vargas que puso término a la Primera República⁵⁴

⁵⁴ La caída de la Primera República se enmarcó en la coyuntura de inestabilidad política en la cual se sumergió América Latina luego de la crisis económica mundial desatada en 1929 (Fausto, 2003).

y que tenía como uno de sus principios rectores la moralización del sistema electoral, un decreto presidencial del gobierno provisorio sancionó un Código Electoral que marcó la conquista del voto femenino en el Brasil.⁵⁵ Y si bien se trató de una victoria que podía presentarse como conservadora (Avelar, 2001), no dejó de ser una respuesta al movimiento organizado (Moreira Alves, 1987). En 1933, la Dra. Carlota Pereira de Queiroz se transformó en la primera mujer electa para ocupar una banca en la Cámara Federal por el estado de São Paulo, seguida en 1936 por Bertha Lutz, quien asumió su cargo en calidad de suplente.⁵⁶ La Asamblea Nacional Constituyente de 1934 corroboró el derecho al sufragio asegurado en el Código Electoral⁵⁷, aunque lo tornó obligatorio sólo para aquellas mujeres que ocupasen funciones remuneradas en cargos públicos. La plena obligatoriedad del voto femenino fue recién sancionada en la Constitución de 1946 y el derecho a votar de las analfabetas (así como de los analfabetos) no fue reconocido hasta 1985 (Miguel, 2000).

⁵⁵ En su artículo 2º, el Código Electoral establecía que: «es elector el ciudadano mayor de 21 años, sin distinción de sexo» (Decreto N° 21.076 del 24 de febrero; Cf. Tabak, 1897: 41).

⁵⁶ Considerada pionera en la defensa de los derechos de las mujeres y figura emblemática del movimiento sufragista brasileño, Bertha Lutz había fundado en 1919 la *Liga pela Emancipação da Mulher*, que en 1922 se transformó en la *Federação Brasileira pelo Progresso Femenino* (FBPF).

⁵⁷ La Constitución de 1934 establecía, en su Artículo 108, que: «son electores los brasileños de uno u otro sexo, mayores de 18 años» (Cf. Tabak, 1989: 41). Al mismo tiempo, el Artículo 113 establecía: «todos son iguales ante la ley. No habrá privilegios, ni distinciones, por motivo de casamiento, sexo, raza, profesión, propias o de los padres, clase social, riqueza, creencias religiosas o ideas políticas» (Cf. Tabak, 1989: 41).

A diferencia de la trayectoria observada en Argentina, la conquista del voto femenino en Brasil no tuvo como correlato un mayor acceso de mujeres al desempeño de cargos electivos. En la Asamblea Constituyente de 1934, fruto de la primera elección realizada con arreglo a la flamante norma, solamente se contabilizaba una mujer. Tres años después, la instauración del llamado *Estado Novo* (1937-1945) clausuró el Congreso Nacional y abortó la labor de las dos parlamentarias que se encontraban ejerciendo funciones en la Cámara de Diputados.

A partir de 1945, con la redemocratización del país, se asistió a un proceso de reorganización de las fuerzas políticas opositoras al *Estado Novo* y al surgimiento de diversos partidos que actuarían en el escenario nacional durante veinte años. Entre ellos, se destacan el Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), presidido por Getulio Vargas hasta su muerte en 1954; el Partido Social Progresista (PSP), el Partido Social Trabalhista (PST) y el Partido Trabalhista Nacional (PTN), considerados bajo el arco *progresista*; el Partido Comunista Brasileiro (PCB), el Partido Democrático Cristiano (PDC) y el Partido de Representación Popular (PRP), considerados como *partidos ideológicos*; y, finalmente, el Partido Social Democrático (PSD) y la Unión Democrática Nacional (UDN). En estos mismos años, se produjo una expansión del movimiento de mujeres⁵⁸, con el surgimiento de diversas organizaciones de profesionales, madres y

⁵⁸ Siguiendo a Álvarez (1990), la noción de *movimientos de mujeres* alude aquí a aquellos movimientos sociopolíticos, integrados *principalmente* por mujeres, que articulan y plantean demandas basadas en un posicionamiento social vinculado al género femenino. De este modo, la definición excluye otro tipo de organizaciones de mujeres no orientadas por intereses de género, tales como las sindicales o las secciones femeninas de partidos políticos.

amas de casa, entre otras, y la creación de la *Federação de Mulheres do Brasil*, que realizó su primer Congreso en 1951 (Tabak, 2002). Asimismo, se evidenció una activa participación femenina en las luchas por la paz mundial, contra la intervención de Brasil en la guerra de Corea y por el monopolio estatal del petróleo, lideradas por movimientos de izquierda (Moreira Alves, 1987).

Luego de una campaña que se extendió a lo largo del país, en 1962 se sancionó el *Estatuto de la Mujer Casada* (Ley N° 4.121/62), modificatorio del Código Civil de 1916 que consideraba a la mujer como relativamente incapaz y le impedía realizar una serie de actos legales (Tabak, 2002). A juicio de Moreira Alves (1987), esta fue la mayor conquista legal obtenida luego del reconocimiento del derecho de voto femenino, con 30 años de intervalo. Con todo, el activismo femenino en el ámbito de la sociedad civil contrastaría con la escasa presencia de mujeres en las instituciones electivas. La Asamblea Constituyente de 1946 no contó con ninguna mujer y el país tuvo pocas diputadas federales en el período democrático de 1946-1964. Entonces, un nuevo golpe militar sumergió a la sociedad brasileña en el autoritarismo durante dos décadas.

La históricamente reducida participación femenina en el ámbito del Poder Legislativo federal experimentó un punto de inflexión luego de la recuperación democrática de mediados de los años ochenta. Entre 1983 y 1987, las mujeres pasaron de ocupar menos del 2% de las bancas en la Cámara Federal de Diputados a constituir el 5,3% del total de sus integrantes, cuando resultaron elegidas 26 diputadas en un hecho absolutamente novedoso en el país. En 1999 la presencia femenina en la Cámara baja descendió como resultado de las elecciones celebradas el año anterior (1998, primeras con ley de cuotas a nivel federal), para verse nuevamente acrecentada luego de las elecciones de 2002.

Tabla 9:
Mujeres en la Cámara de Diputados a partir de la
conquista del voto femenino (1933-2003)

Período	Diputadas electas	Diputados electos	Total de diputados	Mujeres en porcentaje
1933-1934	1	253	254	0,39
1934-1935	1	253	254	0,30
1935-1937	2	289	300	0,67
1945-1946	0	286	286	0,00
1946-1951	0	304	304	0,00
1951-1955	1	303	304	0,33
1955-1959	2	324	326	0,61
1959-1963	1	325	326	0,31
1963-1967	1	403	404	0,25
1967-1971	6	403	409	1,47
1971-1975	1	309	310	0,32
1975-1979	1	369	370	0,27
1979-1983	2	418	420	0,48
1983-1987	8	471	479	1,67
1987-1991	26	460	485	5,36
1991-1995	30	473	503	5,96
1995-1999	32	481	513	6,24
1999*-2003	29	484	513	5,65
2003- 2007**	42	471	513	8,19

* Resultado de la primera elección con ley de cuotas a nivel federal (1998).

**Diputadas electas en 2002 para el período 2003-2007.

Elaboración propia en base a Miguel (2000) para el período 1933/1987 y 1991/1999; CEDI/Cámara de Diputados para la legislatura de 1987/1991 y CFE-MEA/Tribunal Superior Electoral para el período 2003/2007.

De manera complementaria a los datos relativos a la presencia femenina en la Cámara Federal de Diputados, debe destacarse entre 1934 y 1998, sobre un total de 1.049 senadores electos, sólo 9 fueron mujeres. Un incremento importante tuvo lugar en 2002, cuando las senadoras pararon a constituir

más del 10% de los representantes de la Cámara alta (Araujo, 2006: 4).

El activismo de las mujeres en los procesos de apertura política y transición democrática

Para comprender las condiciones que favorecieron la ampliación de la presencia femenina en el Congreso luego de dos décadas de dictadura militar, es importante señalar una serie de transformaciones que se abrieron paso en los años setenta en el marco de la política de *apertura* «lenta, gradual y segura» impulsada por Geisel⁵⁹; en particular, la emergencia de nuevas expresiones de activismo político, social y sindical. Las comunidades eclesiales de base (CEB) organizadas por sectores progresistas de la Iglesia Católica, las asociaciones de moradores surgidas en distintos barrios populares, los movimientos por la creación de guarderías en las periferias urbanas y contra la carestía, el movimiento por la amnistía, así como la rearticulación de la izquierda y el surgimiento de un expresivo movimiento feminista, contribuyeron a estructurar y a politizar nuevas demandas. Desde la perspectiva de Avelar (2001), las nuevas modalidades de activismo proporcionaron a las mujeres brasileñas una nueva *estructura de oportunidades políticas* que les permitió ampliar tanto su participación en la *política informal* como en los *canales formales* de acceso a los espacios de poder institucional.⁶⁰

⁵⁹ El General Ernesto Geisel fue el cuarto presidente del régimen instaurado con el golpe militar de 1964. Fue sucedido en 1979 por João Baptista Figueiredo.

⁶⁰ De acuerdo con la distinción que propone Avelar (2001), el concepto de *política informal* alude a las diversas formas de involucramiento de los individuos en asociaciones voluntarias, al asociativismo de modo general. Por su parte, los *canales formales de acceso a los espacios de poder institucional* son aquellos vinculados con el sistema electoral y partidario, donde

Independientemente del debate entablado acerca del carácter de los denominados *nuevos movimientos sociales* urbanos que emergieron durante la dictadura militar, un hecho destacado es que involucraron a una gran cantidad de mujeres provenientes de las clases populares en las luchas políticas (Álvarez, 1990). Como señala Álvarez, estas mujeres se implicaron en movimientos comunitarios en mayor número que los varones en la medida en que las normas sociales y las ideologías patriarcales vigentes las tornaban responsables de la organización de estrategias de supervivencia familiar en un contexto de ostensible deterioro de las condiciones de vida de las clases trabajadoras, servicios sociales inadecuados e infraestructuras urbanas deficientes en áreas periféricas. El activismo de las mujeres pertenecientes a la clase media, quienes integraron en buena medida el movimiento feminista que se originó en Brasil en esta misma década, se fundó en cambio en la expansión de la educación secundaria y universitaria⁶¹, y de las ocupaciones técnicas y profesionales. También debe destacarse la experiencia de activistas de izquierda y de mujeres que experimentaron el exilio en la estructuración del movimiento feminista brasileño (Álvarez, 1990).

las formas de participación comprenden todas las actividades relacionadas con las elecciones y con el sistema de representación, abarcando así desde el simple hecho de involucrarse en discusiones políticas hasta el trabajo para candidatos durante las campañas y la postulación para cargos electivos.

⁶¹ A propósito, Álvarez (1999: 51) señala que, entre 1969 y 1975, se duplicó el número de varones que ingresaron a las universidades brasileñas, en tanto el de mujeres se multiplicó por cinco. En ese mismo período, la cantidad de mujeres que se inscribieron en programas de maestría se incrementó en un 336.8% (comparado con un 177.8% para los varones) y la cantidad de mujeres que obtuvieron doctorados registró un incremento del 400%, en comparación con un 180% para la población masculina.

Mientras distintos segmentos de la sociedad avanzaban en su proceso de diferenciación, organización y presión (Pitanguy, 1987), en 1975 un grupo de mujeres amparadas en la declaración del Año de la Mujer por parte de Naciones Unidas llevó a cabo un encuentro destinado a discutir la situación de las mujeres en Brasil. Ese mismo año se creó en Río de Janeiro el *Conselho da Mulher Brasileira* y surgieron los periódicos feministas *Brasil-Mulher* (Londrina, Paraná) y *Nós Mulheres* (São Paulo). De ese modo, a las tradicionales luchas a favor de la igualdad política, jurídica y económica de las mujeres, se sumaron las discusiones sobre la sexualidad y el cuestionamiento del orden patriarcal. También sobre la base de los auspicios de Naciones Unidas, se articuló el *Movimiento Femenino por la Amnistía*, que unió «la lucha por la democratización del país con las discriminaciones específicas de género» (IPEA/DIPES, 1996: 20). En ese contexto, como indica Moreira Alves (1987: 319), «la dictadura militar que dominaba al país dio al movimiento de mujeres un cuño característico: al lado de las reivindicaciones específicas, las feministas se comprometieron en la lucha por la redemocratización, por la amnistía, conscientes de que sin la conquista de un espacio político democrático no sería posible lograr nada en el campo de la discriminación por sexo».

En este período de establecimiento de un debate feminista en el país era posible distinguir dos posiciones básicas (Pitanguy, 1987). La primera, que Pitanguy califica como *no divisionista*, se propondría luchar contra el régimen autoritario en el marco de la izquierda y/o con los sectores progresistas de la Iglesia Católica. Una segunda corriente, estructurada a partir de los grupos de reflexión y la autoconciencia, se concentró en cuestiones como la violencia contra las mujeres, los estereotipos sexuales y la organización familiar, y tuvo como interlocutores privilegiados a otros grupos de mujeres, universidades y centros de investigación.

A partir de 1979, decretado el fin del bipartidismo ideado para asegurar la hegemonía del régimen militar en el Congre-

so Nacional⁶², se constituyeron los partidos de la oposición (*Partido do Movimento Democrático Brasileiro* –PMDB–, *Partido dos Trabalhadores* –PT– y *Partido Democrático Trabalhista* –PDT) y el *Partido Democrático Social* (PDS), que sucedería al oficialista ARENA (Alianza Renovadora Nacional). Simultáneamente resurgió el *Partido Trabalhista Brasileiro* (PTB), que se había extinguido luego de 1964.⁶³ Estos partidos compitieron en los comicios celebrados el 15 de noviembre de 1982 para elegir *vereadores* municipales, gobernadores y legisladores estaduais, senadores y diputados federales. Como señala Álvarez (1990: 134), «las elecciones de 1982 marcaron un punto crítico de inflexión en la transición brasileña hacia un gobierno civil, el cambio más significativo en la relación entre la sociedad civil y la ‘clase política’ brasileña desde la instauración del autoritarismo militar en 1964. La coyuntura electoral también señaló el comienzo de una nueva fase en la relación entre los movimientos de mujeres y la política institucional en Brasil».

Con el paulatino fortalecimiento de los movimientos de mujeres, gran parte de las cuestiones planteadas por las organizaciones feministas anteriormente consideradas como *divisionistas* –tales como la planificación familiar y la sexualidad– pasaron a ser gradualmente incorporadas en el debate político y, en particular, en las agendas de la izquierda (Pitanguy, 1987).

⁶² Debe recordarse que, a diferencia de la última dictadura militar argentina (1976-1983), el gobierno militar brasileño (1964-1984) mantuvo un «pluralismo limitado» con dos partidos políticos: el oficialista ARENA (Alianza Renovadora Nacional) y el opositor MDB (Movimiento Democrático Brasileño).

⁶³ Cabe destacar que el PTB fue el único partido político brasileño que tuvo a una mujer en su presidencia, Ivete Vargas, sobrina de Getulio Vargas, quien fue elegida diputada por primera vez en 1950 e integró 5 legislaturas consecutivas (las 4 primeras por el PTB y la última por el MDB). Tabak (1989) señala, sin embargo, que a pesar de esa circunstancia el PTB no incorporó ningún objetivo explícito con relación a las mujeres en su programa político.

En la tentativa de ampliar sus bases de apoyo y de asegurar votos en las elecciones de 1982, los partidos de la oposición comenzaron a vislumbrar la posibilidad de expandir sus proyectos político-ideológicos a través de su vinculación con las demandas de estos movimientos. «La competencia por el electorado femenino organizado condujo a todos los partidos recientemente conformados a incorporar al menos ciertas demandas de género en sus programas y plataformas» políticas (Álvarez, 1990: 161).⁶⁴ Y si bien los feminismos desarrollaron reservas al respecto, muchas activistas que poseían vinculaciones partidarias se encargaron de promover encuentros y de tender puentes entre agrupaciones de mujeres y partidos políticos (Rodrigues, 2001).

Los nuevos espacios de actuación en las estructuras partidarias comenzaron a generar una práctica de doble militancia y animaron una discusión sobre la legitimidad de este tipo de acción (Pitanguy, 1987). Una corriente de feministas se propuso ocupar espacios en la política institucional y actuar desde el interior de los partidos, e incluso algunas activistas se presentaron como candidatas en las elecciones de 1982.⁶⁵ En cambio, otro grupo de feministas se posicionó en contra de la incorporación a los partidos y de la militancia en ellos, y se mantuvo como grupo de presión nítidamente diferenciado del Estado (Pitanguy, 1987). En resumidas cuentas, en la tentativa de incrementar su representatividad y generar alguna articulación con las demandas de los movimientos sociales de mujeres, la reivindicación de la igualdad entre los géneros pasó a ser

⁶⁴ Para un análisis detallado de la incorporación de demandas de género en las plataformas del PDS, PMDB y PT, véase Álvarez (1990).

⁶⁵ En dichas elecciones se registró un aumento significativo de las candidaturas femeninas: 218 mujeres compitieron para cargos electivos en los niveles municipal, estadual y federal, mientras en 1978 sólo se habían contabilizado 78 candidatas (Pimentel, 1987).

incluida en las plataformas de los partidos de la oposición política. A nivel de los poderes ejecutivos estaduais y municipales, se crearon diversos consejos y delegaciones especializadas en el tratamiento de cuestiones de género.

En 1983, el Congreso Nacional pasó a contar con el mayor número de mujeres registrado hasta esa fecha: 8 diputadas (dos de ellas pertenecientes al PT) y 1 senadora (Tabak, 1989). Al mismo tiempo, por primera vez una mujer fue electa vicegovernadora en Acre por el PMDB (Tabak, 2002). En este contexto, otro acontecimiento significativo que debemos destacar fue la masiva participación de mujeres en las campañas realizadas a lo largo de 1984 a favor de la elección directa del Presidente de la República, popularizadas bajo el lema *Direitas ja* (¡Directas ya!). Pese a la dimensión e importancia que adquirió la campaña, las elecciones presidenciales de 1984 fueron realizadas por medio del Colegio Electoral y otorgaron el triunfo a Tancredo Neves, quien falleció antes de asumir el cargo y fue reemplazado por su compañero de fórmula José Sarney.

Bajo la presidencia de Sarney (PMDB, 1985-1990), en el mes agosto de 1985 se estableció el *Conselho Nacional dos Direitos da Mulher* (CNDM) en el ámbito del Ministerio de Justicia, hecho que podría ser interpretado como «un reconocimiento de la situación de discriminación de las mujeres por parte del Estado» (Rodríguez, 2001: 1). Posteriormente, hacia fines del gobierno de Fernando Henrique Cardoso (PSDB, 1994-2002) se creó la *Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher* (SEDIM), también bajo la órbita del Ministerio de Justicia, y en los inicios de la administración de Luiz Inácio Lula Da Silva (PT, 2003) se instauró la *Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres* (SEPM) ligada directamente a la Presidencia de la República con rango ministerial. Las misiones de este organismo son básicamente las de asesorar al Presidente y articular su actuación con los demás Ministerios del Poder Ejecutivo, de manera tal que las políticas públicas instrumentadas por todas las áreas del go-

bierno federal tengan en cuenta la promoción de la igualdad entre varones y mujeres.⁶⁶

La Asamblea Nacional Constituyente y el surgimiento de la *bancada femenina*

Luego de las elecciones legislativas de 1986, el Congreso Nacional se transformó en la Asamblea Nacional Constituyente convocada para sancionar una nueva carta magna democrática. En un hecho sin precedentes en la historia política brasileña, dicha Asamblea contó con 26 parlamentarias que, sobre un total de 566 miembros, representaron casi el 5% de los constituyentes.⁶⁷ Con el propósito de contribuir a mejorar las condiciones de vida de las mujeres brasileñas e incorporar nuevos derechos y garantías en la Constitución, las legisladoras actuaron articuladamente entre sí y con distintas organizaciones de mujeres, aglutinadas tras el slogan *Viva la diferencia, con derechos iguales*, que dio lugar a lo que entonces se popularizó como *lobby do batom* (lápiz de labio). Las pertenencias partidarias no determinaron la labor de las mujeres en las distintas comisiones y subcomisiones de trabajo, como tampoco en la elaboración de las propuestas presentadas. En palabras de Tabak (1989: 125), «las diputadas electas percibieron la importancia de la unión supra-partidaria como forma de garantizar la aproba-

⁶⁶ Luego de la creación de la SEPM, el gobierno del Presidente Luiz Inácio Lula Da Silva instituyó la Secretaría Especial de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial, con idéntico *status* y análogo objetivo: colocar el tema de la discriminación por motivos de raza como una cuestión a ser abordada a través de las políticas públicas del gobierno federal.

⁶⁷ Cabe precisar que en 1986, de acuerdo con la Resolución 12.855 del Tribunal Superior Electoral, se eligieron 485 diputados federales y 81 senadores (3 por cada estado). Estos 566 representantes integraron la Asamblea Nacional Constituyente.

ción de algunas de sus proposiciones y adoptaron una estrategia de conciliar posiciones, para que las divergencias no impidiesen la acción conjunta». Al mismo tiempo, las constituyentes llegaron a elevar al Presidente de la Asamblea un manifiesto que llamaba la atención sobre la situación de discriminación de las mujeres en la sociedad y vinculaba su escasa participación en la representación parlamentaria con ese cuadro adverso: «...representamos apenas el 4,9% de [los integrantes de] esta Asamblea Constituyente, en tanto somos el 54% de la población y el 53% del electorado» (*Jornal da Constituinte*, Brasilia, 14 a 20 de septiembre de 1987, N° 16; Cf. Tabak, 1989: 156).

La Constitución sancionada en 1988 promovió una mayor igualdad entre varones y mujeres en la sociedad y en la familia, a través de la incorporación de nuevos derechos como el acceso a la planificación familiar, la protección contra la violencia doméstica, el reconocimiento de la unión estable y la no discriminación de los hijos nacidos fuera del matrimonio (Rodrigues, 2001).⁶⁸ La experiencia de trabajo en la Asamblea Constituyente dio origen a la *bancada femenina*, una instancia de articulación entre las parlamentarias de diferentes expresiones partidarias al interior de ambas Cámaras del Congreso brasileño, quienes se aglutinan para discutir y promover iniciativas legislativas vinculadas con derechos de mujeres y cuestiones de género. Y, aunque la *bancada femenina* no constituye un mecanismo formalmente incorporado en la estructura institucional del Parlamento, «sirve como un instrumento de fortalecimiento de las mujeres políticas. Es supra-partidaria y es estratégica para la aprobación de proyectos vinculados con cuestiones de género» (Entrevista personal con asesoras de la Comisión Especial 2004 *Año de la Mujer Brasileña*, Senado Federal, Brasilia, diciembre de 2004).

⁶⁸ Para un análisis pormenorizado, véase también Htun (2003a).

La adopción de cuotas en el ámbito político

En Brasil la adopción de cuotas como un medio para estimular el mayor acceso femenino a determinados cargos se inició a comienzos de los años noventa en los ámbitos partidario y sindical, aunque se habían registrado tentativas en ese sentido hacia fines de la década anterior.⁶⁹ En 1991, el Partido de los Trabajadores (PT) adoptó una cuota mínima del 30% para cualquiera de los sexos en sus órganos directivos (Miguel, 2000), transformándose en uno de los primeros partidos políticos latinoamericanos que promovieron una mayor igualdad entre varones y mujeres por esta vía (Htun y Jones, 2002).⁷⁰ Dos años después, la Central Única de Trabajadores (CUT) adoptó un porcentaje mínimo del 30% y uno máximo del 70% para cada sexo en sus instancias de dirección de nivel nacional, estadual y regional, y en 1997 una Convención nacional del Partido Democrático Trabalhista (PDT) estableció una cuota mínima (20%) para el acceso de mujeres a sus instancias directivas.

De acuerdo con Araújo, sin embargo, no hay registros que señalen la discusión de este tipo de medidas en otros sectores u organizaciones sociales, de manera tal que «la cuestión de las cuotas permaneció, de cierto modo, circunscrita a los partidos de izquierda citados y al movimiento sindical más próxi-

⁶⁹ Araújo (1999) señala que el PDT fue el primer partido brasileño que promovió un debate interno sobre la adopción de cuotas de género en un encuentro partidario de 1987. Entonces, se discutió la introducción de una cuota del 30% de mujeres para los cargos de dirección partidaria, pero en su lugar se aprobó una reserva del 50% de las vacantes para todos los sectores definidos como «minoritarios» por su condición de exclusión (mujeres, negros, trabajadores). Una cuota mínima del 20% de mujeres para las instancias de decisión partidaria fue aprobada en 1997.

⁷⁰ Esta medida fue principalmente promovida por la Subsecretaría Nacional de Mujeres del PT (SNM) –que más tarde sería elevada al rango de Secretaría– creada en 1988 por un grupo de militantes feministas. Véase Macaulay (2003).

mo a la CUT» (Araújo, 1999: 113). De este modo, si bien la adopción de estos dispositivos podría señalar cierta preocupación por la democratización de las esferas de poder (Rodríguez, 2001), ningún partido brasileño adoptó voluntariamente cuotas de género en sus listas de candidatos con anterioridad a la incorporación de este requisito en la legislación electoral del país. Por otra parte, como muestran los datos que se presentan a continuación, con la excepción del PT y del PDT, la presencia femenina en los cargos directivos nacionales al interior de los principales partidos brasileños registró ciertos aumentos porcentuales pero continuó siendo reducida.

Tabla 10:
Evolución del número de mujeres en los directorios nacionales de los mayores partidos políticos brasileños (1981- 2000)

	1981			1986			1991			1996			2000		
	Total*	M**	%	Total	M	%	Total	M	%	Total	M	%	Total	M	%
PT	96	8	8,3	81	5	6,2	82	5	6,1	86	27	31,0	90	25	27,7
PSDB	-	-	-	-	-	-	121	8	6,6	121	6	5,0	128	8	6,2
PFL	-	-	-	121	3	2,5	121	2	1,7	177	3	1,7	200	10	5,0
PDT	71	4	5,6	119	11	9,2	119	11	9,2	121	18	6,6	158	32	20,2
PMDB	71	0	0,0	121	4	3,3	121	4	3,3	141	9	6,4	150	9	6,0

*Total de miembros de los directorios partidarios nacionales.

**Cantidad de mujeres.

Fuente: Avelar (2001).

Cuotas para candidaturas femeninas en el nivel municipal

A diferencia de Argentina, en el caso brasileño la primera norma destinada a ampliar la presencia femenina en el Poder Legislativo estuvo inicialmente restringida a las elecciones municipales. La Ley 9.100/95, que estableció una cuota mínima de candidaturas

para mujeres (20%), fue sancionada para reglamentar las elecciones de 1996, en las que sólo se elegirían *prefeitos* (intendentes municipales) y *vereadores* (concejales).⁷¹ Las cuotas de candidaturas para todos los cargos de elección proporcional fueron aprobadas dos años después, el 30 de septiembre de 1997, a través de una nueva ley electoral (Nº 9.504) promulgada para regular los comicios posteriores. Como otra diferencia significativa con respecto a la experiencia argentina debe señalarse que, mientras allí la sanción de la Ley de Cupo Femenino en 1991 fue el resultado de una lucha conjunta protagonizada por mujeres de distintos partidos a partir de fines de la década de 1980, acompañadas por sectores del movimiento de mujeres, en Brasil fue más bien el fruto de la iniciativa individual de una legisladora, en un contexto fuertemente influenciado por el *clima* que rodeó a la Conferencia de Beijing.⁷²

En 1995, la propuesta de establecer una cuota mínima para candidaturas femeninas fue ideada por la entonces diputada federal Marta Suplicy (PT/São Paulo), quien la anunció ante sus colegas de la Cámara baja luego de participar en un encuentro de legisladoras latinoamericanas realizado en São Paulo en el marco del PARLATINO, como parte de las acciones preparatorias para la IV Conferencia Internacional de la Mujer que se realizaría ese mismo año en Beijing. En esa oportunidad, se había discutido la reciente aprobación de la Ley de Cupo Femenino en Argentina, así como los sistemas de cuotas adoptados en otras experiencias internacionales (Htun y Jones, 2002). Tras enfatizar el interés

⁷¹ Ello se explica por la práctica vigente hasta 1997 de modificar la ley electoral en función de cada elección. Cabe asimismo destacar que, mientras en Argentina cada provincia posee su propia legislación electoral para cargos subnacionales, en Brasil rige una única ley electoral para todos los cargos electivos (nacionales y subnacionales).

⁷² Como se recordará, el problema de la baja participación femenina en las instancias decisorias y representativas constituyó uno de los temas prioritarios de ese encuentro, y la adopción de mecanismos de acción afirmativa fue uno de los compromisos asumidos por los 189 países que participaron del mismo.

que había despertado la cuestión de las cuotas entre las legisladoras brasileñas participantes de ese encuentro, Suplicy expresó que se encontraba trabajando en la elaboración de un proyecto de ley.

«Tengo en manos un proyecto [...] Me gustaría invitar a todas las diputadas de esta Casa a que lo firmen también. El lunes y el martes estaré recolectando las firmas. No se trata de una proposición de autoría de una mujer, de una persona; debe ser una propuesta de las mujeres de la Cámara Federal, que irán a defenderla en sus estados» (Diputada Marta Suplicy; Cf. Miguel, 2000: 41).

En particular, la diputada Suplicy reconoció las dudas que a ella misma le despertaban este tipo de medidas en el momento en que se discutieron las cuotas de género para cargos directivos en el seno del PT, pero culminó manifestando que «la acción afirmativa es realmente un instrumento adoptado en muchos países. Demoré en convencerme de eso, pero ahora no tengo la menor duda. Es el camino para que consigamos transformar efectivamente la situación de la mujer en este país» (Diputada Marta Suplicy, Cf. Miguel, 2000: 41). Finalmente, el proyecto impulsado por Marta Suplicy (N° 783/95) contó con la firma de más de veinte diputadas de distintos partidos políticos y fue presentado el 10 de agosto de 1995 en la Cámara Federal de Diputados, momento en el que se discutía la Ley Electoral que reglamentaría las elecciones municipales de 1996.

Paralelamente al proyecto de ley ya presentado, en el mes de septiembre de 1995, «se presentó una enmienda a la propuesta de Ley Electoral en discusión. [Entonces] los diputados Marta Suplicy y Paulo Bernardo propusieron una cuota mínima del 30% de mujeres a ser incorporada en las listas de candidatos de los partidos» (Araújo, 1999: 116). A propósito, es importante señalar que, además de la reserva de vacantes para candidaturas de mujeres en las listas partidarias, dicha enmienda incluía otras medidas específicas de apoyo a las mujeres, tales como la referencia obligatoria al sexo de los candidatos en la cédula electoral, la emisión de mensajes que divulgaran la existencia de cuotas en el marco de la propaganda electoral, y la asignación específica de una por-

ción de los recursos que disponen los partidos durante las campañas para el estímulo de las candidaturas femeninas (Araújo, 1999). Estos aspectos, como se apreciará mejor más adelante, son sumamente relevantes atendiendo a la dinámica altamente individualizada y costosa que caracteriza a la competencia electoral en Brasil.

La Ley 9.100, sancionada el 29 de septiembre de 1995, estableció que «cada partido o coalición podrá registrar candidatos para la Cámara Municipal hasta el ciento veinte por ciento del número de lugares [bancas] a ocupar» (artículo 11) y que «[el] veinte por ciento, como mínimo, de las vacantes de cada partido o coalición deberán ser cubiertas por candidaturas de mujeres» (inciso 3).⁷³ Es decir, la norma no sólo no incorporó las medidas destinadas a atenuar la situación de desventaja de las candidaturas femeninas sino que, al mismo tiempo, redujo el porcentaje mínimo del 30% originalmente planteado y habilitó un aumento de la cantidad total de candidatos que los partidos podrían presentar. Esta ampliación del número de candidatos permite entrever que la sanción de una legislación electoral que aseguró inicialmente una cuota mínima para candidaturas femeninas no estuvo exenta de negociaciones.

Como lo reconocería la propia Suplicy, «la propuesta aprobada diluyó la posibilidad de que la cuota contribuya para determinar una mayor inversión [de los partidos] en las campañas de las mujeres candidatas» (Cf. Araújo, 1999: 5) ya que, en realidad, «la reivindicación de las mujeres fue manipulada para aumentar el número de candidaturas» (Cf. Miguel, 2000: 42). En palabras de la también ex legisladora Eva Blay (2002: 59), «la Ley de Cuotas fue aprobada en la Cámara Federal después de una fuerte ne-

⁷³ En la votación final, la enmienda presentada por los diputados Bernardo y Suplicy contó con el apoyo partidario del PC do B, del PT, del PSD, del PV, del PDT y del bloque PL/PSD/PSC, los cuales, a través de sus respectivas jefaturas, indicaron un voto favorable. Por su parte, el PSDB, el PMDB, el PPR, el PPB y el PFL no asumieron una posición partidaria y liberaron el voto de los legisladores de sus respectivas bancadas. El PPS fue el único partido político que se manifestó abiertamente en contra de las cuotas (Miguel, 2000).

gociación con políticos de sexo masculino, resultando [de ello] una distorsión profunda. Para compensar una cuota del 20% de mujeres, los partidos políticos exigieron la ampliación del total de vacantes; esto es, si el total era X pasó a ser $X + 20\%$. Finalmente, aunque la Ley 9.100 instituyó una cuota mínima para candidaturas femeninas, es importante precisar que la exigencia de *reservar* un determinado porcentaje de candidaturas no implica destinarlo necesariamente. Lo que la norma brasileña indica es que si las vacantes para candidaturas de un determinado sexo no se completan deben quedar ociosas (esto es, no pueden completarse con candidatos del otro sexo).

Con anterioridad a la sanción de la Ley 9.100, esta cuestión fue objeto de preocupación en el seno del Congreso brasileño. En el marco del debate legislativo de la propuesta, por ejemplo, el diputado Francisco Dornelles (PPR/Río de Janeiro) se manifestó alarmado ante la posibilidad de que, si en un determinado municipio algún partido no tuviera suficientes mujeres candidatas, su lista pudiera ser invalidada. Intentando despejar el temor expresado por su colega, otro diputado, Matheus Schmidt (PDT/Río de Janeiro), delineó la siguiente interpretación: «La enmienda obliga al partido político a completar sus vacantes con la candidatura de un 20% de mujeres. Si eso no ocurriera [...] lo que puede suceder no es la invalidación del partido y del registro de sus candidatos, sino que el partido va a perder el 20% de sus postulaciones» (Cf. Miguel, 2000: 44).

De acuerdo con diversos testimonios, la bancada femenina actuó de modo articulado en pos de la sanción de las cuotas y, además, algunas organizaciones no gubernamentales participaron en Audiencias Públicas celebradas en la Cámara Federal de Diputados y en el Senado manifestando su apoyo a la medida (Miguel, 2000). Sin embargo, Araújo (1999) relativiza el compromiso del movimiento de mujeres con la política de cuotas y menciona que en la reunión preparatoria para la Conferencia de Beijing organizada por la *Articulação de Mulheres Brasileiras* en el mes de junio de 1995, la cuestión de las cuotas fue oportunamente discutida pero no se incluyó ninguna propuesta relativa a la misma en el documento final del encuentro. Desde la óptica de Blay (2002),

precisamente uno de los factores que redujo el alcance de esta primera ley de cuotas fue la escasez de debates con la sociedad civil y, especialmente, con el movimiento de mujeres durante su elaboración. «A diferencia de temas como el aborto, la planificación familiar, la violencia contra la mujer, cuestiones que fueron y continúan siendo ampliamente discutidas en la sociedad, en las Asambleas [estaduales] y la Cámara Federal, la cuestión de las cuotas quedó básicamente restringida al ámbito del Legislativo. La llamada *bancada do batom*, que reúne a parlamentarias mujeres de todos los partidos en la Cámara Federal, se unió para la aprobación de esa Ley» (Ídem, 2002: 59-60).

Luego de la sanción de la Ley 9.100, y de cara a las elecciones municipales de 1996, se llevó adelante una campaña denominada *Mulheres sem Medo do Poder: Chegou a nossa vez*, patrocinada por el Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)⁷⁴, que contó con una activa participación de algunas organizaciones no gubernamentales y de las bancadas femeninas de ambas Cámaras del Congreso Nacional. En particular, esta campaña consistió en la difusión de un boletín (*Cartilla*) destinado a las candidatas a legisladoras municipales (*vereadoras*) donde se subrayaba la importancia de las cuotas en el camino de aumentar la participación de las mujeres en la política y en la sociedad:

Este año vamos a elegir *prefeitos* y *vereadores*. La gran novedad en relación con el pasado es la inclusión de las cuotas en la legislación electoral, que obliga a los partidos políticos, en esta elección, a inscribir, como mínimo, un 20% de mujeres en sus listas proporcionales (Ley 9.100 – Parágrafo 3 del Artículo 11)... (IPEA / DIPES, 1996: 7).

La política siempre fue un *espacio masculino*, construido históricamente por y para los hombres y para los hombres. ¡Es preciso cambiar eso! Somos la mitad de la población y queremos una representación política coincidente con nuestra importancia (Ídem).

⁷⁴ El IPEA es un organismo gubernamental dependiente del Poder Ejecutivo federal.

Más allá de este esfuerzo, entre la aprobación de la Ley 9.100 y el vencimiento del plazo para afiliarse a un partido político –requisito para aspirar a una candidatura de acuerdo con la legislación brasileña– sólo transcurrieron 45 días. En esa oportunidad, los porcentajes de candidaturas femeninas fueron inferiores al 20% mínimo establecido por la ley. Sólo en el estado de Amapá las mujeres representaron el 20,18% del total de candidatos a *vereadores* municipales en tanto, a nivel agregado, esta cifra fue del 10,87% (CFEMEA, Elecciones 1996; Cf. Miguel, 2000).

Cuotas de género para las candidaturas a todos los cargos de elección proporcional

El 30 de septiembre de 1997, sólo un año después de las primeras elecciones municipales con una cuota mínima de candidaturas femeninas, se sancionó una nueva ley electoral (N° 9.540) que instituyó la reserva de un porcentaje mínimo y uno máximo de candidaturas de varones y mujeres a todos los cargos electos proporcionalmente.⁷⁵ En su artículo 10º, esta norma estipuló que «cada partido podrá registrar candidatos para la Cámara de Diputados, Cámara Legislativa, Asambleas Legislativas y Cámaras Municipales, hasta un ciento cincuenta por ciento del número de los lugares a ocupar»; especificando, en el inciso 3º, que «del número de vacantes resultantes de las reglas previstas en este artículo, cada partido o coalición deberá reservar un mínimo del treinta por ciento y un máximo del setenta por ciento para candidaturas de cada sexo». En virtud de una cláusula transitoria (artículo 80) quedó establecido que, en los comicios de octubre de 1998, dichos porcentajes debían ser del 25% y 75% respectivamente.

La nueva ley electoral posee así dos diferencias importan-

⁷⁵ De este modo, a diferencia de Argentina, la legislación sobre cuotas adoptada en Brasil no se aplica al Senado, cuyos integrantes son electos a través de una fórmula mayoritaria.

tes con respecto a la norma anterior (N° 9.100/95). En primer lugar, ya no instituye una cuota mínima de candidaturas para mujeres sino un sistema de cuotas mínimas y máximas para las candidaturas de mujeres y varones. En segundo lugar, amplía su ámbito de aplicación a todos los cargos electos de acuerdo con las reglas de la representación proporcional. No obstante, de manera análoga a la Ley 9.100 –y señalando un contraste importante con respecto a la legislación adoptada en la Argentina– la Ley 9.504 no previó ningún sistema de sanciones para casos de incumplimiento de las cuotas previstas. Al mismo tiempo, el número total de candidatos que cada partido se encuentra habilitado a presentar fue elevado desde un 120% (1995) hasta un 150% de los escaños en juego en una votación, pero la ley no obliga a las organizaciones partidarias a completar el porcentaje máximo.

Tal como argumenta Htun (2003b), este aumento porcentual del total de las candidaturas puede ser entendido como una *cláusula de escape* de la ley de cuotas aprobada en Brasil, puesto que, de hecho, un partido podría presentar una lista completa de candidatos sin incluir a ninguna mujer. Por ejemplo, si en un determinado distrito electoral corresponde elegir diez diputados, cada partido está habilitado a postular quince candidatos. En virtud del artículo 10° de la ley 9.504, cuatro de esas candidaturas deberían ser reservadas para mujeres, pero en este caso los partidos podrían presentar sólo once candidatos de sexo masculino sin violar la ley.

Entre agosto de 1995 y septiembre de 1997 (mes en el cual fue aprobada la Ley Electoral N° 9.504), se presentaron ocho propuestas legislativas sobre cuotas, tres de las cuales fueron impulsadas por parlamentarios masculinos. A juicio de Araújo (1999), esto puede ligarse al contexto favorable a la adopción de medidas de acción afirmativa generado por la llamada *Plataforma de Beijing* y al hecho de que algunos legisladores hayan querido posicionarse ante determinados sectores de la sociedad como defensores de una causa considerada *justa*, sin que ello implicara necesariamente un apoyo sustantivo de sus respectivos partidos.

Tabla 11:
Propuestas de legislación sobre cuotas presentadas en
el Congreso Nacional (1995-1997)

Proyecto	Autoría	Contenido
783/95	Marta Suplicy (PT)	Para las elecciones de 1996: establece una cuota mínima del 30%; tiempo en la televisión para la divulgación de la ley; referencia al sexo del candidato en la cédula electoral; asignación específica de una porción del fondo partidario para el estímulo a las candidaturas femeninas, excepto para las mujeres en ejercicio de mandatos.
322/95	Júnia Marize (PDT)	En el Senado: enmienda que establece una cuota mínima del 20% para candidaturas de mujeres en las elecciones de 1998.
2465/96	Wagner Rossi (PMDB)	Para las elecciones posteriores a 1996: amplía las cuotas a todas las elecciones pero, al mismo tiempo, flexibiliza las condiciones para su cumplimiento.
2766	Marta Suplicy (PT)	Para la Ley Electoral: contenido idéntico al proyecto N° 783/95.
3099/97	Júnia Marize (PDT)	En el Senado, para la Ley Electoral: modifica el artículo 92 del Código Electoral.
38/97	Emília Fernandes (PDT)	En el Senado: proyecto de ley que refuerza la cuota y obliga a la identificación del sexo del candidato en la boleta o urna electrónica de votación.
35/97	Jorge Coutinho (PSDB)	En el Senado: proyecto de ley que modifica el artículo 12, VI, de la Ley 9.096 que dispone sobre los partidos políticos. Refuerza la cuota del 20% e introduce un sistema obligatorio de cuotas en las direcciones partidarias.
2695/97	Edinho Araújo (PMDB)	Para las elecciones de 1998: propone una cuota mínima del 30% para mujeres en las listas electorales.

Fuentes: Araújo (1999) y Miguel (2000).

Posiciones en el debate legislativo sobre cuotas

La Ley 9.504 –originada en el Proyecto de Ley 2695/97 de autoría del diputado Edinho Araújo (PMDB) y de otras propuestas que le fueron anexadas– fue discutida en el Congreso Nacional entre el 8 de enero de 1997, en ocasión de su presentación en el plenario de la Cámara de Diputados, y el 30 de septiembre de ese mismo año, cuando finalmente resultó aprobada. Si bien la cuestión de las cuotas resultó marginal en el debate de la nueva legislación electoral (lo cual señala otra diferencia importante con respecto a lo acontecido en Argentina), la experiencia electoral de 1996 fue un tema recurrente y una referencia ineludible en los debates que tuvieron lugar sólo un año después. Dado que las cuotas no alcanzaron a ser debatidas en el plenario, en 1997 los dos escenarios principales de la discusión parlamentaria fueron la Comisión de Constitución, Justicia y Redacción (CCJR) y la Comisión Especial creada para tratar todas las materias relativas a las elecciones de 1998 de la Cámara Federal de Diputados.

De manera análoga a lo sucedido en el debate de la Ley de Cupo Femenino en Argentina, las principales objeciones registradas en los discursos de algunos parlamentarios brasileños que se pronunciaron sobre el tema hicieron hincapié en la supuesta inconstitucionalidad de las cuotas y en su carácter discriminatorio. En cambio, para justificar los proyectos presentados se enfatizaron particularmente las experiencias positivas de otros países, los compromisos internacionales asumidos por Brasil y la situación de relativo atraso nacional, tal como puede ilustrarse a partir de los siguientes fragmentos discursivos de las diputadas Marisa Serrano (PMDB) y Marta Suplicy (PT):

«...la solución legislativa puede parecer poco democrática, una especie peligrosa de reserva de mercado para favorecer una protección innecesaria. Pero, sin ella, desde mi punto de vista, sería mucho peor. Cualquier pretensión de ecuanimidad, de paridad o, como mínimo, de equilibrio estaría, como de hecho

siempre estuvo, comprometida por –si me perdonan mis colegas– la avasalladora capacidad masculina de conseguir más y más espacio en la política. Y el atavismo de la discriminación de la mujer, esta sí la verdadera discriminación, se perpetuaría [...] oponiéndose a los compromisos asumidos por Brasil en la Conferencia de la Mujer realizada en Beijing en 1995 y, principalmente, hiriendo los preceptos constitucionales taxativos en cuanto a la igualdad entre varones y mujeres» (Marisa Serrano; Cf. Miguel, 2000: 47).

«Yo creo que tal vez falte un poco de información sobre cómo está la cuestión de las cuotas en el mundo entero [...] Siempre pensamos que estábamos a la delantera, sólo que la vecina Argentina, en 1991, cuando solamente tenía un 4% de representación de mujeres en el Parlamento, instituyó las cuotas. En la última elección la cuota llevó al 27% de mujeres en el Parlamento. Aquí tenemos 7%, lo cual es ridículo en virtud de la representación de la mujer en el Brasil y en la humanidad» (Marta Suplicy; Cf. Cámara de Diputados, CCJR, 1998: 109).

En la Comisión de Constitución, Justicia y Redacción de la Cámara de Diputados, la discusión sobre las cuotas giró en torno de la constitucionalidad del proyecto de autoría de Marta Suplicy, que disponía un porcentaje mínimo del 30% de candidatas en las listas de los partidos políticos para las elecciones proporcionales. En la fundamentación de la propuesta legislativa se hacía explícita mención a la preocupación por el bajo porcentaje de mujeres presentes en el Poder Legislativo, y se justificaba la necesidad de revertir esta situación de inequidad por la vía de la acción afirmativa. Específicamente, la expectativa manifestada en el proyecto era que los partidos políticos, al verse obligados a incorporar mujeres en sus listas, llevaran adelante acciones para fortalecer las candidaturas femeninas a efectos de no perder posiciones en la competencia política:

«...la participación femenina en los cargos legislativos ha avanzado muy poco. Hoy somos menos del 7% y caminamos a paso de tortuga. Sin acciones afirmativas, esta velocidad no se verá aumentada de la manera en que las mujeres consideramos ade-

cuada [...] La obligatoriedad de la inclusión de mujeres hará que los partidos, para mantener sus asientos en los legislativos, inviertan de diversas formas (financiera, capacitación, espacio político), en las mujeres afiliadas en sus siglas» (Cf. Cámara de Diputados, Comisión de Constitución, Justicia y Redacción, 1998: 104).

El Proyecto de Ley 783/95 fue discutido conjuntamente con el proyecto 2.465/96, de autoría del diputado Wagner Rossi (PMDB), que proponía una modificación del artículo 92º del Código Electoral para garantizar que, en las elecciones proporcionales, un mínimo del 20% de las vacantes de cada partido fuese reservado a mujeres *hasta el penúltimo día de plazo para el registro de las candidaturas*. Esta propuesta preveía que, a partir de ese momento, los lugares no ocupados por mujeres pudieran ser completados por candidaturas masculinas. O sea que, en este caso, «no se trataba simplemente de no definir la obligatoriedad [de las cuotas], sino de suprimir cualquier tipo de [perjuicio] que pudiera derivarse de su no cumplimiento» (Araújo, 1999: 118). Para fundamentar esta propuesta, el diputado Rossi resaltó «la oportuna actitud del legislador al incluir una reserva para candidaturas de mujeres en la Ley Electoral que reglamentó las elecciones [municipales] de 1996» y planteó la necesidad de extender la experiencia a los comicios futuros, corrigiendo supuestas deficiencias. A juicio de este legislador, los partidos políticos que no lograran completar los porcentajes destinados a mujeres en sus listas de candidatos se encontrarían, en virtud de esta situación, en una posición de desventaja.

«La experiencia con esta norma innovadora ha mostrado, con todo, cierta inadecuación. Es preciso que se la perfeccione, eliminando las distorsiones relevadas en el reciente pleito [electoral de 1996]. En los casos en que no se presentan candidatas suficientes para ocupar todas las vacantes que les son reservadas en las listas, los partidos que las deben presentar compiten en una situación de desventaja, con menos candidatos por lista» (Wagner Rossi; Cf. Cámara de Diputados, CCJR, 1998: 104).

Desde una perspectiva similar, en esa misma oportunidad otro diputado alegó que, en la tentativa de resolver el problema real de la exigua cantidad de vacantes destinadas a mujeres en el marco de las convenciones partidarias, la propuesta de garantizar una cuota mínima del 30% en las listas electorales terminaba legalizando una desigualdad:

«El artículo 5º de la Constitución dice que todos los ciudadanos son iguales ante la ley. Cuando una ley establece que se debe reservar un porcentaje del 20% o del 30% a las candidaturas de mujeres, ahí está, sí, estableciéndose una discriminación, una desigualdad. Quiere decir, llegamos a un punto en el cual, para resolver una cuestión práctica que realmente existe, se establece, por ley, un límite del 20% o del 30%, reservando todas las demás vacantes a los candidatos de sexo masculino» (Luiz Máximo; Cf. Cámara de Diputados, CCJR, 1998: 108-109).

Este planteo dio lugar a una argumentación de Suplicy que quedaría plasmada en la redacción final de la Ley 9.504. La diputada enfatizó que el 30% de las candidaturas debía considerarse como un mínimo y que, por tanto, podía formularse en los siguientes términos: «Puede hasta ser dicho un mínimo del 30% o un máximo del 70% para cualquiera de los dos sexos, porque, así, no estaríamos hablando de ninguno. Estaríamos colocando un mínimo de representación para cualquiera de los sexos» (Marta Suplicy; Cf. Cámara de Diputados, CCJR, 1998: 109). Como se ha adelantado, la experiencia electoral de 1996 constituyó una referencia en los debates sobre cuotas que tuvieron lugar sólo un año después, y no estuvo ausente en esta intervención de Suplicy:

«Lo que estamos trayendo es una novedad para Brasil, aunque ya tuvimos una experiencia en 1996, pero se trata de algo muy antiguo en el resto del mundo para cambiar la situación de la mujer. En Brasil, si analizamos los resultados de la última elección, veremos que ningún partido consiguió alcanzar las cuotas. La resistencia fue la misma en todos los partidos. Las mujeres decían: 'No tenemos infraestructura. Las guarderías no funcionan los sábados y los domingos'. Los partidos no pudieron pro-

porcionar ninguna ayuda específica o no quisieron. Simplemente un mes y medio antes de las elecciones es que la ley apareció. Ninguno se pudo organizar. Ahora tenemos ese tiempo. Pero incluso con toda esa dificultad, con el no cumplimiento de las cuotas, sin inversión, aumentamos el número de *vereadoras* en Brasil desde un 8% hacia un 11%...» (Marta Suplicy; Cf. Cámara de Diputados, CCJR, 1998: 110).

El relator⁷⁶ de los proyectos en debate (diputado Almino Affonso) votó por la constitucionalidad, juridicidad y buena técnica legislativa de ambos, pero se manifestó por el rechazo del proyecto presentado por el diputado Rossi y por la aprobación de la propuesta de la diputada Suplicy. Con respecto a ésta última, se preocupó por señalar que la reserva de un 30% de las candidaturas para mujeres no contrariaba el principio de igualdad consagrado en el artículo 5º de la Constitución federal:

«La ley determina que cualquier ciudadano puede pretender ser investido en un cargo electivo, respetadas las condiciones constitucionales y legales de elegibilidad y compatibilidad. Cuando se constata, entonces, que el acceso de la mujer al derecho político de ser votada garantizado por la Constitución es obstaculizado por la práctica partidaria, la Constitución está siendo incumplida y le cabe a la ley reglamentar esta cuestión, para que el principio de igualdad se vea asegurado» (Almiro Affonso; Cf. Cámara de Diputados, CCJR, 1998: 107).

«... ser igual en derechos y obligaciones significa también igualdad de condiciones de acceso a los derechos y a los medios para el cumplimiento de las obligaciones [...] No se puede ignorar que *cabe a los partidos la selección de los candidatos que irán a competir en las elecciones, donde los hombres predominan en número y prestigio político, dejando a las mujeres la ilusión de una igualdad formal*» (Almiro Affonso; Cf. Cámara de Diputados, CCJR, 1998: 106. El énfasis es nuestro).

⁷⁶ De acuerdo con las normas para la tramitación de proyectos en el Congreso brasileño, los relatores de un proyecto son legisladores designados por el Presidente de una comisión, cuya función es estudiar la propuesta en discusión y manifestar su parecer sobre ella.

Asimismo, el relator acentuaría otra cuestión central, vinculada con las dificultades encontradas por las mujeres al interior de las organizaciones partidarias. En efecto, en relación con el proyecto presentado por el diputado Wagner Rossi, manifestó que el objetivo de una cuota legal era precisamente «estimular a los partidos a tornarse más receptivos y a invertir de todas las maneras en sus afiliadas y futuras candidatas», motivo por el cual concluyó que «no se puede [...] permitir que en el último día del plazo las vacantes no ocupadas por mujeres sean completadas por otros candidatos, *so pena* de vaciamiento de la norma legal» (Almino Affonso; Cf. Cámara de Diputados, CCJR, 1998: 108). Hacia finales del mes de junio, la Comisión de Justicia, Constitución y Redacción aprobó por unanimidad la adopción de una cuota mínima del 30% y una máxima del 70% para cualquiera de los dos sexos en la legislación electoral del país.

Como ha sido indicado, la discusión sobre las cuotas también se planteó en la Comisión Especial para las Elecciones de 1998 de la Cámara de Diputados. En particular, la diputada Suplicy solicitó al relator del proyecto que discutía la nueva Ley Electoral en esta Comisión la incorporación del texto aprobado en la Comisión de Justicia, Constitución y Redacción. Otra instancia de debate tuvo lugar en una sesión conjunta celebrada entre aquella comisión y la Comisión Especial de estudio de las medidas legislativas orientadas a implementar las decisiones de la IV Conferencia Mundial de la Mujer. En este caso, merece resaltarse la denuncia de las llamadas candidaturas femeninas «naranjas»⁷⁷ en las elecciones municipales de

⁷⁷ En el léxico político brasileño, la noción de «candidaturas naranjas» hace referencia a la incorporación en las listas partidarias de personas sin posibilidades reales de resultar electas. Los «naranjas» serían candidatos pro-forma cuya función es sumar algunos votos a la sigla partidaria. Las características del sistema electoral del Brasil son descritas en el siguiente apartado.

1996 y, ligada a ella, la pretensión de aumentar el porcentaje total de candidatos que cada partido estaba facultado a presentar. Nuevamente, resulta ilustrativo el siguiente planteo expresado por el diputado Wagner Rossi, en la medida en que permite comprender el sentido que tuvo la ampliación del número total de candidaturas habilitado por la Ley 9.504:

«Todos los políticos, hombres y mujeres, que participaron de la elección y que participan en la vida partidaria, en los más diferentes partidos, saben que la formación de las listas de candidatos fue un festival de naranjas. Todos sabemos eso. Nadie lo desconoce. Siendo hombre o mujer. ¿Por qué? Porque, en verdad, las mujeres fueron introducidas en la cuota, *en detrimento* de hombres que peleaban por las vacantes (...) las mujeres fueron colocadas 'a dedo'⁷⁸ para ocupar las cuotas. En mi ciudad, en mi partido, sobre los cuales puedo hablar con absoluta precisión, teníamos la posibilidad de presentar seis mujeres candidatas. Una fue candidata. Y cinco fueron naranjas...» (El énfasis es nuestro).

«Entonces, ¿cuál es la sensación que tengo? Soy totalmente favorable, inclusive, a la ampliación de la cuota para el 30%, desde que no sea utilizada compulsivamente cuando no haya candidatas. Entonces, ¿cómo puede hacerse eso sin discriminar a nadie? [...] estimulando al partido a nominar mujeres candidatas, sin que eso tenga como efecto eliminar pretendientes varones a las candidaturas [...] o sea, ampliando la cuota del partido en el número de candidaturas o creando un mecanismo para que, no habiendo mujeres, las vacantes puedan ser completadas. Esa es la cuestión que introduzco. Creo que es una cuestión a ser tratada» (Wagner Rossi; Cf. Cámara de Diputados; Departamento de Taquigrafía, Revisión y Redacción; 10/06/97, página 33).

Este razonamiento también fue objetado por Marta Suplicy.

⁷⁸ Traducción propia de la expresión *a laço* utilizada en el texto original en portugués.

En este caso, la diputada se manifestó de acuerdo con la afirmación de que todos los partidos promovieron *candidatas naranjas*, pero fue enfática al recordar que no se trató de una modalidad de selección restringida a las mujeres sino de una práctica extendida también entre los candidatos de sexo masculino: «Exactamente eso, diputado: hombres también. Los hombres siempre fueron colocados como naranjas y nunca vi a nadie indignado...» (Marta Suplicy; Cf. Cámara de Diputados; Departamento de Taquigrafía, Revisión y Redacción; 10/06/97, página 37).

Como corolario de los debates reseñados, es posible aventurar que la incorporación de cuotas en la legislación electoral del Brasil fue fundamentalmente fruto del esfuerzo de algunas parlamentarias y parlamentarios, entre los cuales se destacó el protagonismo personal de la diputada Marta Suplicy. En palabras del diputado Roberto Santos, integrante de la Comisión de Legislación Electoral, «[las cuotas] fueron obra de liderazgos individuales dentro de la propia Cámara. Algunas personas que asumen ese papel son personas de excelente convivencia, muy respetadas y estimadas y, con eso, van consiguiendo algunas cosas, pero no creo que los partidos hayan tenido posiciones de bancada...» (Cf. Araújo, 1999: 125).

En esta línea interpretativa, Araújo (1999) argumenta que, más allá de la importancia de un contexto favorable ligado a la celebración de la Conferencia de Beijing y de que pueda haber habido una base de apoyo externo a las cuotas fuera del Congreso Nacional, su incorporación en la legislación electoral no reflejó una presión masiva del movimiento feminista. Y, si bien la propuesta de cuotas contó con el apoyo de la bancada femenina, «su trayectoria parece haber estado caracterizada, principalmente, por iniciativas individuales y por negociaciones realizadas por fuera de los principales escenarios de debate. Los datos disponibles sugieren que, pese a su empeño, las diputadas que adhirieron más articuladamente a la propuesta no lograron ampliar el debate hacia los foros visibles» (Ídem, 1999: 127). De este modo, a diferencia de otros asuntos con-

siderados prioritarios en la agenda de la discusión de la legislación electoral, la cuestión de las cuotas fue tratada como un tema accesorio y carente de suficiente fuerza como para modificar aspectos sustantivos de la ingeniería electoral de país.

La representación femenina en la Cámara de Diputados a partir de la adopción de cuotas

Además de ciertos rasgos propios de las leyes de cuotas que resultan centrales respecto de su capacidad de ampliar la presencia femenina en el Congreso (por ejemplo, el porcentaje mínimo establecido para candidaturas de mujeres o la existencia de sanciones que penalicen su incumplimiento por parte de las organizaciones partidarias) la eficacia de este tipo de acción afirmativa se ve mediada por las características del sistema electoral y por la lógica que asume, en cada caso, la competencia política. Por lo tanto, atendiendo al propósito de examinar el funcionamiento de las cuotas de género a nivel nacional, es preciso describir brevemente como son electos los integrantes de la Cámara Federal de Diputados.

En las elecciones legislativas nacionales, Brasil se divide en 27 distritos electorales (los 26 estados y el Distrito Federal). La cantidad de diputados por distrito varía entre un mínimo de 8 y un máximo de 70, dependiendo de su cantidad de población⁷⁹, mientras que a cada uno le corresponde elegir tres senadores. La Cámara de Diputados se renueva totalmente cada cuatro años, en tanto la renovación del Senado es parcial. A

⁷⁹ Acre, Amazonas, Amapá, Distrito Federal, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Rondônia, Roraima, Rio Grande do Norte, Sergipe y Tocantins poseen 8 escaños en la Cámara Federal de Diputados; Alagoas, 9; Espírito Santo y Piauí, 10; Paraíba, 12; Santa Catarina, 16; Goiás y Pará, 17; Maranhão, 18; Ceará, 22; Pernambuco, 25; Paraná, 30; Rio Grande do Sul, 31; Bahia, 39; Rio de Janeiro, 46; Minas Gerais, 53; São Paulo, 70.

diferencia de los senadores, elegidos por medio de una fórmula mayoritaria⁸⁰, la elección de diputados se lleva a cabo por medio de un sistema de representación proporcional con listas partidarias abiertas. Bajo esta modalidad, cada partido o coalición presenta una nómina no ordenada de candidatos y el elector puede optar por emitir su voto a favor de una sigla partidaria (*voto de legenda*) o de un candidato individual (voto preferencial o uninominal), que de hecho prevalece ampliamente en la práctica.⁸¹ Los partidos políticos obtienen tantos escaños parlamentarios como veces la suma de los votos *de legenda* y uninominales logre alcanzar el coeficiente electoral, pero las bancas se adjudican a los candidatos individualmente más votados (Nohlen, 1995; Ames, 2002).

A diferencia de lo que ocurre en Argentina, en un marco de listas partidarias abiertas la norma sobre cuotas sólo puede asegurar una reserva mínima de vacantes para candidaturas de uno u otro sexo, pero no así la elección de un número proporcional de candidatas. Además, esta modalidad de listas abiertas personaliza la contienda electoral e incentiva la competencia incluso entre los candidatos de una misma agrupación partidaria. Si bien los partidos disponen de recursos públicos que conforman los denominados *fondos partidarios*, éstos resultan insignificantes en relación con el costo real de las campañas políticas. De este modo, el carácter individualizado de la competencia y la escasez de financiamiento público (Araújo, 2003) hacen que las candidatas necesiten contar con recursos pro-

⁸⁰ Dado que la renovación de la Cámara alta es parcial, se realizan elecciones uninominales por mayoría simple cuando se renueva un tercio de la misma (un senador por distrito) y binominales cuando se renuevan los dos tercios restantes. En los primeros casos (renovación de un tercio del Senado) decide la mayoría relativa de los votos. En el segundo (renovación de dos tercios) los escaños son distribuidos entre los dos aspirantes que reciban la mayor cantidad de sufragios (Abal Medina et al., 2003). En virtud de que las cuotas de género adoptadas en Brasil comprenden sólo a los cargos electos proporcionalmente, no se aplican a la elección de senadores.

⁸¹ Ames (2002) señala, a propósito, que alrededor del 90% de los electores vota por candidatos individuales.

pios, ya sea financieros, acceso a los medios masivos de comunicación, contactos personales o grupos de apoyo, lo cual plantea una serie de dificultades adicionales para aumentar la participación femenina en el Poder Legislativo nacional de manera expresiva. De cara a estas dificultades, desde la sanción de la Ley 9.504 hasta la actualidad en el Congreso brasileño se formularon diversas propuestas destinadas a complementar y adaptar el sistema de cuotas a las singularidades de la competencia electoral del país, que serán comentadas en la sección final de este capítulo.

Para la elección de diputados federales, la ley de cuotas fue empleada por primera vez en 1998. Entonces, el porcentaje de candidaturas femeninas (10,4% del total de candidatos) creció cuatro puntos con respecto a la elección anterior (1994, sin cuotas), aunque resultó muy inferior al 25% mínimo establecido.⁸² En las elecciones de 2002, las mujeres representaron el 11,4% del total de candidatos, sin alcanzar tampoco en esta oportunidad la cuota mínima de 30% instituida por la Ley 9.504.

Tabla 12:
Candidatos y legisladores electos para la Cámara de Diputados de Brasil según sexo (1994-2002)

	1994 Sin cuota			1998 Cuota mínima = 25%			2002 Cuota mínima = 30%		
	Total	Mujeres	Mujeres	Total	Mujeres	Mujeres	Total	Mujeres	Mujeres
	Nº	Nº	%	Nº	Nº	%	Nº	Nº	%
Candidatos/as	2.968	184	6,2	3.451	359	10,4	4.210	480	11,4
Electos/as	513	32	6,2	513	29	5,7	513	42	8,2

Elaboración propia en base a Miguel (2004).

⁸² Debe recordarse que, en virtud de una disposición transitoria, para las elecciones legislativas de 1998 se estableció una cuota mínima del 25% y una máxima del 75% para las candidaturas de cada sexo. A partir de las elecciones de 2002, éstas pasaron a ser del 30% y 70% respectivamente.

Como se observará en la tabla siguiente –que presenta estos datos desagregados para los partidos políticos que alcanzaron al menos el 5% de los escaños de la Cámara Federal de Diputados– en los casos del PFL y el PMDB los porcentajes de candidaturas femeninas descendieron entre 1998 y 2002, y en el del PT, que presentó la proporción más elevada de candidatas ese último año, las mujeres sólo representaron el 14,2% del total de los postulantes. Cabe asimismo destacar el fuerte aumento de las candidaturas de mujeres registrado en el PTB, que pasó del 1,6% en 1994 al 12,9% en 2002.

Tabla 13:
Mujeres candidatas y electas para la Cámara de Diputados
entre 1994 y 2002, por partido político
(En porcentajes)

	1994		1998		2002	
Cuota	No		25%		30%	
Partido	Candidatas*	Electas**	Candidatas	Electas	Candidatas	Electas
PPB	4,1	4,7	7,5	0,0	10,4	2,0
PTB	1,6	0,0	9,0	0,0	12,9	7,7
PFL	2,6	2,5	8,1	4,8	5,0	7,1
PMDB	6,1	7,5	12,2	9,6	10,8	5,4
PSDB	6,3	7,9	9,1	7,1	13,0	8,5
PDT	4,3	5,9	9,5	4,0	11,2	4,8
PT	10,2	14,0	12,2	8,5	14,2	15,4
Total	6,2	6,2	10,4	5,7	11,7	8,2

*Candidatas sobre total de candidatos (varones y mujeres).

** Electas sobre total de electos (varones y mujeres).

La tabla sólo incluye a los partidos políticos que alcanzaron más del 5% de los escaños en la Cámara de Diputados.

Elaboración propia en base a Macaulay (2003).

En 1998, el porcentaje de mujeres electas (5,7% del total de electos) disminuyó con respecto a la elección anterior (cuando representaron el 6,2% del total), para verse nuevamente acrecentado en 2002 (8,2% del total). En general, la proporción de mujeres electas sobre el total de los representantes electos por partido ha sido menor que la proporción de candidatas sobre el total de candidatos por partido. A modo de excepción se destaca el caso del PT en 2002, en el cual el porcentaje de mujeres electas superó al porcentaje de candidaturas femeninas. Estos datos evidencian la ausencia de una relación directa entre la existencia de cuotas de género para candidaturas proporcionales y la cantidad de mujeres electas en un marco de listas partidarias abiertas, y señalan un contraste importante en relación con lo observado en el examen de la experiencia argentina.

En términos absolutos, en 1998 fueron elegidas 29 diputadas y, como resultado de las elecciones de 2002, 42 mujeres pasaron a ocupar una banca en la Cámara baja. Sin embargo, a pesar del crecimiento registrado en relación con la elección anterior (1994, sin cuotas), la presencia femenina en la Cámara Federal de Diputados continuó siendo proporcionalmente baja e inferior al promedio latinoamericano. Finalmente, mientras las diputadas electas en 1998 pertenecían a siete partidos políticos, en 2002 fueron elegidas por once organizaciones partidarias.

Tabla 14:
Diputados electos en 1998 y 2002, por sexo y por partido

Partido	1998					2002				
	Mujeres	%	Varones	%	Total	Mujeres	%	Varones	%	Total
PC do B	2	28,57	5	71,43	7	4	33,3	8	66,67	12
PDT	1	4,00	24	96,00	25	1	4,76	20	95,24	21
PFL	5	4,76	100	95,24	105	6	7,14	78	92,86	84
PL	0	-	12	100,00	12	0	0	26	100,00	26
PMDB	8	9,64	75	90,36	83	4	5,41	70	94,59	74
PMN	0	-	2	100,00	2	0	0	1	100,00	1
PPB	0	-	60	100,00	60	1	2,04	48	97,96	49
PPS	0	-	3	100,00	3	0	0	15	100,00	15
PRONA	0	-	1	100,00	1	0	0	6	100,00	6
PSB	1	5,56	17	94,44	18	2	9,09	20	9,91	22
PSC	0	-	2	100,00	2	0	0	1	100,00	1
PSD	0	-	3	100,00	3	1	25	3	75,00	4
PSDB	7	7,07	92	92,93	99	6	8,45	65	91,55	71
PSDC	-	-	-	-	-	0	0	1	100,00	1
PSL	0	-	1	100,00	1	0	0	1	100,00	1
PST	0	-	1	100,00	1	1	33,3	2	66,67	3
PT	5	8,47	54	91,53	59	14	15,4	77	84,62	91
PTB	0	-	31	100,00	31	2	7,69	24	92,31	26
PV	0	-	1	100,00	1	0	0	5	100,00	5
Total	29	5,65	484	94,35	513	42	8,19	471	91,8	513

Elaboración propia en base a Miguel (2002) y datos del Tribunal Superior Electoral.

En cuanto a la elección de mujeres por distrito, las 29 diputadas electas en 1998 pertenecían a 18 de las 27 unidades de la federación, mientras que, en 2002, 22 distritos enviaron mujeres a la Cámara baja. En esta última elección, los únicos estados que no eligieron a ninguna diputada fueron Alagoas, Ceará, Mato Grosso do Sul, Pernambuco y Sergipe.⁸³ São Paulo y Río de Janeiro, por su parte, eligieron la mayor cantidad de diputadas en términos absolutos (6 cada uno sobre un total de 70 y 46 escaños, respectivamente), quienes representaban el 8,57% de los parlamentarios del primero y el 13% de los legisladores del segundo. Minas Gerais y Paraná, con 53 y 30 escaños respectivamente, sólo eligieron a una legisladora cada uno (1,89% y 3,3% de sus representantes en la Cámara Federal de Diputados). La mayor proporción de diputadas electas en 2002 se registró en algunos de los distritos más pequeños. Mato Grosso, Rio Grande do Norte y Roraima, con ocho escaños cada uno, eligieron dos diputadas (25% de sus legisladores); Espírito Santo, que posee diez escaños, también envió dos mujeres a la Cámara baja (20%). (Véase Tabla 15).

Si bien las cuotas vigentes en Brasil sólo se aplican a las candidaturas a cargos proporcionales, es interesante señalar que, en virtud de los resultados electorales de 2002, la participación femenina en el Senado –históricamente caracterizado por una bajísima presencia de mujeres– superó porcentualmente a la registrada en la Cámara Federal de Diputados. Entonces, resultaron electas ocho senadoras que, sumadas a las dos que continuaban en el ejercicio de sus cargos, pasaron a conformar el 12% de la Cámara alta. Seis de las ocho nuevas senadoras pertenecían a un mismo partido político, el PT.

⁸³ No obstante, con la excepción de Pernambuco y Mato Grosso do Sul, todos ellos pasaron a estar representados por mujeres en la Cámara alta.

Tabla 15:
Diputadas electas para el período 2003/2007,
por distrito electoral

Distrito electoral	Mujeres	Total de escaños	Porcentaje
Acre	1	8	12,50
Alagoas	0	9	0,00
Amapá	1	8	12,50
Amazonas	1	8	12,50
Bahía	2	39	5,13
Ceará	0	22	0,00
Distrito Federal	1	8	12,50
Espírito Santo	2	10	20,00
Goiás	2	17	11,76
Maranhão	2	18	11,00
Mato Grosso	2	8	25,00
Mato Grosso do Sul	0	8	0,00
Minas Gerais	1	53	1,89
Pará	1	17	5,88
Paraíba	1	12	8,33
Paraná	1	30	3,33
Pernambuco	0	25	0,00
Piauí	1	10	10,00
Rio de Janeiro	6	46	13,04
Rio Grande do Norte	2	8	25,00
Rio Grande do Sul	4	31	12,90
Rondônia	1	8	12,50
Roraima	2	8	25,00
Santa Catarina	1	16	6,25
São Paulo	6	70	8,57
Sergipe	0	8	0,00
Tocantins	1	8	12,50
Total	42	513	8,2

Elaboración propia en base a datos oficiales publicados por CFEMEA.

Un camino abierto: propuestas posteriores a la sanción de la Ley 9.504

La Ley 9.504, que instauró cuotas legales para candidaturas proporcionales en Brasil, posee una serie de particularidades que atenúan la posibilidad de estimular un mayor acceso de mujeres a la Cámara Federal de Diputados. De hecho, en las dos elecciones legislativas posteriores a la sanción de la ley, las candidaturas femeninas fueron inferiores a los porcentajes mínimos establecidos en las listas de todos los partidos políticos y la participación de mujeres en la Cámara Federal continúa siendo cuantitativamente reducida. Conviene destacar que estas debilidades no han pasado inadvertidas y que la discusión sobre las cuotas en Brasil no se clausuró con la sanción de la Ley 9.504.

En 1999, la diputada Iara Bernardi (PT) y otros 25 parlamentarios impulsaron un proyecto (PL 418/99) que propone modificar la Ley 9.504, disponiendo horario gratuito en las emisoras de radio y de televisión para la divulgación de la existencia de la política de cuotas en el período que antecede a la nominación de candidatos.⁸⁴ Tres años después, la diputada Luiza Erundina (PSB) presentó una propuesta (PL 6216/02) que no sólo contempla un mínimo del treinta por ciento de las vacantes de candidaturas para un determinado sexo sino que destina, además, el treinta por ciento de los recursos del Fondo Partidario a la creación y manutención de programas de promoción de la participación política de las mujeres, una porción de los recursos financieros de las campañas y del tiempo de propaganda electoral gratuita en la radio y la televisión.

⁸⁴ En el mes de mayo de 2005, en el marco de la Comisión de Constitución, Justicia y Ciudadanía (CCJC) de la Cámara Federal de Diputados, el *relator*, diputado Sérgio Miranda, se manifestó por la constitucionalidad, juridicidad, técnica legislativa y, en mérito, por su aprobación, con enmiendas.

A esa propuesta le fueron anexadas dos proposiciones de autoría de la diputada Mariângela Duarte (PT) y de la diputada Laura Carneiro (PFL), orientadas en un sentido análogo.⁸⁵ Aunque el control de la distribución de los recursos materiales podría ser difícil de instrumentar en un marco de listas partidarias abiertas, la presencia en los medios de comunicación es un factor crucial para el éxito electoral de los candidatos, desde el momento en que la normativa brasileña (Ley 9.096) impide la compra de espacio en los medios electrónicos y concentra la propaganda en el llamado Horario Electoral Gratuito, bajo la responsabilidad de los partidos (Miguel, 2004).

En el año 2000, la diputada Rita Camata (PMDB) presentó un proyecto de ley (PL 2355) que destina la mitad de las candidaturas a cada sexo (50%) en las elecciones para la Cámara de Diputados, Asambleas Legislativas y Cámaras municipales, dando nueva redacción al inciso 3º de la Ley 9.504 e incorporando medidas punitivas en caso de que los partidos políticos no cumplan con la ley de cuotas. Al proyecto de Camata le fueron anexadas tres proposiciones impulsadas, respectivamente, por el diputado Paulo Baltasar (PSB), por la diputada Elcione Barbalho (PMDB) y por la diputada Vanessa Grazziotin (PC do B).⁸⁶

Asimismo, se idearon propuestas encaminadas a asegurar una participación femenina mínima del treinta por ciento en la composición de los órganos de dirección de los partidos políticos (Proyecto de Ley 1849/99, de autoría del diputado

⁸⁵ En el mes de mayo de 2004, en el marco de la Comisión de Constitución, Justicia y Ciudadanía (CCJR) de la Cámara de Diputados, el Relator, diputado Coriolano Sales, se manifestó por la constitucionalidad, juridicidad y técnica legislativa y por la aprobación de este proyecto, del PL 286/2003 y del PL 719/2003, anexados, con sustitutivo.

⁸⁶ En el mes de marzo de 2005, el proyecto de ley 2355 con las proposiciones anexadas se encontraba siendo tramitado en la Comisión de Constitución, Justicia y Ciudadanía (CCJC) de la Cámara Federal de Diputados.

Sérgio Carvalho, PSDB)⁸⁷, en tanto la diputada Ana Maria Corso y el diputado Orlando Fantazzini (ambos del PT) propusieron una modificación del Reglamento Interno de la Cámara de Diputados para reservar un mínimo del treinta por ciento y un máximo del setenta por ciento de las presidencias de las comisiones permanentes y del número de cargos de la Mesa directiva (exceptuando los de primer y tercer secretario y de tercer suplente) para parlamentarios de cada sexo (PRC 130/01).⁸⁸ Finalmente, también se presentaron propuestas sobre cuotas para los poderes ejecutivo y judicial, y distintas iniciativas vinculadas con el financiamiento público exclusivo de las campañas electorales, la introducción de listas partidarias cerradas y la adopción de medidas de acción afirmativa para estimular la participación femenina en el marco de un proyecto de reforma política.

La descripción de estas propuestas –aún cuando no ha sido exhaustiva– demuestra que las limitaciones de la Ley 9.540 han sido y son objeto de preocupación por parte de algunas parlamentarias y parlamentarios, quienes perciben la necesidad de adoptar modificaciones y disposiciones complementarias que contribuyan a incrementar la eficacia de la política de cuotas en Brasil.

⁸⁷ Dicho proyecto, al cual se le anexó una propuesta de la diputada Laura Carneiro (PFL), fue archivado en el mes de enero de 2004.

⁸⁸ Esta propuesta fue anexada al Proyecto de Resolución (PRC) N° 63/2000, incorporado a su vez al PRC N° 320/2006.

SEGUNDA PARTE

3. PERFILES SOCIODEMOGRÁFICOS DE LAS LEGISLADORAS NACIONALES DE ARGENTINA Y BRASIL

Los perfiles sociodemográficos de los parlamentarios constituyen indicadores importantes respecto de los sistemas de reclutamiento de candidatos a cargos legislativos vigentes en cada país. Además, su análisis desagregado por sexo puede arrojar indicios acerca de la inserción diferencial de mujeres y varones en el ámbito de la representación política. Las preguntas de interés en este contexto se dirigen a indagar cuál es la incidencia de factores como la edad, el estado civil, la cantidad y la edad de los hijos, el nivel educativo y el perfil profesional en el desarrollo de las carreras políticas de las mujeres. La información que se presenta a continuación comprende, para la mayoría de los datos, a la totalidad de los integrantes de las legislaturas nacionales de Argentina (2003/2005) y Brasil (2003/2007).⁸⁹

Con una edad promedio de 50 años en Argentina y de 51 en Brasil, las legisladoras de ambos países son levemente menores que sus colegas masculinos. En coincidencia con tendencias observadas en estudios sobre distintos Parlamentos del mundo (Hoecker, 1994; Lemke-Müller, 2000; De Barbieri 2003), estos datos parecen reflejar una tendencia novedosa. De acuerdo con estadísticas longitudinales de diversos países, en

⁸⁹ El universo del análisis –es decir, el conjunto de los legisladores nacionales– es el siguiente: 118 mujeres y 211 varones en Argentina, 54 mujeres y 540 varones en Brasil.

el pasado las edades de las legisladoras solían superar a las de los parlamentarios masculinos. A modo de explicación, se señalaba que las responsabilidades domésticas y la crianza de los hijos delimitaban las posibilidades de las mujeres jóvenes de involucrarse activamente en la política. Sin embargo, los testimonios obtenidos en el marco de este estudio no permiten validar en todos los casos esta suposición. Por el contrario, varias legisladoras de Argentina y Brasil manifestaron haber iniciado su actividad política aún teniendo hijos pequeños. Otra argumentación hace hincapié en los procesos de selección de candidatos, en cuyo marco, frecuentemente, a las mujeres se les formulan mayores exigencias de acreditación de antecedentes y experiencia (Hoecker, 1994; Lemke-Müller, 2000). Desde esta perspectiva, la adopción de cuotas legales que obligan a los partidos políticos a incrementar la integración de mujeres en sus listas de candidatos podría contribuir a reducir la edad promedio de las legisladoras.

Por otra parte, ni en Argentina ni en Brasil se observa la presencia de legisladoras mayores de 70 años, aunque casi el 2% de los parlamentarios del primer país y el 4% de los del segundo pertenecen a esa franja etaria. Esta circunstancia probablemente esté relacionada con el hecho de que la mayoría de las mujeres accedieron a sus cargos en forma relativamente más reciente, en comparación con los parlamentarios que suelen exhibir carreras legislativas de más larga data.

La composición por edad y por sexo de las Cámaras de Diputados y de Senadores de Argentina y Brasil es presentada en las tablas 16 y 17. A propósito, debe tomarse en consideración que, en Argentina, las edades mínimas requeridas para ser elegible diputado o senador son de 25 y 30 años, mientras que en Brasil son respectivamente de 21 y 35 años.

Tabla 16:
Composición del Congreso Nacional argentino por
grupos etarios según sexo (2003/2005)
(En porcentaje)

Grupo etario	Diputados		Senadores		Total Legisladores	
	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres
21-30 años	1,2	1,1	0,0	0,0	0,9	0,9
31-40 años	9,5	12,6	11,9	6,7	10,0	11,1
41-50 años	32,0	35,6	31,0	46,7	31,8	38,5
51-60 años	40,8	36,8	38,1	40,0	40,3	37,6
61-70 años	8,3	9,2	16,7	3,3	10,0	7,7
71-80 años	1,8	0,0	2,4	0,0	1,9	0,0
Sin datos	6,5	4,6	0,0	3,3	5,2	4,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Edad promedio	51,2	50,0	52,3	49,9	51,8	49,95

Las edades de referencia corresponden al mes de diciembre de 2003.

Elaboración propia en base a CIPPEC (2004) y los Currículum Vitae de los legisladores publicados en Internet.

Tabla 17:
Composición del Congreso Nacional de Brasil
por grupos etarios según sexo (2003/2007)
(En porcentaje)

Grupo etario	Diputados		Senadores		Total Legisladores	
	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres
21-30 años	2,1	0,0			1,8	0,0
31-40 años	11,1	16,3	5,6	11	10,3	15,7
41-50 años	33,8	32,6	8,3	22	30,4	31,4
51-60 años	36,4	41,9	31,9	56	35,7	45,1
61-70 años	12,1	7,0	16,7	0	12,7	5,9
71-80 años	3,4	0,0	4,2	0	3,5	0,0
81-90 años	0,4	0,0	1,4	0	0,6	0,0
Sin datos	0,9	0,0	31,9	11,1	5,0	2,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Edad promedio	51,2	50,3	56,5	51,4	53,9	50,9

Las edades de referencia corresponden al mes de febrero de 2003.

Elaboración propia en base a *Deputados Brasileiros, Repertório biográfico 52ª Legislatura* (2003-2007) y Páginas personales de los Senadores en Internet.

En cuanto al estado civil, poco más de la mitad de las legisladoras nacionales de Argentina y Brasil es casada.⁹⁰ Esta proporción es inferior a la de los legisladores, la cual supera el 70%. La cantidad promedio de hijos de las legisladoras de ambos países también es inferior a la de sus pares masculinos.⁹¹ Si bien no disponemos de datos acerca de la edad promedio de los hijos para el conjunto de las legisladoras, la información obtenida a partir de entrevistas personales al 25% de las parlamentarias de Argentina y Brasil indica que, en su mayoría, ésta supera los veinte años de edad. No obstante, 11 legisladoras argentinas (un tercio de las entrevistadas de ese país) tienen hijos menores a esa edad.

Tabla 18:
Estado civil de los legisladores nacionales de Argentina y Brasil (comparación entre varones y mujeres, en porcentaje)

Estado civil	Argentina		Brasil	
	Mujeres	Varones	Mujeres	Varones
Soltero/a	15	4	*	*
Casado/a	53	77	58	73
Divorciado/a	14	6	*	*
Viudo/a	7	2	*	*
Separado/a	4	5	*	*
Sin datos	6	6	42	27
Total	100	100	100	100

* Datos no disponibles para el universo.

Elaboración propia en base a CIPPEC (2004) y los Curriculum Vitae de los legisladores publicados en Internet para Argentina; *Deputados Brasileiros, Repertório biográfico 52ª Legislatura (2003-2007)*; *Dados biográficos Senadoras (1979/2004)* y Páginas personales de los senadores en Internet para Brasil.

⁹⁰ Este dato no comprende a las mujeres que viven en uniones consensuadas.

⁹¹ En el caso de Brasil, los datos disponibles son parciales. Por su forma de presentación (las fuentes indican sólo los nombres del cónyuge y de los hijos pero no el estado civil) cuando los legisladores no brindan información completa no es posible inferir si no tienen cónyuge e hijos o si esta información no ha sido publicada.

Tabla 19:
Cantidad de hijos de los legisladores nacionales de
Argentina y Brasil (comparación entre varones y
mujeres, en porcentaje)

Hijos	Argentina		Brasil	
	Mujeres	Varones	Mujeres	Varones
0	12	2	*	*
1	12	6	13	6
2	26	22	31	25
3	27	27	23	26
4	8	19	10	13
5	3	7	0	4
6	2	2	0	1
7	0	0	0	1
8	0	0	0	1
9	0	0	0	0
10	0	1	0	0
Sin datos	10	15	23	23
Total	100	100	100	100
Promedio	2,1	2,6	*	*

* Datos no disponibles para el universo.

Elaboración propia en base a CIPPEC (2004) y los Curriculum Vitae de los legisladores publicados en Internet para Argentina; *Deputados Brasileiros, Repertório biográfico 52ª Legislatura (2003-2007)*; *Dados biográficos Senadoras (1979/2004)* y Páginas personales de los senadores en Internet para Brasil.

Tabla 20:
Legisladoras entrevistadas según la edad
del hijo/a menor

Edad	Argentina		Brasil	
	Nº	%	Nº	%
0 – 5 años	2	6	0	—
6 – 10 años	1	3	0	—
11 – 15 años	2	6	0	—
16 – 20 años	6	19	3	20
21 – 30 años	9	29	7	47
> 30 años	4	13	5	33
Sin hijos	7	23	0	—
Total	31	100	15	100

Elaboración propia en base a entrevistas personales.

Respecto del nivel educativo y de los perfiles profesionales de los legisladores, los distintos criterios utilizados en las fuentes consultadas en ambos países, así como la falta de información sobre estos antecedentes para una parte apreciable de los parlamentarios, dificultó la comparación entre ambos sexos. Por esta razón, a continuación sólo se presentan los datos correspondientes a las legisladoras. En términos generales, las diputadas y las senadoras de Argentina y Brasil exhiben un alto nivel educativo. De acuerdo con la información disponible, en Argentina el 25% completó estudios terciarios, casi la mitad universitarios y el 11% realizó algún postgrado. Por su parte, el 73% de las legisladoras brasileñas dispone de un título universitario y el 19% de uno de postgrado.⁹² Estas elevadas proporciones de legisladoras que han cursado estudios universitarios (de grado y de postgrado) se corresponden con una tendencia internacional que señala un aumento de los porcentajes de parlamentarios con credenciales universitarias (Lemke-Müller, 2000).

⁹² En la interpretación de estos datos se debe considerar que no se dispone de información sobre el 16 % del total de las parlamentarias argentinas y sobre el 6% de las brasileñas.

Tabla 21:
Nivel educativo de las legisladoras
de Argentina y Brasil

Estudios cursados	Argentina		Brasil	
	Nº	%	Nº	%
Secundario incompleto		—	2	4
Secundario completo	1	1		—
Terciario completo	30	25	1	2
Universitario incompleto		—	7	15
Universitario completo	55	47	30	55
Postgrado	13	11	11	20
Sin datos	19	16	3	6
Total	118	100	54	100

Elaboración propia en base a CIPPEC (2004) y los Curriculum Vitae de los legisladores en Internet para Argentina; *Deputados Brasileiros. Repertório biográfico 52ª Legislatura (2003-2007)*, *Dados biográficos Senadoras (1979/2004)* y Páginas personales de los senadores en Internet para Brasil.

La mayoría de las parlamentarias ostenta perfiles profesionales que demandan estudios superiores. En ambos países se destaca la importancia del sector educativo y, en segundo lugar, el referente a las profesiones jurídicas, carreras clásicas en el ámbito político. El tercer grupo en orden de importancia está dado por el sector de la salud.

Tabla 22:
Perfiles profesionales de las legisladoras argentinas

	Nº	%
Docente	36	31
Abogada, Procuradora, Escribana	26	22
Psicóloga	6	5
Arquitecta	6	5
Médica, odontóloga	5	4
Contadora	4	3
Politóloga	3	3
Economista	2	2
Bioquímica, Química	2	2
Otras *	7	7
Sin profesión	1	1
Sin datos	19	16
Total	118	100

* Incluye periodista, fonoaudióloga, enfermera, mecánica dental, trabajadora social, Licenciada en Relaciones Públicas, diseñadora.

Elaboración propia en base a CIPPEC (2004) y los Curriculum Vitae de las legisladoras en Internet.

Tabla 23:
Perfiles profesionales de las legisladoras brasileñas

	Nº	%
Docente	14	26
Abogada, jueza	8	15
Médica, odontóloga	4	7
Enfermera	4	7
Psicóloga	3	7
Funcionaria pública	3	6
Farmacéutica	1	2
Otras *	6	11
Sin profesión	2	4
Sin datos	8	15
Total	54	100

* Incluye: agricultora, asistente social, socióloga, arquitecta, periodista.

Elaboración propia en base a la información publicada en las páginas personales de las legisladoras en Internet.

A modo de síntesis, los datos presentados indican que el hecho de exhibir niveles educativos elevados constituye una condición favorable para que las mujeres logren acceder al desempeño de cargos legislativos nacionales en Argentina y en Brasil. Al no disponer de datos completos y sistematizados sobre los niveles de instrucción y sobre los perfiles profesionales del conjunto de los legisladores, no es posible inferir si esta situación opera de la misma manera para las personas de ambos sexos. No obstante, los testimonios de las parlamentarias argentinas y brasileñas que se analizarán en distintas secciones del presente trabajo sugieren que las mujeres deben acreditar antecedentes educativos y profesionales que no siempre se les exigen a sus colegas masculinos. Es decir, las parlamentarias perciben que los parámetros de evaluación de las capacidades para desempeñarse en la política no son los mismos para varones y mujeres.

En segundo término, si bien la relativa semejanza en las edades promedio de las legisladoras y los legisladores de Argentina y Brasil podría indicar una atenuación de los obstáculos que históricamente experimentaron las mujeres en el desarrollo de sus carreras políticas, la mayor proporción de varones casados y las diferencias relativas en cuanto a la cantidad de hijos sugieren patrones diferenciados según género. En este sentido, los testimonios de las legisladoras entrevistadas que se presentarán en los capítulos siguientes señalan que la persistente distribución desigual de las responsabilidades familiares les plantea exigencias adicionales que no enfrentarían los parlamentarios masculinos.

4. LAS TRAYECTORIAS POLÍTICAS DE LAS LEGISLADORAS

Con el objetivo de trazar un perfil político de las legisladoras nacionales de Argentina y Brasil, en el marco de las entrevistas realizadas al 25% de las parlamentarias en ejercicio de sus cargos en el año 2005 se incorporó una serie de preguntas relacionadas con sus trayectorias personales. En particular, éstas estuvieron encaminadas a indagar los antecedentes familiares de las legisladoras; sus motivaciones para dedicarse a la política; su antigüedad de militancia y afiliación partidaria; su participación en organizaciones no gubernamentales o ámbitos de la sociedad civil y el ejercicio de cargos previos de conducción o representación política. Como se apreciará a continuación, ello permitió recabar información de importancia para la comprensión de las actividades desarrolladas por las parlamentarias de ambos países y para desacreditar el prejuicio según el cual las mujeres no poseerían experiencia o antecedentes suficientes para acceder a estos cargos y para desempeñarlos de manera eficiente.

Las motivaciones para dedicarse a la política

A propósito de las motivaciones personales que alentaron su dedicación a la política, la mitad de las legisladoras de Argentina y Brasil manifestó que su compromiso se fundó, principalmente, en la defensa de determinadas causas sociales y políticas. Los *modelos políticos*, especialmente la figura de Eva Duarte de Perón, jugaron un papel apreciable para buena par-

te de las parlamentarias argentinas. La segunda razón en orden de importancia remite a determinadas coyunturas históricas y a acontecimientos políticos definidos como claves. Un tercer factor decisivo descansó –aunque de manera diferencial en cada país– en aspectos derivados del entorno familiar de las parlamentarias.

Entre los motivos que estimulan la participación política, la inclinación por ideales o por cuestiones sociales suelen tener cierta relevancia (Bergmann, 2000). En el caso de las legisladoras entrevistadas, las causas que las motivaron a dedicarse a la política evidencian ideales de naturaleza general tales como *la justicia, el interés por los demás* o *la preocupación por los sectores socialmente desfavorecidos*. Desde otra perspectiva, varias legisladoras brasileñas y argentinas expresaron que su motivación inicial se basó en ciertos hechos o en imperativos de justicia muy concretos, que remiten a momentos significativos de la historia política de cada país.

Entre ellos, la defensa de los derechos humanos vulnerados durante las dictaduras militares y la voluntad de recuperar la democracia jugaron un papel relevante. «Mi adolescencia coincide con el ingreso a la militancia política y el advenimiento de la democracia» (A13, PJ), indicó una diputada argentina, en tanto otra legisladora señaló que «después de una represión muy grande en la República Argentina se comienza a hablar de volver a retomar la democracia; ahí me fui involucrando en participar políticamente» (A12, ARI). El proceso de represión que experimentó en su infancia constituyó una razón de importancia para iniciar la militancia en las filas del PT por parte de una parlamentaria brasileña (B4, PT) y la experiencia de la «verdadera explosión política» que –a pesar de la dictadura aún vigente– caracterizaba la vida universitaria, impulsó a otra legisladora de este país a participar en el movimiento estudiantil (B10, PT).

En el caso de Argentina, otros estímulos decisivos fueron, por ejemplo, «la voluntad de luchar por la vuelta de Perón» (A8, PJ) en 1973 y, de forma más reciente, el surgimiento de un nuevo partido «que pretendía romper el bipartidismo tradicional» del país (A25, bloque unipersonal). El asesinato de una joven de la pro-

vincia de Catamarca, en 1990, fue un suceso significativo para otra legisladora y condujo, además, a que muchas otras mujeres decidieran involucrarse activamente en la política.⁹³ Si bien esta parlamentaria manifestó haber tenido militancia partidaria previa y un entorno familiar politizado, también enfatizó que, de no haber ocurrido ese hecho en su provincia, probablemente hubiera continuado dedicándose a su actividad profesional y no hubiera procurado participar en la política electiva.

Una proporción considerable de las parlamentarias de Argentina (18 sobre un total de 31 entrevistadas) y Brasil (12 sobre un total de 15 entrevistadas) indicó poseer familiares que ejercieron o ejercen cargos públicos o partidarios. No obstante, menos de una cuarta parte de las entrevistadas de ambos países se refirió explícitamente a la influencia de su entorno familiar como uno de los factores determinantes de su decisión de dedicarse a la política. A propósito, un rasgo distintivo a señalar es que las legisladoras argentinas indicaron, en primer lugar, a sus padres, abuelos, tíos o hermanos como personas de influencia y, en menor medida, a sus cónyuges, mientras que en Brasil estos últimos fueron los más mencionados. Esta diferenciación cobra sentido si se considera el peso que reviste la familia de origen en la adquisición de capital social y cultural (Bourdieu, 1983) y, con ello, en el desarrollo del interés político.

Respecto del papel del entorno familiar, una legisladora argentina manifestó haber comenzado a hacer política «creo que desde el vientre de mi madre, porque en mi casa todos eran políticos» (A16, FMP), en tanto otra parlamentaria enfatizó el entusiasmo que le despertaban las conversaciones familiares: «Yo vengo de una familia bastante politizada, en la cual se ha-

⁹³ Esta referencia alude al caso de María Soledad Morales, una estudiante catamarqueña asesinada en 1990. En el crimen estuvieron involucrados jóvenes asociados a los grupos de poder provincial. El intento de las autoridades de encubrirlo desencadenó importantes movilizaciones populares (las denominadas *marchas del silencio*) que influyeron en el esclarecimiento del caso.

blaba mucho y siempre me apasionó el tema» (A26, UCR). Su madre, que «era la militante más activa» ejerció en este caso una influencia de peso. La mención de una figura femenina constituyó una excepción en el marco de los testimonios de las legisladoras, pues sólo se encontraron dos referencias análogas en Argentina y una en Brasil.

En relación con el rol que algunas parlamentarias adjudicaron a sus cónyuges en el plano de sus motivaciones, los testimonios ofrecidos ilustran tres modalidades disímiles de conjugar la relación matrimonial con la política: la militancia y la labor compartida; el *relegarse* en favor de la carrera del otro; el *llegar al cargo o a la candidatura* por decisión del otro. En cuanto a la primera situación, vale mencionar la experiencia de una parlamentaria argentina que comenzó su militancia conjuntamente con su esposo cuando sus hijos todavía eran pequeños. Su motivación, señaló, fue que ellos «tuvieran un futuro mejor, porque yo era madre y mi esposo padre y comenzamos los dos a militar juntos en política, a pesar de tener hijos chiquitos, exactamente por ellos» (A20, PJ). Con respecto a la segunda perspectiva –la de ceder espacio propio para favorecer la carrera política del cónyuge– resulta ilustrativa la experiencia de otra legisladora: «Comencé la militancia universitaria. Después me puse de novia con un dirigente que hoy es mi marido. Al ponerme de novia con un dirigente es como que yo me relegué a un segundo plano. Después, con los años, descubrí que eso no era lo que tenía que hacer» (A17, UCR). Finalmente, la tendencia de acceder a una candidatura o a un cargo electivo a partir de la relación conyugal, inicialmente al parecer sin aspiraciones propias, tuvo un mayor peso en los testimonios de algunas legisladoras de Brasil. A título de ejemplo, una diputada cuyo marido ostentaba un cargo ejecutivo y que manifestó que ella nunca había tenido la pretensión de dedicarse a la política, reconoció que la idea de su postulación surgió en un momento en que debían definirse las nóminas de candidatos a diputados federales: «Nunca tuve pretensiones, nunca se me cruzó por la cabeza ser candidata a nada. En-

tonces ocurrió que teníamos la oportunidad de elegir a alguien y no teníamos la persona ideal. Porque hay mucha falsedad, mucha traición en la política. Como mi marido era Intendente de un municipio pobre y necesitaba recursos federales, decidió: 'vas a ser [candidata] porque seguro que vas a traer recursos a nuestra ciudad'. Y fue por esas circunstancias que acepté el desafío» (B9, PMDB).

Cabe señalar que la injerencia del cónyuge en la concreción de las candidaturas no equivale necesariamente a una carencia de experiencia previa de las legisladoras. Por ejemplo, dos de las cuatro entrevistadas brasileñas que manifestaron que el apoyo activo de sus maridos resultó determinante para su nominación como candidatas desempeñaron cargos ejecutivos en sus respectivos estados antes de ser electas como parlamentarias federales.

Antigüedad de militancia y ámbitos de actuación política y social

La gran mayoría de las legisladoras entrevistadas de Argentina y Brasil posee una larga historia de participación política. Más de la mitad de las argentinas inició su militancia hace más de dos décadas: una tercera parte en los años ochenta, alrededor de una cuarta parte en los años setenta y una proporción similar en los sesenta. En el caso de Brasil, un tercio de las parlamentarias comenzó a dedicarse a la política hace más de cuarenta años, casi la mitad hace más de veinte y una cuarta parte hace más de diez años. Considerando los avatares de la historia política de ambos países, esto significa que una proporción significativa de las parlamentarias inició su actividad política durante las dictaduras militares y otro grupo importante en el contexto de las respectivas *transiciones a la democracia*.

Finalmente, al cotejar la información brindada sobre la antigüedad de la dedicación a la política con las edades de las legisladoras, resulta evidente que, tanto en Argentina como en Brasil, en su gran mayoría iniciaron su actividad a una edad

temprana: alrededor de la mitad comenzó a participar activamente en política antes de cumplir los 30 años y una cuarta parte antes de cumplir 20 años.

Tabla 24:
Antigüedad y edad de inicio de la actividad política de las legisladoras entrevistadas

Antigüedad de dedicación a la política	Argentina		Brasil	
	Nº	%	Nº	%
Más de 40 años	7	23	4	27
Más de 30 años	6	19	1	7
Más de 20 años	7	23	5	33
Más de 10 años	6	19	4	27
Menos de 9 años	2	6	0	0
Sin datos	3	10	0	0
Total	31	100	15	100
Edad de inicio				
Menos de 20 años	6	19	4	27
20-29 años	14	45	6	40
30-39 años	7	23	1	7
40 años y más	2	6	4	27
Sin datos	2	6	0	0
Total	31	100	15	100
Años de inicio				
1960-1969	7	23	4	27
1970-1979	7	23	3	20
1980-1983	4	13	0	0
1984-1989	5	16	5	33
1990-1999	6	19	5	33
Sin datos	2	6	0	0
Total	31	100	15	100

Elaboración propia en base a entrevistas personales.

Respecto de los ámbitos específicos de inicio de la militancia política, los testimonios de las legisladoras de Argentina y Brasil ofrecen indicios interesantes que sugieren patrones diferenciados y estrechamente asociados a ciertas singularidades propias de cada país. En el contexto argentino, los principales espacios mencionados fueron los partidos políticos, mientras que en Brasil se destaca el mayor peso asignado a los sindicatos, las asociaciones profesionales y los movimientos sociales como arenas de participación y ejercicio de funciones de liderazgo. En efecto, entre las esferas de participación previa o paralela a la política partidaria más nombradas por las legisladoras brasileñas se encuentra principalmente el movimiento sindical, seguido por los movimientos de mujeres, de defensa de derechos humanos y por asociaciones de carácter profesional y comunitario. Asimismo, hallamos referencias al movimiento estudiantil, a organizaciones ambientalistas y al movimiento indígena. Finalmente, una minoría de las legisladoras de Brasil hizo mención a tareas desempeñadas en calidad de cónyuges de funcionarios políticos, fundamentalmente gobernadores e intendentes municipales.

En virtud de lo expuesto, los testimonios ofrecidos por las parlamentarias brasileñas señalan dos rutas principales de ingreso a la política institucional, el involucramiento en movimientos colectivos y los vínculos de parentesco (especialmente maritales), que coinciden con los hallazgos de otras investigaciones previas. A propósito, Avelar (2001) sostiene que los sindicatos constituyen instancias importantes de acceso a los partidos políticos y que las asociaciones sindicales, patronales y profesionales han mostrado ser una excelente arena de preparación para las principales *lides* de la política institucional. Araújo (1999), por su parte, manifiesta que muchas diputadas brasileñas, incluso aquellas que poseen una militancia partidaria de relativamente larga data, necesitan en mayor medida que sus colegas de sexo masculino afirmar su relación con movimientos colectivos. Respecto de la importancia que adquiere la familia como canal de acceso a la política institucio-

nal, la literatura asocia este fenómeno casi exclusivamente a las mujeres. Con todo, una indagación más amplia probablemente podría demostrar que se trata de un patrón extensivo a las personas de ambos sexos (Ídem, 1999).

En relación con Argentina, donde no se hallaron estudios previos sobre el tema, es dable suponer que la temprana institucionalización de partidos políticos de masas como la Unión Cívica Radical y el Partido Justicialista, así como el rol que han cumplido históricamente como arenas de socialización política de la ciudadanía, contribuye a explicar su gravitación como vías de acceso a la política en las experiencias de las legisladoras entrevistadas. No obstante, el mayor peso de los partidos en el caso argentino no significa que éstos hayan sido los espacios exclusivos de actuación política de las parlamentarias. Por el contrario, la gran mayoría de las legisladoras de ese país manifestó haber participado también en otros ámbitos en diferentes momentos de su vida, previa o paralelamente a sus actividades partidarias. En este sentido, las referencias ofrecidas señalan, por ejemplo, la colaboración con cooperadoras escolares, cooperativas y organizaciones barriales, la participación en agrupaciones de defensa de los derechos humanos, ONG, fundaciones y, muy excepcionalmente, en sindicatos. Entre las instancias enumeradas se destacan las relacionadas con la atención inmediata de necesidades básicas (mencionadas por más de la mitad de las entrevistadas argentinas).

La participación en distintas expresiones de los movimientos de mujeres en ambos países merece una mención separada. Si bien ninguna legisladora aludió a la aspiración de transformar las situaciones de desigualdad de género entre sus motivaciones para dedicarse a la política, seis entrevistadas de Argentina y cuatro de Brasil afirmaron espontáneamente participar o haber participado en organizaciones de mujeres⁹⁴, tanto de orientación feminista como en redes multi-secto-

⁹⁴ Cabe precisar que, en el marco de las entrevistas realizadas, no se consultó a las legisladoras por su participación en organizaciones de mujeres.

riales u organizaciones dedicadas a áreas específicas como la salud.⁹⁵

A propósito de las trayectorias políticas de las parlamentarias, otro aspecto interesante a señalar es que la mayoría de las legisladoras argentinas (22 sobre un total de 31 entrevistadas) manifestó que sus actividades partidarias siempre se desarrollaron en el seno de los partidos por los cuales fueron electas. En este marco, las situaciones de cambio de partido mencionadas se inscriben principalmente en un escenario de realineamiento de las fuerzas políticas tradicionales (UCR y PJ) y de emergencia de nuevas agrupaciones, tales como el FREPASO y, posteriormente, el ARI.

En cambio, casi la mitad de las parlamentarias brasileñas (7 sobre un total de 15 entrevistadas) reveló haber desarrollado sus actividades en el marco de distintas organizaciones partidarias. A diferencia de Argentina, aquí los cambios de partido no están asociados a la emergencia de nuevas fuerzas políticas sino a que en Brasil –donde muchos partidos son caracterizados como organizaciones débilmente institucionalizadas en términos comparativos (Samuels, 2004)– la migración partidaria constituye una práctica frecuente entre los políticos. A título ilustrativo, por ejemplo, Samuels señala que más de un tercio de los legisladores electos suele cambiar de partido durante su mandato.

Las parlamentarias brasileñas que manifestaron haber cambiado de partido al menos en una oportunidad, al momento de ser entrevistadas pertenecían al PDSB, al PP, al PMDB y al

⁹⁵ En el caso de Brasil fueron mencionadas la Comisión Femenina en favor de los Derechos Humanos, el Forum Popular de Mulheres de Porto Velho, la Liga Femenina de Combate al Cáncer y una organización de mujeres empresarias. En Argentina, las menciones comprenden a la Red de Mujeres en Acción, la Multisectorial de la Mujer, el Instituto de Formación, Investigación y Liderazgo para la Mujer, la Fundación TIDO, el Foro de Integración de la Mujer Santafesina, el Centro de Integración de la Mujer y la Fundación Porteñas.

PTB. Asimismo, dos parlamentarias del PT indicaron haber participado inicialmente en el Movimiento Democrático Brasileño (MDB), partido de la oposición consentida durante la dictadura militar, pero se incorporaron tempranamente al Partido de los Trabajadores en los inicios de la década de 1980. Dentro del grupo de legisladoras que expresaron haber desempeñado sus actividades siempre en la misma agrupación partidaria se encuentran tres de las cinco entrevistadas del PT, las dos del PFL y las únicas entrevistadas del PSB y del PC do B.

Cargos previos de conducción y representación política

La gran mayoría de las parlamentarias (29 sobre un total de 31 entrevistadas argentinas y 13 sobre un total de 15 entrevistadas brasileñas), afirmó haber ejercido cargos representativos y/o de conducción en diferentes ámbitos (partidarios, sindicales, legislativos, ejecutivos, académicos y no gubernamentales) antes de llegar a ocupar una banca en el Congreso Nacional.

De acuerdo con la información recolectada, 18 entrevistadas argentinas ejercieron cargos partidarios (tres de ellas como máximas dirigentes de la mesa, junta o comité departamental, dos como vicepresidentas y una como presidenta de sus respectivos partidos a nivel distrital); 13 se desempeñaron como funcionarias provinciales (dos fueron Ministras, una Viceministra, siete Secretarias, Subsecretarias y Directoras) y otras 2 nacionales (una fue Ministra y otra Secretaria de Estado). Asimismo, 5 legisladoras ejercieron funciones ejecutivas en el ámbito municipal (dos fueron Intendentas y dos Secretarias de Gobierno y de Hacienda, respectivamente)⁹⁶, en tanto 4

⁹⁶ Una legisladora manifestó haber ejercido un cargo municipal pero no especificó cuál.

fueron concejales y 10 fueron legisladoras provinciales. Entre las diputadas, 5 habían ejercido este cargo en una o varias oportunidades anteriores⁹⁷ y 3 senadoras mencionaron una diputación nacional previa; una senadora, por su parte, había sido reelecta en ese cargo. Finalmente, 3 entrevistadas ejercieron cargos sindicales, 2 se desarrollaron en cargos universitarios y 5 se desempeñaron como Presidentas de organizaciones no gubernamentales.

En el caso de Brasil, 5 legisladoras desempeñaron cargos sindicales (todas ellas llegaron a presidir sus respectivas organizaciones, en tanto dos mencionaron también su participación en la dirección nacional de la Central Única de Trabajadores (CUT) y 4 ejercieron cargos partidarios (una como delegada y tres como Presidentas de sus partidos en el nivel estadual). Por su parte, 4 se desempeñaron como funcionarias estaduales en las áreas de Trabajo y Asistencia Social, Educación e Industria, Comercio, Minería y Turismo, y una fue directora administrativa y financiera de una agencia estatal nacional. Otras 4 legisladoras fueron funcionarias municipales en las áreas de acción social, cultura y urbanización. Por su parte, 4 fueron diputadas estaduales y 2 *vereadoras* municipales, mientras que 2 diputadas se encontraban ejerciendo su cargo por segunda y cuarta vez respectivamente. Finalmente, una legisladora mencionó haber presidido una fundación dedicada a la asistencia social y otra hizo referencia al desempeño de cargos universitarios.

⁹⁷ Dos de ellas ejercieron una diputación nacional durante dos períodos consecutivos.

5. LA NOMINACIÓN DE LOS CANDIDATOS A CARGOS LEGISLATIVOS NACIONALES

Luego de haber observado que la gran mayoría de las legisladoras de Argentina y Brasil exhibe una trayectoria política importante, en este capítulo se analiza cómo se concretaron sus candidaturas y, en particular, el modo en que las leyes de cuotas de ambos países gravitaron sobre dicho proceso. En este contexto, cabe recordar que las cuotas constituyen medidas correctivas encaminadas a subsanar las barreras que históricamente han enfrentado las mujeres para poder ejercer plenamente su derecho de postularse para el ejercicio de cargos electivos y, como tales, poseen el propósito de estimular su inclusión sistemática, no sólo excepcional, en las instituciones representativas.

La aplicación de cuotas para candidaturas, sin embargo, no asegura en todos los casos el deseado incremento de la participación femenina en el Poder Legislativo. Como hemos señalado en la introducción, la precisión de la legislación correspondiente, especialmente en cuanto a la provisión de reglas claras sobre la ubicación de las candidatas en las listas partidarias, y la existencia de sanciones que penalicen el incumplimiento de la ley, resultan de suma importancia. En ausencia de dichas condiciones, las cuotas pueden correr el riesgo de transformarse en medidas de carácter meramente simbólico, con escasa capacidad de alterar las reglas de juego al menos de manera inmediata.

En tanto medidas orientadas a facilitar la elección de mujeres, las cuotas poseen la función de interferir sobre sistemas

de reclutamiento cerrados, controlados por los partidos políticos y generalmente dominados por varones (Dahlerup y Freidenvall, 2003). En conjunto con las características de las normas que sustentan esta acción afirmativa, ciertas particularidades de los sistemas electorales inciden considerablemente sobre las chances reales de las mujeres de participar en la competencia por cargos representativos en condiciones de equidad, y eventualmente, como se verá en el caso de Brasil, en su predisposición de asumir una candidatura.

Para dar cuenta de las prácticas que comandan la selección de candidatos a cargos legislativos nacionales en Argentina y en Brasil, así como del impacto diferencial de las leyes de cuotas sobre ellas, consultamos a las legisladoras acerca de las razones que, según su percepción, estimularon su inclusión en las listas partidarias y, posteriormente, en qué medida la vigencia de las cuotas influyó sobre su postulación y sobre sus posibilidades de resultar electas. En el contexto brasileño, donde hasta la fecha no se observa un aumento significativo de la participación cuantitativa de mujeres en el Congreso Nacional y donde no rigen medidas de acción afirmativa para las candidaturas al Senado, se indagó adicionalmente si el cumplimiento de las cuotas de género fue motivo de discusión o movilización al interior de sus respectivos partidos políticos a la hora de la nominación de candidatos para cargos de elección proporcional. A la luz de lo expuesto, antes de analizar los testimonios recabados describiremos brevemente algunas reglas formales que resultan relevantes para la comprensión de estos procesos.

El marco jurídico-institucional

Tanto en Argentina como en Brasil, la prerrogativa de postular candidatos a cargos representativos compete únicamente a los partidos políticos. Mientras que en Argentina no existe la obligación legal de que los potenciales candidatos sean afiliados

partidarios, el Código Electoral brasileño determina que los aspirantes a competir por cargos legislativos deben haberse afiliado al partido correspondiente al menos un año antes de su postulación. En ambos países, la definición de las candidaturas corresponde a las instancias partidarias de los distritos electorales, los cuales constituyen la base para el desarrollo y proyección de las carreras políticas (Samuels, 2003; Ames 2002; Jones, 2004).

Los mecanismos de selección de candidatos están regulados por las leyes orgánicas de los partidos políticos. En Argentina, hasta 2002, la Ley 23.298 facultaba a los partidos a establecer los arreglos correspondientes en sus estatutos.

En cambio, la Ley 25.611/02 y su decreto reglamentario 292/05 establecieron que la nominación de los candidatos a Presidente y Vicepresidente de la Nación, senadores y diputados nacionales, debe dirimirse mediante la realización de internas abiertas y simultáneas.⁹⁸ Sin embargo, aquellos partidos políticos o alianzas que presenten una lista única están exceptuados de la obligación de efectuarlas. Como consecuencia de esta cláusula, la nominación de candidatos frecuentemente sigue realizándose sin que intermedie la participación activa del electorado.⁹⁹ En la práctica, cada partido apela a diferentes mecanismos para la definición de las candidaturas, tales como la realización de elecciones internas, convenciones partidarias, o –muy frecuentemente– negociaciones a puertas cerradas entre dirigentes.

⁹⁸ En ellas, pueden participar todas las personas que integran el padrón electoral del correspondiente distrito y que no están afiliadas a otro partido político.

⁹⁹ Sin el propósito de ingresar en el debate sobre las ventajas o desventajas que presenta la mencionada ley o acerca de la conveniencia de la intervención del Estado en la vida interna de las organizaciones partidarias, cabe señalar que en las elecciones legislativas de 2005, sobre un total de 24 distritos electorales, sólo se llevaron adelante internas abiertas y simultáneas en los siguientes casos: UCR en 9 distritos, PJ en 7, Frente para la Victoria en 3, Partido Socialista, Frente Grande y Movimiento Popular Neuquino en 1 (*La Nación*, 08/08/2005).

En Brasil, la Ley 9.096/95 autoriza a los partidos a determinar en sus estatutos las modalidades de la selección de candidatos. Mayoritariamente, prevalece la celebración de convenciones partidarias estaduais, integradas por los delegados electos en las convenciones locales, los senadores y diputados federales y estaduais en ejercicio, y los miembros del directorio estadual de los partidos.¹⁰⁰ En la práctica, las convenciones suelen ratificar los acuerdos alcanzados previamente entre las autoridades partidarias (Mainwaring, 1999). Mientras que la mayoría de los partidos brasileños no define requisitos adicionales que deban cumplir los afiliados que desean obtener una candidatura (Samuels, 2005), el PT incorporó en sus estatutos especificaciones tendientes a garantizar un mayor vínculo entre el partido y los futuros legisladores. Según su carta orgánica, cada persona que desea postularse debe ser avalada por una determinada cantidad de firmas de los integrantes del comité ejecutivo estadual o municipal, o de los afiliados.

Más allá de ciertas similitudes, las legislaciones electorales de ambos países difieren considerablemente respecto de las oportunidades que ofrecen para la efectiva aplicación de acciones afirmativas en el campo de la competencia política. Como ha sido señalado en los capítulos 1 y 2, en Argentina la Ley de Cupo Femenino y su reglamentación establecen con total claridad la inclusión de un mínimo del 30% de mujeres en lugares expectables de las listas partidarias y, a tal fin, especifican de manera exhaustiva las reglas de alternancia entre varones y mujeres. Además, la mencionada ley prevé sanciones que, en parte debido a la vigilancia ejercida por mujeres, han sido efectivamente aplicadas. Las listas electorales son cerradas y bloqueadas, es decir, los ciudadanos deben votar por una lista completa sin efectuar ninguna modificación, lo cual posibilita que la inclusión

¹⁰⁰ Entre los partidos que designan a sus candidatos mediante convenciones se encuentran el PT, el PMDB, el PFL, el PTB, el PSDB, el PP, el PL, el PDT y el PC do B (Mainwaring, 1999; Samuels, 2004).

de una proporción mínima de candidatas en determinadas posiciones se traduzca en un piso análogo de mujeres electas.

La ley de cuotas adoptada en Brasil establece que, en las listas de candidatos a cargos de elección proporcional, se debe reservar un porcentaje mínimo del 30% y uno máximo del 70% para personas de cada sexo. Esta norma, sin embargo, se ve neutralizada por una cláusula que faculta a los partidos a no cumplir con este requisito cuando no se completa el número máximo de candidatos permitido para cada elección (que es superior a la cantidad de escaños legislativos en disputa), lo cual, en principio, facilitaría que la incorporación de mujeres en las listas no ocurra en detrimento de las candidaturas masculinas (Miguel, 2004).¹⁰¹ Por otra parte, la exigencia de reservar un porcentaje determinado de candidaturas no implica destinarlo necesariamente; por el contrario, lo que indica la norma brasileña es que si las vacantes para candidaturas de un determinado sexo no se completan deben quedar ociosas (esto es, no pueden completarse con candidatos del otro sexo).

Otro factor que limita la eficacia de las cuotas en Brasil está dado por la ausencia de un sistema de sanciones, lo cual señala otra diferencia importante con respecto a la legislación adoptada en Argentina. Finalmente, las listas partidarias son abiertas y no establecen ningún orden de alternancia entre los candidatos. En efecto, los partidos nominan un conjunto de candidatos sin un ordenamiento jerárquico y, como los escaños se adjudican en base al voto preferencial, son elegidos aquellos candidatos individualmente más votados. En este marco, el hecho de integrar una nómina de candidatos no guarda una

¹⁰¹ Para comprender el alcance de esta medida, resulta ilustrativo el ejemplo de las elecciones legislativas de 2002, en las cuales los partidos políticos presentaron, en promedio, sólo el 40% del total de los candidatos posibles y, de las 253 listas que participaron en ellas en los 27 distritos electorales del país, sólo 3 completaron la cantidad máxima de candidatos (Samuels, 2004).

relación directa con las posibilidades de resultar electo. Por el contrario, esta modalidad de votación incentiva la competencia intra-partidaria y tiende a beneficiar a aquellos candidatos que poseen mayores recursos (financieros, grupos de apoyo, presencia en los medios, etc.) para llevar a cabo sus campañas.

La política de selección de candidatos

El reclutamiento y la nominación de candidatos constituyen una de las funciones clave –aunque relativamente poco investigada– de los partidos políticos en los sistemas democráticos. A través de este proceso se prefiguran las opciones electorales de la ciudadanía y, en muchos casos, se definen las posibilidades de los aspirantes a desempeñar cargos electivos de enfrentar con éxito la competencia política.

En este marco, los antecedentes de los potenciales candidatos al interior de las organizaciones partidarias y ante los votantes constituyen condiciones usualmente muy valorizadas (Gallagher y Marsh, 1988). Las mismas poseen validez para el conjunto de los interesados en acceder a una candidatura y, «hasta para los candidatos noveles, contar con un historial de colaboración en el partido y de militancia resulta importante, por más que no sea un requisito indispensable. Tener un buen perfil en la comunidad, bien a través del ejercicio de la propia profesión, del desempeño de una función pública u otra actividad, es un aspecto deseable» (Matland, 2004: 23). Asimismo, las calificaciones formales, la experiencia legislativa previa, los recursos financieros, las conexiones políticas, o el hecho de ser alguien públicamente conocido, son factores cuya relevancia puede variar en distintos países y contextos. De tal modo, *quiénes* logran ser incluidos en las listas partidarias y *quiénes* consiguen acceder a una banca parlamentaria depende de las características que asume en cada caso el proceso de reclutamiento previo a las elecciones (Norris, 1997).

La mayoría de las legisladoras de Argentina y Brasil indicó que las razones que motivaron a sus partidos a designarlas como candidatas descansaron, principalmente, en sus trayectorias previas en diversos ámbitos sociales y políticos. Éstas, afirmaron, les habrían brindado una importante visibilidad, valorada en términos de un *capital político* de relevancia a la hora de enfrentar la competencia electoral. Desde esta perspectiva, la participación de las mujeres en las listas de candidatos obedecería a una *lógica electoral* que no discrimina entre los sexos. «Los motivos [de mi postulación]», ejemplificó una diputada argentina, «fueron la legitimidad de mi militancia política y la actuación en relación con el grupo de pertenencia. También debo decir que yo tengo un nombre de prestigio en mi ciudad, soy una persona conocida, siempre he escrito en el diario, he trabajado en distintas cosas tanto públicas como privadas, y eso también tiene un valor en el momento de colocarme en una lista» (A11, UCR). De manera análoga, una legisladora brasileña señaló que su partido no la convocó por «el hecho de ser mujer» sino por saber que «mi nombre traería votos y más votos, lo cual posibilitaría una gran votación a la sigla del partido y la elección de más personas» (B10, PT).

En aquellos casos en que las parlamentarias hicieron referencia a su condición de género, sólo excepcionalmente mencionaron la importancia de las cuotas para la concreción de sus candidaturas. En particular, algunas legisladoras argentinas indicaron que la grave crisis política que atravesó el país en 2001 y 2002 planteó una demanda de renovación de la dirigencia que habría favorecido a las mujeres: «Soy una cara nueva, soy mujer, soy medianamente joven. Creo que esas fueron cualidades que, a la hora de evaluar los candidatos, se tuvieron en cuenta» (A22, UCR). En una línea de razonamiento similar, pero en este caso sin desconocer la influencia del cupo femenino, otra legisladora argentina señaló que «la crisis de legitimidad política, la coyuntura, la exigencia de cumplir con la ley de cuotas y la necesidad de aportar caras nuevas a espacios envejecidos» (A24, PJ) influyeron positivamente sobre su nominación como candidata a senadora.

La aparente valoración de las capacidades y trayectorias previas de las candidatas parecería sugerir una orientación equitativa y transparente por parte de los partidos políticos a la hora de establecer criterios de selección. Desde esta óptica, la histórica y persistente marginación de las mujeres del acceso al ejercicio de funciones de representación política se relacionaría, principalmente, con una escasez de postulantes femeninas que satisfagan los requisitos indicados y que estén dispuestas a asumir una candidatura. Sin embargo, los testimonios de las legisladoras brasileñas y argentinas acerca de los mecanismos a través de los cuales se concreta la nominación de candidatos al interior de sus partidos indican que, en la práctica política, operan factores específicos que obstaculizan la generación de condiciones de igualdad de género en la competencia por cargos electivos.

La racionalidad y transparencia de los sistemas de reclutamiento de candidatos dependen, en gran medida, del establecimiento de reglas claras y de la voluntad de los partidos de cumplirlas (Matland, 2004; Norris, 1996; Gallagher y Marsh, 1988). Mientras que en los sistemas burocráticos «existen reglamentos detallados, explícitos, estandarizados y respetados, independientemente de quién se encuentre en una posición de poder», en los de carácter predominantemente informal la autoridad descansa en los liderazgos personales de quienes detentan el poder real en el seno de la organización partidaria (Matland, 2004: 100). La información aportada por las parlamentarias –que resulta compatible con los hallazgos de varios estudios e investigaciones previas (De Luca et al., 2002; Mainwaring, 1999; Samuels, 2003)– permite advertir que, más allá de los distintos arreglos institucionales y jurídicos, y de las variaciones que pueden constatarse en las prácticas de distintos partidos políticos, en Argentina y en Brasil la selección de los candidatos a cargos legislativos nacionales se realiza predominantemente a partir de las decisiones adoptadas por las élites partidarias.

Sólo alrededor de un tercio de las legisladoras argentinas sostuvo que la confección de las listas se realiza siempre o a me-

nudo mediante la celebración de internas, mientras que la gran mayoría manifestó que su partido nunca las lleva adelante.

En el caso de Brasil, únicamente una minoría de las legisladoras, en general pertenecientes al PT, mencionó en forma explícita la intervención de las convenciones partidarias en el proceso de confección de las nóminas de candidatos, aunque las mismas sólo serían decisivas cuando la cantidad de aspirantes supera el número de candidatos que cada partido puede presentar en una elección. En los casos contrarios, los acuerdos elaborados previamente serían refrendados en la convención. Esta última modalidad, por otra parte, parece constituir la regla. Cuando se llega a la instancia de las convenciones, manifestó una parlamentaria, «las cosas ya están bastante trabajadas» (B7, PT).

Más allá de estas similitudes, cuando se evalúa quiénes fueron los principales promotores de sus candidaturas, los testimonios de las legisladoras permiten identificar algunas diferencias entre los dos países que coinciden con las vías de acceso a la política institucional identificadas en el capítulo 3. En Argentina, las legisladoras manifestaron que la decisión de su nominación correspondió sin excepción a instancias partidarias y que, con frecuencia, fueron invitadas por los Presidentes partidarios provinciales, los gobernadores (en general también Presidentes de los respectivos partidos), o bien por parte de Intendentes y líderes de líneas internas. En cambio, los militantes –entre ellos, mujeres– sólo fueron mencionados excepcionalmente.

En el caso de Brasil las élites partidarias también fueron señaladas por las legisladoras como las principales promotoras de sus candidaturas, aunque, a diferencia de Argentina, una tercera parte de ellas indicó que su postulación se debió en gran medida a iniciativas de movimientos sociales y, en particular, de sindicatos. Por su parte, señalando otro rasgo distintivo de este país con relación a la Argentina, una proporción minoritaria de las parlamentarias brasileñas hizo referencia a la influencia ejercida por sus cónyuges (en general, gobernadores, ex-gobernadores o Intendentes). Ambas tendencias, sin

embargo, aluden a distintas modalidades de reclutamiento empleadas por los partidos brasileños. En el caso de las legisladoras del PT, del PC do B y, en parte, del PMDB, se observa una mayor influencia de los vínculos con movimientos sindicales y sociales. En cambio, los lazos maritales serían más importantes para las legisladoras de partidos calificados como conservadores, tales como el PFL y el PP. Aunque en el caso de Argentina no se registraron testimonios que ubicaran a las relaciones conyugales como un factor decisivo para la inclusión de las entrevistadas en las listas partidarias, en ambos países se ha podido apreciar que la cercanía o la amistad con líderes partidarios de peso constituyen, con frecuencia, condiciones altamente favorables.

Estos mecanismos de reclutamiento, que afectan a los potenciales aspirantes de ambos sexos, pueden resultar especialmente problemáticos para las mujeres, en la medida que su participación en las instancias partidarias de toma de decisiones suele ser limitada. De hecho, el desigual acceso a los ámbitos decisivos fue señalado de manera espontánea como una preocupación por buena parte de las parlamentarias de Argentina y Brasil.¹⁰² En el caso argentino, diversas legisladoras de distintos partidos se refirieron a esta situación de marginación de manera elocuente. «Las decisiones las toman los hombres, porque los caudillos siempre son los hombres, los que hacen las negociaciones son los hombres. En el caso de [mi provincia] no hay mujeres que integren los grupos de negociación entre las distintas fracciones, ni tampoco los grupos de negociación con los otros partidos» (A11, UCR), indicó una parlamentaria. Desde la perspectiva de otra legisladora argentina, «las listas se arman a puertas cerradas, hombres de mucho peso dentro del partido deciden finalmente quién es el candidato» (A15, PJ). Varias legisladoras brasileñas ofrecieron apreciaciones similares. «Los que mandan en el partido son los hombres. Las mujeres sirven para trabajar y pedir votos. En realidad

¹⁰² Cabe destacar que, en la guía de entrevistas, no se incorporó ninguna pregunta específica al respecto.

es eso lo que ocurre. Y las mujeres ya se sienten muy gratificadas cuando las invitan a participar del proceso. Ya está más que bien» (B3, PSDB), precisó una de ellas. Incluso una parlamentaria del PT –es decir, de uno de los primeros partidos políticos latinoamericanos que introdujo cuotas de género para la composición de sus órganos de conducción– reconoció que el cumplimiento de esa norma no siempre es una tarea fácil.

La composición predominantemente masculina de las instancias de decisión de los partidos políticos no implica necesariamente una marginación *deliberada* de las mujeres de los procesos electivos. Con todo, este escenario tampoco parece ser propicio para la promoción de una mayor igualdad de género en el campo político. Los testimonios de las legisladoras acerca de los procesos de selección de candidatos y sobre las modalidades que acompañan la aplicación de las cuotas resultan, en este contexto, ilustrativos.

La influencia del cupo femenino sobre la nominación de candidatas desde la perspectiva de las legisladoras argentinas

Como consecuencia de un conjunto de condiciones favorables, en Argentina la Ley de Cupo Femenino es generalmente cumplida por todos los partidos. En ese marco, las mujeres encuentran condiciones beneficiosas para franquear la primera barrera que se impone a los interesados en acceder a un cargo legislativo, es decir, estar dispuesto a postularse (Norris, 1987; Matland, 2004). Desde un enfoque que concibe a las acciones afirmativas principalmente en términos de justicia¹⁰³, esta situación ya constituye por sí misma un logro significativo.

¹⁰³ Como ha sido señalado en la introducción, las cuotas electorales se fundamentan a partir de cuatro argumentos principales: i) el de la justicia, que enfatiza que las mujeres representan la mitad de la población y

En otro plano, por el tiempo transcurrido desde la sanción de la Ley de Cupo Femenino –y como consecuencia del sostenido y relevante incremento del número de legisladoras en el Congreso de la Nación– podría haberse iniciado un proceso de transformación de las prácticas que acompañan la inclusión de mujeres en las listas partidarias. El testimonio de una legisladora que recordó las modalidades de selección de candidatas adoptadas por su partido en las primeras elecciones con arreglo a la Ley 24.012 y que señaló los cambios ocurridos desde entonces, avalaría este supuesto: «Después de la Ley de Cupo recuerdo algo que me pareció muy gráfico. Teníamos que elegir 15 renglones [correspondientes a la lista de candidatos]. En algunos de ellos estaba marcado en rojo un cuadro vacío que había que cubrir con alguna mujer. O sea, estaba decidida la conformación [de la lista], la estructura, el pensamiento y había quedado para último momento ver cómo rellenábamos esos cuadros. La gráfica fue muy, muy fuerte. Y en esos primeros años se los cubrió mucho con personalidades muy allegadas a los hombres que estaban en la conducción, la esposa, la hija. Pero no dejó de haber participación en el partido y las mujeres empezamos a militar bastante con el discurso. Y hoy por hoy, por orden de mi partido en la provincia, se ha producido una natural presencia de las compañeras que vienen como consecuencia de un ejercicio en el Ejecutivo que las ha puesto a consideración de la sociedad»

que, por lo tanto, poseen el derecho de acceder a una proporción similar de los cargos electivos; ii) el de la experiencia, que considera que las mujeres poseen diferentes experiencias de vida que deben ser representadas; iii) el de los grupos de interés, que supone que mujeres y varones tienen intereses parcialmente diferenciados y que los varones no pueden representar a las mujeres; iv) el de los modelos de rol, que manifiesta que las mujeres políticas pueden impulsar a otras mujeres a seguir su camino (Dahlerup 1978, Phillips 1995). Desde esta perspectiva, un objetivo de las cuotas sería reclutar mujeres para la política institucional y asegurar que no estén marginadas de la vida política.

(A5, MPN). Sin embargo, las apreciaciones de otras legisladoras no coinciden con esta evaluación positiva. Aunque en todos los casos se sostuvo que el cumplimiento de la Ley de Cupo Femenino no es generalmente cuestionado, también fue puesto de relieve que ello no significa una ausencia de conflictos y de resistencias por parte de sus pares masculinos a la hora de decidir las candidaturas. «Los códigos masculinos son muy fuertes. Entonces, cuando hay una moneda de cambio, siempre la moneda de cambio es la mujer» (A11, UCR).

Si bien en Argentina actualmente ciertas candidatas consiguen adquirir un protagonismo electoral importante¹⁰⁴, la inclinación de algunos políticos a imaginar a la mayoría de las futuras postulantes sólo en forma genérica (y no en términos de personas concretas con determinadas características y capacidades), aún no pertenece enteramente al pasado. «En general, los hombres dicen: ‘Ah... este lugar es de las mujeres, ¿a quién ponemos?’ Es lo que veo en todos los partidos» (A3, PJ), indicó una parlamentaria. Por otra parte, varias legisladoras sostuvieron que la inclusión obligatoria de mujeres en las listas electorales es percibida por los varones como una *complicación* en el desarrollo de las negociaciones intra e inter partidarias. En los esfuerzos realizados en pos de la confección de *listas de unidad* o de alianzas electorales selladas entre

¹⁰⁴ Cabe recordar que, en 2005, la competencia electoral en la categoría de senadores nacionales por la provincia de Buenos Aires giró en torno a dos figuras femeninas, Cristina Fernández de Kirchner (Frente para la Victoria) e Hilda González de Duhalde (Alianza Frente Justicialista), ambas encabezando sus respectivas listas partidarias. En la categoría de diputados nacionales, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Elisa Carrió encabezó la lista electoral del ARI y su partido obtuvo el segundo mayor porcentaje de votos en aquella elección, detrás de la lista de Propuesta Republicana (PRO), encabezada por Mauricio Macri, y aventajando en votos a la lista del Frente para la Victoria, encabezada por Rafael Bielsa. En total, 9 de las 51 listas que obtuvieron escaños en la Cámara de Diputados fueron lideradas por mujeres.

diferentes fuerzas políticas, una regla tácita pero frecuente indicaría que el grupo minoritario debe postular a una mujer: «El que pierde paga con la mujer» (A11, UCR); «si hay que sacar a alguien que ya se había puesto, casi siempre ese fusible es la mujer» (A28, PJ), coincidieron en señalar algunas parlamentarias.

Las legisladoras indicaron que aún hoy, en su mayoría, experimentan la selección de candidatos como un proceso que les ofrece limitadas posibilidades de intervención. Este escaso poder decisorio a menudo estimula una valoración crítica acerca los efectos de las acciones afirmativas sobre las prácticas de sus respectivos partidos. Desde la óptica de varias entrevistadas, el cupo femenino es utilizado para posicionar a mujeres que aumentarían el poder de los líderes partidarios. Asimismo, aunque ninguna parlamentaria argentina hizo referencia a la importancia de las relaciones familiares para su propia postulación, existe un juicio crítico bastante extendido sobre las condiciones que facilitaron el acceso a otras mujeres, tal como lo ejemplifica la opinión de una legisladora: «Yo creo que a veces se ha *bastardeado* el tema de la mujer. Creo que muchas veces el cupo se utiliza para que [las candidatas] sean las parientes de, las mujeres de, las novias, las esposas, las primas, y no realmente por la capacidad que tiene que tener la mujer» (A4, UCR). Si bien los mecanismos vigentes de selección de candidatos podrían dar sustento a estas apreciaciones, resulta llamativo que éstas en general se refieran exclusivamente a las mujeres y que no contemplen en igual medida posibles prácticas análogas con respecto a los aspirantes de sexo masculino.

En este marco, las parlamentarias sólo excepcionalmente relacionaron estos posibles efectos no deseados del cupo femenino con una responsabilidad propia. Por el contrario, sus testimonios parecen confirmar la apreciación de Matland (2004), quien plantea que los criterios de personalismo en la selección de candidatos, al aumentar la dependencia de los jefes políticos y dificultar acciones políticas más programáticas y colectivas, afectan negativamente a las mujeres. «El impacto

del cupo, en el caso [de mi partido en mi distrito], no ha generado un movimiento de mujeres. El cupo siempre fue muy utilizado por los varones, lo que dio lugar a mujeres muy competentes y mujeres que no lo eran tanto, pero no hay una agrupación de mujeres que defiendan algún nivel de autonomía» (A11, UCR), manifestó críticamente una legisladora. Esta aparente ausencia, o al menos débil configuración, de alianzas dirigidas a favorecer una participación femenina en las listas electorales que exceda el porcentaje mínimo previsto por la Ley de Cupo, con frecuencia llevaría a las aspirantes femeninas a candidaturas a competir en forma *exclusiva* entre ellas.¹⁰⁵

En efecto, varios de los testimonios recabados sugieren que, como consecuencia de una cierta aceptación del piso mínimo reglamentario de candidaturas femeninas (30%), la disputa se reduciría a un espacio acotado, en parte auto-delimitado y frecuentemente concebido en términos de una concesión o de posiciones *otorgadas* por los hombres. La valoración de la entrevistada que se cita a continuación, en la que se combinan la referencia a la escasez de los lugares que «nos dan los hombres» con el lamento por las limitaciones resultantes, la competencia a veces desleal entre mujeres y la necesidad de encarar conversaciones entre pares al respecto, ilustra con claridad las tensiones y contradicciones provocadas por esta situación. «La mayor resistencia ha sido de las propias mujeres muchas veces. Creo que esa es una de las cuestiones que debemos conversar mucho. Porque nos quejamos de las cuestiones de género con los hombres, y es cierto que los hombres a la cues-

¹⁰⁵ Esta tendencia ha sido señalada por Archenti (2002: 48) al manifestar que, luego de la aprobación de la ley 24.012, «la organización interpartidaria de mujeres políticas que promovió su sanción [Red de Feministas Políticas] se desmovilizó y sus miembros concentraron su militancia en los partidos, en la medida que la vigencia de la ley dio lugar a la competencia entre mujeres por los lugares en las listas de candidatos/as».

ción de género no la tienen bien entendida. Pero muchas mujeres, en general, y en particular en mi partido, tampoco la tienen clara. Será justamente que son tan pocos los espacios que nos dan los hombres que al final terminamos compitiendo entre nosotras, y esa competencia muchas veces se convierte en competencia desleal, porque creemos que la otra viene a ocupar mi espacio o yo voy a ocupar el espacio de otra. Se debe a los pocos espacios que nos dan en unas estructuras todavía bastante machistas; es la historia que tenemos, no sólo en nuestro partido, sino en todos los otros partidos políticos» (A14, UCR).

Más allá de las dificultades señaladas, al ser consultadas específicamente acerca de si el cupo femenino fue relevante para la concreción de sus candidaturas y respecto de los lugares que ocuparon en las listas partidarias, la mayoría de las legisladoras valoró positivamente esa influencia en el caso propio y todas reconocieron la importancia de esta medida en términos generales para las mujeres. La única parlamentaria que se manifestó contraria a las acciones afirmativas reconoció los efectos que éstas tienen en la práctica sobre el aumento de las posibilidades de las mujeres de participar en la competencia por cargos electivos: «Desde el punto de vista de las leyes y de los decretos y de todo lo que conforma el poder, en realidad uno entra por ese cupo» (A16, FMP). En defensa de las cuotas como medidas necesarias para el conjunto de las mujeres que aspiran a una candidatura, diversas legisladoras expresaron que la Ley de Cupo Femenino ha *forzado* la inclusión de mujeres muy capaces que, de lo contrario, no hubieran conseguido acceder a una banca. Haciendo hincapié explícitamente en los mecanismos de conformación de las listas partidarias, una diputada manifestó su convicción de que, si sus colegas masculinos tuvieran la posibilidades de obviar los requisitos de esta norma, no dudarían en hacerlo. «Creo que, aunque no nos guste, aunque digamos que la mujer tiene que estar por la capacidad, en la forma en que hoy se hacen las listas, si no fuera [por] el 30% y si los hombres pudiesen jugar con ese 30%, lo

harían. Hay veces en que he escuchado decir, ‘ah, si no tuviéramos que poner en segundo o tercer [lugar] a una mujer, qué fácil que sería cerrar esta lista’, porque generalmente no somos las mujeres las que llevamos adelante una línea interna» (A15, PJ).

En virtud de lo expuesto, las capacidades y las trayectorias que exhiben muchas mujeres políticas argentinas aún no parecen ser condiciones suficientes para garantizar un escenario de igualdad entre los géneros en el campo de la competencia política. No obstante, el reconocimiento de tales atributos constituye un anhelo importante de las legisladoras. «Yo creo que en mi caso, por ejemplo, buscaban una mujer para ocupar el lugar [previsto por la ley] y a mi me tocó por mérito propio, por haber tenido trayectoria» (A2, PJ). Otra legisladora, desde una perspectiva temporal más amplia, se preguntó: «¿A qué aspira la mujer? ¿A qué aspiro yo como mujer? A que el día de mañana no exista más el cupo, a que exista una maduración y una conciencia en los partidos políticos acerca de que el protagonismo de la mujer debe ser importante, independientemente de que exista una Ley de Cupo Femenino» (A4, UCR). En un sentido análogo, se indicó que «si bien nos gustaría que nos reconozcan por nuestras capacidades, la Ley de Cupo es un mal necesario para las mujeres» (A14, UCR).

Quizás la tensión entre estas aspiraciones y las dificultades que continúan enfrentando las mujeres argentinas más allá del impacto cuantitativamente positivo de la Ley de Cupo Femenino contribuya a explicar por qué, ante la pregunta general acerca de las razones que fueron decisivas para la concreción de sus candidaturas, casi todas las legisladoras sólo se refirieron a sus competencias y antecedentes individuales sin tomar en consideración los efectos de la mencionada norma. Fue preciso formular una pregunta específica al respecto para que se ponderara la importancia del cupo. Aun así, las evaluaciones de las parlamentarias argentinas acerca de la Ley de Cupo Femenino son variadas.

En general, las legisladoras valoraron los beneficios de las cuotas más en términos de un *mal necesario* que desde la perspectiva de un derecho conquistado. El hecho de depender de una medida de acción afirmativa es vivenciado con frecuencia como una experiencia ambigua y dolorosa. De acuerdo con la perspectiva de las beneficiarias directas de tales dispositivos, éstos pueden ser percibidos como discriminatorios y no sólo en un sentido positivo. En particular, se advierte la inquietud de que las cuotas puedan perpetuar una visión según la cual las mujeres conforman un grupo de individuos indiferenciados que necesita derechos especiales. A propósito conviene enfatizar que, desde otra perspectiva, las cuotas constituyen medidas dirigidas a contrarrestar las ventajas históricas que han detentado los varones en la arena política y a delimitar el poder que, en gran parte, continúan concentrando (Sgier, 2004a). La acentuación de estos factores abriría mayores posibilidades para desarrollar acciones colectivas en pos del logro de objetivos comunes. Al señalar que «si las leyes de cuotas se suprimieran, nos retrotraeríamos en el tiempo a una situación igual a la que teníamos antes de la sanción de la ley» (A17, UCR) los testimonios de la mayoría de las legisladoras pusieron de relieve la importancia que tales acciones revisten aún hoy para promover condiciones de igualdad entre los géneros en la vida político-institucional de la Argentina.

La influencia de las cuotas de género a la luz de las valoraciones de las parlamentarias brasileñas

En Brasil, la implementación de las cuotas se ve debilitada por un conjunto de factores adversos que lesionan su efectividad. A propósito vale recordar que, desde la entrada en vigor de la Ley 9.504, ningún partido político respetó las cuotas legales para candidaturas en ninguna de las elecciones que se sucedieron desde entonces. Esta tendencia se re-

laciona, en buena medida, con las singularidades de la propia norma y del sistema electoral del país.

En un marco de listas abiertas y de fuerte individualización de las campañas políticas, varias parlamentarias brasileñas pusieron de manifiesto que lo verdaderamente significativo no es lograr ser nominadas como candidatas, como en Argentina, sino contar con los recursos necesarios para competir con posibilidades reales de triunfar. «Las mujeres», manifestó una parlamentaria, «necesitan tener más garantías de que van a ser apoyadas de alguna forma» (B8, PP). Las preocupaciones de las legisladoras brasileñas, de este modo, no se centran en el evidente incumplimiento de las cuotas sino en las dificultades con las que deben lidiar las mujeres en el contexto de la competencia electoral.

De acuerdo con los testimonios recabados, las candidaturas femeninas no constituyen una prioridad para ningún partido brasileño, excepto en aquellos casos en los cuales las potenciales aspirantes poseen un caudal electoral propio importante. «En un primer momento, recuerdo, hubo una discusión intensa para completar los cuotas. Después el proceso se invirtió, en el sentido de que las mujeres empezaron a dejar de presentarse para las candidaturas. Si eras una candidata mujer, como en mi caso, que movilizaba y que traía votos, todo bien, no había problema. Pero si eras una mujer en pie de igualdad con un hombre, con las mismas características, siempre se le ha dado prioridad al hombre y no a la mujer. Esto ocasionó un descenso en la perspectiva de muchas mujeres de hacerse candidatas» (B10, PT), señaló una legisladora. Al referirse a la escasez de recursos públicos disponibles para el financiamiento de las campañas, otra parlamentaria se interrogó críticamente acerca del alcance inmediato de las cuotas de género en Brasil, aunque también se preocupó por señalar que, desde una perspectiva de más largo plazo, las mismas podrían ayudar a abrir caminos: «Quizás en la próxima generación, cuando muchas mujeres sean empresarias, y teniendo ya las cuotas para ayudar, ellas lograrán elegirse mucho más. Creo

que estamos en un estadio preparatorio, de transición, y las cuotas ayudan mucho» (B3, PSDB).

En la decisión de asumir una candidatura, la ambición personal y el marco de oportunidades constituyen dos factores de peso (Matland, 2004). Desde esta perspectiva, los aspirantes realizarían un cálculo racional ponderando el grado de aceptación que suponen encontrar en el ambiente político y las posibilidades de contar con los recursos necesarios para enfrentar con éxito una campaña. De forma coincidente con lo expuesto, prácticamente la totalidad de las legisladoras brasileñas de distintas extracciones partidarias manifestó que no hay suficientes mujeres dispuestas a asumir una candidatura. «Hay dificultades para completar esas vacantes con mujeres, porque la mayoría de las que se lanzan, o se quieren lanzar, no ven posibilidades, no lo hacen porque no tienen el apoyo del partido, ni el apoyo financiero de nadie» (B11, PTB).

Esta situación se torna especialmente problemática si se sostiene, con Dahlerup y Freidenvall (2003), que un efecto positivo de las acciones afirmativas consistiría en obligar a los partidos a reclutar mujeres que compartan sus programas políticos, lo cual debería impulsarlos a redefinir los criterios que tradicionalmente han orientado la selección de candidatos. Dadas las características del sistema electoral y las particularidades de la legislación adoptada en Brasil, las cuotas deberían ante todo estimular a las dirigencias partidarias a desarrollar iniciativas destinadas a la generación de liderazgos femeninos, con lo cual sus efectos podrían concretarse en el mediano plazo (Miguel, 2004). Con todo, si bien el tiempo transcurrido entre dos elecciones es quizás un período demasiado acotado para poder evaluar tales resultados, las cuotas en Brasil no parecen estar rindiendo los frutos esperados. De acuerdo con los hallazgos de Araújo (1999), la adopción de cuotas de género en Brasil no ha alterado los procesos de reclutamiento, del perfil tradicional de los elegibles ni tampoco ha provocado inversiones en candidaturas femeninas, evaluación compartida prácticamente por la totalidad de las legisladoras.

De hecho, al ser consultadas acerca de si el cumplimiento de la ley de cuotas constituye un tema de discusión o de movilización en el seno de los partidos en el momento de la confección de las listas partidarias, buena parte de las legisladoras brasileñas manifestó que sólo determinados sectores, en particular algunas mujeres, demuestran inquietudes al respecto. A la hora de definir quiénes serán los candidatos y las candidatas, generalmente las conducciones partidarias priorizan a las personas cuya trayectoria previa les aporta *visibilidad* electoral, y no se preocupan mayormente por promover el liderazgo de mujeres. «Yo no veo una discusión de calificación. Se toman algunas personas que ya tienen una trayectoria tranquila para ser candidatas, pero el resto es indicado sólo para cumplir la cuota. De allí viene mi bronca porque no se organizan los cuadros femeninos, porque no hay un incentivo para que la mujer salga» (B4, PT), manifestó una diputada.

La complejidad del escenario electoral en el cual se inscriben las cuotas de género en Brasil, así como la ausencia de sanciones que penalicen su incumplimiento, dificulta el desarrollo de iniciativas y estrategias destinadas a vigilar su aplicación. En algunos casos, fue puesta de relieve la insistencia por parte de mujeres respecto de la inclusión de candidatas en las listas partidarias —«nosotras tenemos que estar diciendo a toda hora ‘sólo tienen nombres de varón, ¿dónde están las mujeres?’» (B14, PT), indicó una legisladora— y, en otros casos, se hizo referencia a la organización de actividades de capacitación para las postulantes. No obstante, fue generalizada la afirmación según la cual no llegan a desarrollarse estrategias de presión porque «no es necesario, faltan mujeres para completar el 30% de las cuotas» (B6, PSB). Adicionalmente, la permisividad jurídica que acompaña la implementación de las cuotas de género en Brasil parecería constituir un factor de desaliento: «en la medida en que los partidos políticos que no las cumplen no sufren sanción, sólo hace falta justificar ante el tribunal que no tuvieron mujeres para ocupar el 30% [de las candidaturas] que prevé la ley» (B2, PC do B), manifestó

una parlamentaria. La percepción corriente, resultante de esta situación, es que se trata de «una legislación que no prosperó».

Como ha sido previamente señalado, las cuotas de género en Brasil rigen para las elecciones proporcionales y, consecuentemente, no comprenden a las candidaturas al Senado. Por lo tanto, en el marco de las entrevistas realizadas sólo se preguntó a las diputadas si las cuotas ejercieron alguna influencia sobre su incorporación en las listas partidarias. En ese sentido, poco menos de la mitad de las diputadas entrevistadas afirmó que la vigencia de la ley de cuotas fue un factor importante para la concreción de su candidatura, aunque dicha influencia fue aludida mayormente en el sentido de un apoyo adicional, no decisivo. Con todo, de manera análoga a lo observado en el caso argentino, prácticamente todas las entrevistadas brasileñas que negaron que las cuotas hayan influido decisivamente sobre su candidatura les otorgó relevancia para el conjunto de las mujeres candidatas. «El sistema de cuotas es importante en cualquier partido. Aunque todavía no esté acoplado a las prioridades en las elecciones, es importante para permitir que las mujeres disputen el proceso electoral» (B10, PT).

En virtud de lo expuesto es posible advertir que, desde la perspectiva de las parlamentarias, las cuotas de género adoptadas en Brasil no han logrado convertirse en incentivos *relevantes* para la incorporación sistemática de mujeres en las listas partidarias, aunque su efecto *simbólico* sea a menudo valorado positivamente. Incluso, la necesidad de cumplir con lo estipulado por la ley vigente generaría ciertas resistencias por parte de las conducciones partidarias. En palabras de una diputada, las cuotas incomodan «porque si no existiera ese 30% ellos no tendrían esta preocupación de ponerse a buscar mujeres para completar las cuotas» (B5, PFL).

Aunque gran parte de las entrevistadas brasileñas sostuvo que su candidatura se debió principalmente a su propia trayectoria y capital político, algunas diputadas manifestaron ha-

ber sido *convidadas* por determinados dirigentes políticos sólo con el propósito de completar las cuotas. En este marco, resulta interesante señalar cómo situaciones aparentemente similares adquieren significados distintos en el marco de la dinámica electoral de Argentina y Brasil. En Argentina, el hecho de ser incorporada en una lista de candidatos para cumplir con las exigencias de la Ley de Cupo Femenino guarda relación con ciertas posibilidades de resultar electas, al menos en la medida en que su emplazamiento en posiciones expectables lo permita. En Brasil, en cambio, la mera inclusión en una lista partidaria puede representar exclusivamente una invitación a trabajar en la campaña en aras de sumar votos para la elección de otros candidatos, es decir, no implica contar con oportunidades efectivas de acceder a una banca.

En suma, la capacidad individual de atraer votos fue percibida por parte de la mayoría de las legisladoras brasileñas como la principal razón de su acceso a las listas partidarias, tal como lo ilustra el siguiente testimonio de una diputada: «Cuando adquirís un liderazgo político que es capaz de traer muchos votos a la leyenda del partido, no hay mucha discusión» (B10, PT). Ahora bien, considerando que el propósito central de las acciones afirmativas es subsanar las situaciones de desigualdad de género y facilitar el acceso de mujeres a las instituciones representativas, la selección de candidatas exclusivamente basada en criterios electorales definidos por las cúpulas partidarias masculinas, sin la intermediación de iniciativas relevantes que fortalezcan el liderazgo femenino, remite a un escenario previo a la existencia de estas medidas. Esta apreciación se refuerza aun más si se considera que las mujeres brasileñas lograron una mayor participación en la Cámara de Senadores, para la cual no rigen las cuotas de género, que en la Cámara baja. Ante este panorama, las cuotas de género en Brasil parecen tener primordialmente un efecto de carácter simbólico, dirigido a conferir mayor visibilidad al problema de la baja participación femenina en el ámbito legislativo.

A la luz de las múltiples dificultades que evidenciaron los testimonios de las legisladoras brasileñas, es importante recordar que, desde la sanción de la Ley 9.504 hasta la actualidad, en el Congreso brasileño se presentaron diversas propuestas dirigidas a complementar y adaptar el sistema de cuotas a las singularidades de la competencia electoral del país. Entre ellas es dable señalar, por su importancia, la disposición de destinar una parte del horario gratuito de las campañas en las emisoras de radio y de televisión para la divulgación de la existencia de cuotas en el período que antecede a la nominación de candidatos¹⁰⁶; así como reservar el 30% de los recursos del fondo partidario a la creación de programas de promoción de la participación política de las mujeres, una porción análoga de los recursos financieros de las campañas y del tiempo de propaganda electoral en la radio y la televisión; y también otras propuestas que promueven el financiamiento público exclusivo de las campañas electorales y la introducción de listas partidarias cerradas en el marco de un proyecto de ley sobre reforma política.

¹⁰⁶ Para apreciar la relevancia de esta iniciativa se debe tomar en consideración que la ley electoral brasileña no permite la compra de espacio en los medios electrónicos de comunicación y establece la concentración de la propaganda electoral en el denominado *horario electoral gratuito* destinado a los partidos.

6. LAS CAMPAÑAS ELECTORALES

En el capítulo anterior fue posible advertir que, en Argentina, las mujeres políticas participan activamente en la competencia intrapartidaria por la nominación de candidatas a cargos electivos, a menudo disputando posiciones entre ellas. En ese contexto, los desafíos que deben enfrentar para desempeñarse exitosamente en los comicios no surgieron como un aspecto de preocupación de las parlamentarias. Las legisladoras brasileñas, en cambio, establecieron una estrecha relación entre la decisión de asumir el reto de una candidatura y las posibilidades *reales* de contar con condiciones favorables para llevar a cabo sus campañas. En particular, se refirieron a la dificultad para obtener los recursos necesarios, lo cual explicaría la relativa escasez de mujeres dispuestas a postularse como candidatas a cargos legislativos nacionales en ese país.

Desde la perspectiva de diversos autores, la dimensión financiera constituye una de las principales barreras que enfrentan las mujeres en el plano de la competencia política (Ballington, 2003; García, 2004; Zovatto, 2005). No obstante, ni Argentina ni Brasil prevén medidas dirigidas a promover mayores niveles de equidad entre los géneros en sus sistemas de financiamiento político. Aún así, ambos escenarios nacionales difieren entre sí en varios aspectos.

En Argentina, de acuerdo a la Ley de Financiamiento de Partidos Políticos (N° 25.600/02)¹⁰⁷, los partidos que partici-

¹⁰⁷ Respecto del financiamiento de las campañas, nos referimos exclusivamente a las regulaciones legales. En el marco del presente estudio no se consideran los aportes no declarados ni su utilización en las campañas electorales, como tampoco los mecanismos de control o rendición de cuentas. A propósito, véase Carrillo et al. (2004) y Zovatto (2005).

pan en las elecciones reciben fondos del Estado nacional (alrededor de un peso por voto obtenido en la elección anterior)¹⁰⁸ y, al mismo tiempo, pueden percibir aportes privados. En las elecciones legislativas nacionales, los gastos totales permitidos para las campañas electorales están legalmente restringidos a una suma equivalente a un peso por elector habilitado en cada distrito. Además, los partidos disponen de espacios gratuitos en los medios televisivos y de radiodifusión, asignados de manera igualitaria entre ellos, que pueden ser complementados mediante la contratación de tiempo publicitario adicional. En un sistema electoral con listas partidarias cerradas, la probabilidad de cada candidato de resultar electo depende de la cantidad de votos que obtiene el partido en su conjunto en un determinado distrito electoral y de su emplazamiento en la lista partidaria. De este modo, los recursos individuales de los cuales dispone un determinado candidato no se relacionan en forma directa con sus chances de obtener un escaño. Además, en este marco, la competencia entre los candidatos de una misma fuerza política suele cesar una vez finalizada la confección de las listas.

En Brasil, el financiamiento público de las campañas electorales es más limitado. En el período previo a los comicios, el Estado nacional pone a disposición de los partidos franjas horarias gratuitas en los medios electrónicos de comunicación –TV y radiodifusión– en tanto queda prohibida la compra de espacio adicional. Otros aportes consisten en la provisión de acceso gratuito a instalaciones públicas para la celebración de reuniones y convenciones, y de recursos monetarios a través del denominado Fondo Partidario. Éste tiene, sin embargo, una

¹⁰⁸ Para los partidos que no registren referencia electoral anterior, la norma establece un régimen especial de adelantos de fondos a través de un sistema de avales políticos o contra cautelas, con la obligación de reintegrar los montos excedentes en el caso de que el caudal de votos obtenido no alcance a cubrir el monto adelantado (Art. 23).

injerencia mínima en el financiamiento de las campañas políticas. A modo ilustrativo, en las elecciones del año 2002 el Fondo Partidario no llegó a cubrir siquiera el 10% de los costos totales (Speck, 2004). Los fondos para solventar los gastos de las campañas electorales, en consecuencia, provienen en gran medida de los recursos personales que aportan los propios candidatos y de donaciones realizadas por personas físicas o jurídicas. La Ley 9.504/97 limita los aportes de los particulares, empresas u organizaciones, de acuerdo a sus ingresos, y deja a discreción de los partidos la definición de los topes máximos del gasto previsto para cada elección.

El tipo de financiamiento predominantemente privado e individual interactúa de manera específica con el sistema de votación por listas partidarias abiertas que –como ha sido señalado– fomenta la competencia entre los candidatos de un mismo partido o agrupación política. En consecuencia, el acceso a fondos adicionales para las campañas cobra una importancia vital y gravita significativamente sobre sus chances de aumentar el propio caudal de votos (Samuels 2001c). Por otra parte, los esfuerzos que deben realizar los candidatos para destacarse individualmente tienden a incrementar los gastos de las campañas, que figuran entre los más elevados del mundo (Speck, 2004). Estas condiciones, si bien implican un desafío notable para el conjunto de los candidatos, pueden afectar particularmente a las mujeres: «Como el costo de las campañas es cada vez mayor, terminan siendo electos aquellos que tienen la capacidad de conseguir recursos para sus candidaturas. Y como normalmente las mujeres en ese sentido están en desventaja, e incluso dentro del Fondo Partidario no existen criterios claros que determinen en qué candidaturas van a ser invertidos esos fondos, ellas terminan siendo marginadas» (Sonia Malheiros Miguel, entrevista personal. Brasilia, diciembre de 2004).

Aunque la obtención de recursos para llevar adelante las campañas políticas suele significar un reto para los candidatos de ambos sexos, a los fines de este estudio resultó de interés indagar de qué manera los marcos normativos de Argentina y

Brasil y/o las prácticas político-partidarias afectan las oportunidades de las postulantes femeninas. Por esta razón, se consultó a las legisladoras si recibieron igual apoyo que sus colegas masculinos por parte de sus partidos políticos y, además, si contaron con colaboraciones extra-partidarias. Atendiendo a la dinámica diferencial que adquiere la competencia política en un marco de listas abiertas o cerradas, era de esperar que este último tipo de apoyo resultara más crucial y significativo para las mujeres que disputan cargos electivos en Brasil.

En primer lugar, sólo una proporción minoritaria de las legisladoras brasileñas y argentinas (alrededor de un tercio del total en cada caso), manifestó no haber percibido diferencias en cuanto a los apoyos partidarios respecto de los recibidos por sus pares de sexo masculino. Esta apreciación –conviene aclararlo– no significa que, desde su perspectiva, el acompañamiento ofrecido haya sido suficiente. Con todo, los testimonios recabados permiten advertir ciertas particularidades propias de cada escenario nacional.

En el caso argentino, las legisladoras señalaron que este apoyo igualitario se basó fundamentalmente en la unidad partidaria frente a competidores de otras fuerzas políticas. Las parlamentarias brasileñas, en cambio, manifestaron que el trato equitativo se debió a que sus candidaturas fueron consideradas prioritarias a causa del caudal de votos que podían aportar al partido. Es decir, el equilibrio en la distribución de los recursos fue explicado en función de la lógica electoral que comanda las decisiones partidarias de cara a los comicios. Aunque podría argumentarse que este escenario equivale a una ausencia de discriminación, en consideración de las desventajas que históricamente han experimentado las mujeres en el plano electoral, es significativo que los testimonios de las legisladoras evidencien también la ausencia de incentivos específicos para las candidatas de sexo femenino.

Además, varias legisladoras brasileñas calificaron a su propia experiencia como *excepcional* y la diferenciaron de las realidades de otras candidatas que no gozaban del mismo potencial

de votos, para quienes la conducción de las campañas habría sido mucho más dificultosa. «Yo sigo diciendo que, en mi caso, no hubo muchas especificidades. Pero, en relatos de otras candidatas, sí [...] No es mi caso, quiero resaltar, porque yo cumplía la función de arrastrar votos. Pero hay varias otras mujeres que hicieron una campaña prácticamente anónima» (B10, PT). El desaliento derivado de la individualización de la competencia política y de su financiamiento fue ilustrado por el testimonio de una legisladora que puso en duda su disposición a enfrentarse nuevamente a un desafío similar. «Una campaña es algo muy caro y por esta razón tantas mujeres no pueden ser candidatas. Si yo te dijera que para ser elegida diputada federal tendrías que tener un millón y medio [de reales] para gastar, ¿te anotarías? Hay otros sistemas de financiamiento de campaña en la política, a los cuales yo no me he acercado y ni tampoco he tomado conocimiento. Mi financiamiento es mi bolsillo. Si me preguntas si voy a volver a ser candidata, no lo sé, porque ya no poseo ese valor. Lo que tenía ya se me fue. Sería una irresponsabilidad si yo gastara lo que me queda, mi propia vivienda. Probablemente no seré más candidata» (B3, PSDB).

En segundo lugar, algo más de la mitad de las legisladoras de Argentina y Brasil manifestaron haber recibido un trato desigual o no haber contado con un apoyo sustantivo por parte de sus propios partidos, sin asociar explícitamente esta situación con su condición de género. En el caso argentino, se puso de relieve que la escasez de apoyo (económico, publicitario y discursivo), no reduce las chances electorales de las candidatas en la medida en que «las listas *traccionan*» (A18, PJ). No obstante, también fue señalado que las campañas legislativas suelen concentrarse en la figura de los candidatos que encabezan las listas o, en aquellos casos en que las elecciones legislativas coinciden con la elección de cargos ejecutivos, en los candidatos a Presidente de la Nación o a gobernadores de las provincias. En tal contexto, el apoyo que obtienen los candidatos y las candidatas se relaciona primordialmente con la jerarquía que otorgan los partidos a los cargos en juego o con el

lugar que ocupan en las listas. El menor apoyo brindado a las candidaturas femeninas, entonces, tendría su principal explicación en la todavía reducida cantidad de mujeres que encabezan las listas a cargos legislativos o que son postuladas para los ejecutivos.¹⁰⁹ A título de ejemplo, en las elecciones nacionales de 2005 sólo 9 de las 51 listas partidarias que obtuvieron escaños en la Cámara de Diputados de la Nación contaban con una mujer en su primer lugar y, en el caso de las listas para la Cámara de Senadores, tres mujeres ocuparon esta posición entre las 16 listas que ganaron bancas.

Las parlamentarias brasileñas relacionaron el insuficiente acompañamiento de sus partidos principalmente con los escasos apoyos que, en general, suelen ofrecer a los candidatos y con la mayor atención que prestarían a aquellos que buscan una reelección. «Yo realmente no esperé ninguna ayuda del partido. Fue una cosa prácticamente sólo mía, de mi equipo, de lo que yo tenía disponible para gastar en la campaña. El partido no brinda mucha estructura» (B9, PMDB). En los pocos casos en los cuales establecieron alguna relación entre el apoyo recibido y su condición de género, lo hicieron en función del ingreso más reciente de las mujeres a la arena política. De acuerdo con esta valoración, los políticos masculinos no sólo continúan definiendo las reglas del juego sino que también concentran la mayor parte de los recursos financieros y no-financieros, tales como la experiencia electoral, la disponibilidad de tiempo, las redes de apoyo y el acceso a los medios de comunicación. «Siempre el grupo de los hombres, que ya tienen mandatos desde hace más tiempo, determinan qué hacer y cómo usar el tiempo en los programas electorales» (B4, PT), manifestó una parlamentaria.

¹⁰⁹ Por ejemplo, en el período 2003/05, ninguno de los partidos representados en el Congreso Nacional nominó una candidata a gobernadora.

Si bien en Argentina y en Brasil los recursos de los que disponen los candidatos definen en gran medida el grado de visibilidad que logran alcanzar frente a la ciudadanía, su importancia para el resultado electoral individual cobra particular importancia en el marco de un sistema electoral con listas abiertas. El proceso electoral es muy difícil para quien no tiene dinero y la competencia política es altamente desigual, indicaron varias legisladoras de Brasil. El testimonio de una parlamentaria evidencia con claridad las consecuencias que pueden tener los mecanismos de financiamiento político vigentes para muchas mujeres. «En el aspecto concreto, financiero, que necesitamos para transmitirle nuestro número al elector, a nosotras se nos hace difícil. Los hombres tienen más facilidades» (B6, PSB).

Las legisladoras argentinas que manifestaron haber percibido un trato discriminatorio lo relacionaron menos con el tiempo transcurrido desde que las mujeres lograron una participación numéricamente más significativa en el Congreso Nacional que con la todavía persistente «cuota de machismo en la sociedad» (A20, PJ) y en sus respectivos partidos. La idea según la cual «el presupuesto de los partidos es para los hombres» (A17, UCR), fue, de hecho, una apreciación compartida. En virtud de la escasez de recursos, sus campañas se habrían caracterizado por una notable austeridad, en cuyo contexto los esfuerzos que realizaron en su apoyo los militantes partidarios, en particular jóvenes y mujeres, habrían sido, en algunos casos, de suma importancia. Respecto de las diferencias que pueden adquirir los actos proselitistas de varones y mujeres dentro de una misma fuerza política, el siguiente testimonio resulta ilustrativo: «Yo veía las caravanas de los varones con televisión contratada, cámaras propias para después hacer los *spots* a difundir por los medios, banderitas, pito, matraca, *ships*, luminarias para que, si llegaba la tarde, te enfocaran y entonces el pueblo te vea, autos con afiches. Las nuestras eran con dos bicicletas, dos rastrojeros, un auto prestado, y después hacíamos suelta de globos, que conseguían las mujeres comprándolos de a uno» (A24, PJ).

Cabe destacar que, en este marco, algunas legisladoras argentinas asociaron la austeridad de sus campañas políticas con un *estilo* mentadamente femenino, caracterizado por una mayor proximidad a las necesidades cotidianas de la ciudadanía. «La mujer tiene otra sensibilidad y otra actuación frente a estas cosas. Hacemos la recorrida por el barrio o por los comedores, hacemos actividades de mujeres, buscamos el Día de la Madre, el Día de la Mujer» (A3, PJ). En general, se contrapuso una modalidad de *hacer política* basada en el trabajo diario de las mujeres, más centrada en una inserción estable en «las comunidades», a las «grandes campañas» publicitarias protagonizadas mayoritariamente por los candidatos varones. Desde esta perspectiva –que a menudo conlleva una crítica implícita a las campañas que se alimentan de recursos cuantiosos– el problema central no viene dado por el difícil acceso de las mujeres a los recursos disponibles sino por la utilización que mayoritariamente se hace de ellos. En otras palabras, las parlamentarias que adhirieron a este razonamiento no privilegiaron la lucha por una distribución más equitativa de los recursos existentes sino que cuestionaron las prácticas (masculinas) vigentes.

La gran mayoría de las parlamentarias brasileñas, en cambio, asoció las características que con frecuencia asumen las campañas electorales de las candidatas exclusivamente con la escasez de recursos que deben enfrentar y no con un supuesto *estilo femenino*. Ello las obligaría a contactarse con los electores a través de visitas «puerta a puerta» y «caminando la calle», prácticas que no son definidas en virtud de una forma *particular* de hacer política: «Llevar adelante una candidatura es siempre difícil, no es fácil. Cuando una ve que no tiene grandes recursos para hacer una campaña, tiene que salir a la calle» (B9, PMDB).

En otro plano, buena parte de las parlamentarias brasileñas y argentinas manifestó haber contado con apoyos brindados por parte de sectores de la sociedad o de personas externas a sus ámbitos partidarios en el contexto de sus campañas. En el caso de Brasil, estos apoyos comprendieron tanto aportes

de personas individuales y de empresas como actividades características de la militancia política, tales como la colaboración en los equipos de campaña, el reparto de folletos y la solicitud de votos en la calle y a través de visitas a domicilios. Asimismo, las parlamentarias de ese país establecieron una relación directa entre las colaboraciones recibidas y sus trayectorias previas, y resaltaron el rol preponderante que jugaron diversos movimientos sociales cuyos apoyos, enfatizaron algunas de ellas, influyeron de manera decisiva sobre su resultado electoral individual. El testimonio de una legisladora demuestra la complejidad que caracteriza el flujo de recursos y apoyo necesarios para apuntalar una campaña electoral en Brasil. En su propia experiencia, las ofertas de colaboraciones cobraron mayor impulso precisamente cuando logró posicionarse públicamente como una candidata electoralmente atractiva, con chances ciertas de triunfar en los comicios. «Empezaron a llamarme empresarios y yo empecé a sospechar y a bromear ‘creo que estoy subiendo en las encuestas porque hay gente llamando y queriendo darme plata’. Pero era para donar 2.000, 5.000 [reales]. En la recta final de mi candidatura tuve apoyo de personas que no tenían nada que ver con el partido, pero que creían que nosotros seríamos el mejor nombre en el Senado, vieron la posibilidad y me ayudaron a llegar» (B13, PT).

En el caso de Argentina, la mayoría de los apoyos extrapartidarios recibidos por las candidatas se caracterizaron primordialmente por intervenciones puntuales de personas, grupos o entidades intermedias en la realización de las campañas. Entre ellos, se mencionaron invitaciones a conferencias o a charlas por parte de distintas organizaciones –en particular de mujeres– y, en algunos casos, el asesoramiento técnico. Sólo una legisladora argentina explicitó haber recibido cierto apoyo económico y reconoció su importancia para enfrentar la competencia electoral: «Algunos ayudaban facilitando, a lo mejor, un cupo de nafta para los transportes, otros en el financiamiento de las publicidades» (A31, PJ).

Asimismo, algunos testimonios sugieren que la inserción diferencial de mujeres y varones en determinados ámbitos sociales ejerce una influencia importante con respecto a las colaboraciones que suelen recibir las candidatas y los candidatos. «Habitualmente los hombres reciben más apoyo de tipo macro. Por ejemplo, la federación de fútbol agasaja al candidato tal, que es un hombre. Las mujeres, en cambio, tenemos el apoyo más vecinal, de las amigas, de las madres de los amigos de nuestros hijos, de asociaciones intermedias, tenemos un apoyo más social. Los hombres tienen un apoyo más fuerte, en el sentido de que los invita a disertar el Rotary Club o el Club de Leones» (A23, PJ), expresó una legisladora argentina.

En suma, el análisis de las valoraciones de las legisladoras brasileñas y argentinas permite apreciar que los apoyos partidarios y extra-partidarios gravitaron de diferente modo sobre el desarrollo de sus respectivas campañas. Mientras en Brasil las colaboraciones no provenientes de los partidos políticos a menudo fueron evaluadas como decisivas para el desarrollo exitoso de las actividades proselitistas y el acceso a una banca en el Congreso Nacional, en Argentina las mismas constituyeron una ayuda apreciada pero mucho menos significativa. Estas distintas valoraciones se vinculan, sobre todo, con el modo en que los sistemas electorales de Argentina y Brasil afectan la posibilidad de las mujeres de participar en la competencia por cargos electivos en condiciones de equidad y con chances ciertas de resultar elegidas.

En Brasil, donde las elecciones proporcionales se dirimen sobre la base de listas partidarias abiertas, dicha posibilidad aparece particularmente asociada con la introducción de medidas de acción afirmativa complementarias a las cuotas de género para candidaturas, como lo reflejan las diversas propuestas presentadas en los últimos años en el Congreso Nacional de ese país.¹¹⁰ No obstante, también deben destacarse algunos aspec-

¹¹⁰ Véase capítulo 2.

tos anteriormente señalados en el marco de las trayectorias de las legisladoras. A diferencia de Argentina (donde el mayor apoyo a las mujeres candidatas provino de los partidos políticos), en Brasil los movimientos sociales parecerían obrar en un doble sentido a favor de las mujeres que desean actuar en la política institucional. Por un lado, constituyen instancias importantes para su acceso a los partidos (en especial por el *capital político* adquirido a partir del desempeño en ellos) y, por otra parte, juegan un papel de relevancia respecto del sostén que son capaces de ofrecer durante las campañas.

Es interesante observar que, entre los diversos movimientos que apoyaron las campañas de las legisladoras de Brasil, no se destacaron particularmente las organizaciones de mujeres. Aunque el apoyo femenino estuvo más presente en las apreciaciones de las entrevistadas argentinas, también se evidenció que los aportes que recibieron por parte de mujeres no fueron efectuados por movimientos articulados sino, casi en todos los casos, por ONG, entidades intermedias o amigas, familiares y vecinas. Un apoyo más organizado, en cambio, se observó con relación a las mujeres de sus propios partidos políticos, aspecto poco presente en los testimonios las legisladoras brasileñas. Además, las apreciaciones ofrecidas por las parlamentarias de Argentina y Brasil con relación a los soportes partidarios y extra-partidarios en ningún caso permiten suponer que el apoyo femenino haya sido el factor más decisivo respecto de sus posibilidades de resultar electas.

Si bien la valoración de algunas legisladoras argentinas acerca de la *feminización* de sus campañas podría dar sustento a interpretaciones contrarias, no debería perderse de vista que las chances electorales de las candidatas en un marco de listas partidarias cerradas se vinculan principalmente con la posición que logran ocupar en las mismas y que, históricamente, las mujeres desarrollaron tareas militantes en épocas electorales en beneficio de los candidatos de ambos sexos.¹¹¹ En el caso de

¹¹¹ Véase, por ejemplo, Marx (1992).

Brasil, no se registraron alusiones que indiquen niveles de articulación entre mujeres partidarias con el objetivo de fortalecer las candidaturas de determinadas postulantes. Por el contrario, los testimonios de las legisladoras de ese país enfatizaron primordialmente la responsabilidad personal que deben afrontar para llevar a cabo exitosamente sus campañas políticas.

7. MUJERES Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA

Las leyes de cuotas que obligan a los partidos políticos a nominar un porcentaje mínimo de candidaturas femeninas en sus listas para determinados cargos electivos poseen el propósito explícito de facilitar la incorporación de un mayor número de mujeres en las instituciones representativas. Si bien estas medidas se encaminan a garantizar el derecho de participar activamente en el ejercicio del poder político, su emergencia y difusión ha generado un extenso debate acerca del *tipo de representación* que se espera que ejerzan las legisladoras (Archer, 2000; Young, 2000; Dahlerup y Freidenvall, 2003). De modo general, representar implica «hacer presente en algún sentido algo que, sin embargo, no está presente literalmente o de hecho» (Pitkin, 1985: 5) o, en la formulación de Alemann (1985: 863), «diversos tipos y formas de sustituir, hacer presente y actuar para otros». Adoptando la ya clásica distinción de Hannah Pitkin, un mayor acceso femenino al Parlamento mejora la representación de una sociedad en términos *descriptivos* (esto es, en términos de lo que los representantes *son* o *parecen ser*) pero esta perspectiva nada nos dice acerca de lo que los representantes *hacen* o *deben hacer* en el desempeño de sus cargos.¹¹²

¹¹² Un rasgo distintivo del concepto de representación es su carácter multidimensional. En su estudio seminal sobre *El Concepto de Representación*, Pitkin (1985 [1967]) identificó cinco dimensiones, cada una de las cuales ilumina diferentes aspectos de la vida política: la representación como *autorización*, la representación como *responsabilidad (accountability)*, la representación *descriptiva*, la representación *simbólica* y la representación como *actuación sustantiva*.

De acuerdo con la noción de *representación descriptiva* –también denominada sociológica o existencial (Sartori, 1992)– la función de un representante no es *actuar* en nombre de alguien más sino *estar* en el lugar de otros. Desde esta perspectiva, «el representante no actúa por otros sino que los ‘sustituye’ en virtud de una correspondencia o conexión entre ellos, de una semejanza o reflejo» (Pitkin, 1985: 67), con lo cual el aspecto más relevante de una legislatura se refiere a su composición y no a sus actos. El criterio de semejanza se asimila entonces al de representatividad. La dimensión descriptiva de la representación ha cobrado una renovada importancia al calor de las demandas de mujeres y de ciertos grupos étnicos o culturales que reivindican, con una variedad de argumentos, medidas especiales para lograr su inclusión o aumentar su presencia en los foros políticos.¹¹³ Con todo, parte de las críticas que ha recibido esta perspectiva enfatizan que la diferenciación de los ámbitos de vida produce una difusión cada vez mayor de intereses que, por su puro número, no pueden ser representados en un Parlamento (Kielhorn, 2002). Además, el ideal de exactitud resulta particularmente problemático si la preocupación se centra en la *acción* de los representantes.

Precisamente, una comprensión de la representación como *actuación sustantiva* se relaciona con los intereses que se persiguen y con las personas de las cuales se reciben mandatos, independientemente de las características *descriptivas* de los representantes. En este sentido, representar significa «actuar en interés de los representados, de una manera sensible ante ellos» (Pitkin, 1985: 232). Los representantes deben ser receptivos a las preferencias de la ciudadanía, pero, al mismo tiempo, sus decisiones deben involucrar independencia y juicio.

¹¹³ En efecto, como oportunamente señalara Sartori (1992), la noción de representación descriptiva o sociológica es particularmente evidente cuando nos referimos a situaciones de *subrepresentación* o *sobre-representación* de algún grupo, segmento social o categoría.

Los representados también deben ser considerados como capaces de acción y de discernimiento, y no como personas necesitadas de ayuda o de cuidado (Ídem, 1985). Las elecciones son, en este marco, tanto un mecanismo de selección de los representantes como un momento de rendición de cuentas.

Analíticamente, es preciso establecer una distinción entre presencia y actuación o, en términos de León y Holguín (2005), entre la *inclusión* de mujeres y la *representación* de mujeres.¹¹⁴ No obstante, a menudo estas categorías tienden a entrelazarse en los discursos que sustentan la adopción de cuotas. Con frecuencia, se presupone la existencia de un vínculo entre la *representación descriptiva* (presencia o inclusión) y la *representación sustantiva* de mujeres, en el sentido de una actuación orientada por una perspectiva de género. Entre otros argumentos, se plantea que la elección de cierto número de parlamentarias haría posible transformar la política institucional a través de la incorporación de nuevos temas relacionados con derechos y/o *intereses de mujeres* o con necesidades especiales vinculadas al género femenino que no son contempladas por los legisladores. Al mismo tiempo, el desarrollo de un *estilo político* más responsable y más cooperativo es a menudo presentado como un aporte diferencial de las legisladoras. En cualquier caso, la expectativa subyacente es que la inclusión de mujeres –o, más precisamente, de una *masa crítica* de parlamentarias (Dahlerup, 1988)– *hace una diferencia* en la política.¹¹⁵

¹¹⁴ De acuerdo con León y Holguín (2005), la noción de *inclusión* hace referencia a la cantidad de mujeres que acceden al ejercicio de cargos públicos y, en este sentido, guarda relación con la dimensión descriptiva de la representación identificada por Pitkin. La *representación* de mujeres, en un sentido estricto, se relacionaría en cambio con las actividades promovidas por las legisladoras en favor de la igualdad de género (iniciativas legislativas, votaciones, lobby, etcétera).

¹¹⁵ Para el debate suscitado alrededor de la teoría de la masa crítica véase Lovendusky y Norris (2001), Grey, (2001), Childs (2001a y 2001b), Hardmeier (2004), Cammisa y Rheingold (2004), Childs y Krook (2005) y Dahlerup (2005a).

De hecho, algunas investigaciones empíricas han puesto de relieve que la representación descriptiva de mujeres en diversos Parlamentos del mundo ha jugado un papel importante para la promoción de intereses de género y que, a menudo, las legisladoras han sido muy activas en materia de niñez, legislación familiar y políticas sociales. Sin embargo, Dahlerup (2005a) advierte que *cualquier porcentaje* de participación femenina en el Poder Legislativo está interrelacionado con diversos factores, tales como el contexto histórico nacional, los discursos prevalecientes en la arena política y en la sociedad, la fortaleza de los movimientos de mujeres y el posicionamiento femenino en las estructuras partidarias, lo cual torna muy dificultoso mensurar sus efectos de manera aislada. Por lo tanto, aún cuando muy pocas mujeres puedan, *bajo ciertas circunstancias*, «hacer una gran diferencia en la política, una amplia minoría de parlamentarias puede no desear o no ser capaz de transformar la agenda» (Ídem, 2005a: 8). La cuestión a indagar pasa a ser, de esta manera, *en qué medida*, y *bajo qué condiciones*, las proporciones cuentan.

Inclusión y representación

La intersección entre *inclusión* y *representación* se expresa a través de una serie de interrogantes y aparentes dilemas que habilitan diferentes respuestas. La representación de mujeres, ¿implica un número adecuado de legisladoras en los foros deliberativos o, además, acciones orientadas a satisfacer determinadas necesidades e intereses? Las mujeres, ¿deben representar al electorado en general, a sus respectivos partidos políticos y sus ideologías? ¿O deben representar a las mujeres, sus intereses y/o sus identidades? (Archenti, 2000; Sauer, 2004; Squires, 1999b). Por lo demás, ¿son incompatibles entre sí dichas alternativas? En síntesis, ¿tiene importancia *quiénes* son los representantes o, más bien, lo relevante es observar *qué hacen*?

Si se presume la existencia de un vínculo entre inclusión y representación sustantiva de mujeres, una primera dificultad deriva del propio presupuesto según el cual las mujeres comparten intereses. Aunque es posible argumentar que la división sexual del trabajo, los valores y los estereotipos culturales las posicionan estructuralmente de un modo similar, es también evidente que, como individuos, las mujeres «están profundamente divididas por diferencias de clase, raza, cultura, geografía, educación e ideología, por no mencionar su conexión con el movimiento organizado de mujeres o su grado de ‘conciencia de género’» (Htun, 2005a: 5-6). Concebir a las mujeres en términos de una colectividad de intereses y valores resulta problemático.¹¹⁶

Al abrigo de estas consideraciones, Anne Phillips e Iris Marion Young problematizan la representación de las mujeres siguiendo líneas de razonamiento más complejas.¹¹⁷ De acuerdo con Phillips (1995), la multiplicidad de intereses de mujeres no refuta la afirmación de que éstos poseen un contenido de género. Desde su perspectiva, el argumento basado en intereses no depende de la existencia de un interés *unificado* de todas las mujeres sino de la posibilidad de establecer una diferencia *entre* los intereses de varones y mujeres. Precisamente en una situación donde los intereses no son nítidamente definibles, y habida cuenta del margen de autonomía de los representantes para imponer temas y preocupaciones en la agenda

¹¹⁶De hecho, la presunción de la existencia de *intereses de mujeres* generó una importante discusión en las últimas décadas. Véanse, a propósito, los trabajos pioneros de Sapiro (1981) y Diamond y Hartsock (1981).

¹¹⁷Sus argumentos, con todo, se inscriben en estrategias teóricas distintas. El enfoque de Young, situado en la tradición de la teoría crítica, pretende articular ideales normativos y argumentos morales con el propósito de revelar deficiencias en las sociedades democráticas contemporáneas, haciendo visibles sus posibilidades de transformación. Phillips, en cambio, se concentra en las reformas que pueden lograrse de manera inmediata, a través de los mecanismos institucionales *existentes* en las democracias representativas contemporáneas.

política, la composición de las legislaturas se torna relevante.¹¹⁸ Una *política de ideas*, que privilegia la responsabilidad de los representantes sin preocuparse acerca de quiénes *son*, debe complementarse con una *política de presencia* en cuyo marco ciertas experiencias compartidas son centrales. Este argumento obra en favor de la demanda por una mayor incorporación de mujeres en las instituciones representativas, pero no presupone que dicha inclusión se traducirá *directamente* en preferencias políticas comunes ni que un Parlamento descriptivamente más equilibrado contemplará en mayor medida cuestiones vinculadas al género de las legisladoras. Cambiar la composición de género de las instituciones electivas es, ante todo, una *condición de posibilidad* para una representación sustantiva de mujeres, pero no puede postularse como una garantía (Ídem, 1995).

Young (2000), por su parte, argumenta que las mujeres constituyen un *grupo social relacional*¹¹⁹, definido como tal no por compartir un conjunto de atributos o intereses sino por su experiencia de discriminación y de opresión. La diferencia significativa entre los géneros es, en este marco, de naturaleza estructural; diferentes posiciones en la sociedad producen experiencias particulares que dan lugar a distintas *perspectivas sociales*. Una perspectiva social consiste, para Young, en un conjunto de cuestiones, tipos de experiencias y supuestos que

¹¹⁸ Phillips (1991: 76) enfatiza que, en las democracias actuales, una parte importante de los temas políticos no forma parte de las plataformas de los partidos y, usualmente, muchas decisiones cruciales se plantean con posterioridad al momento electoral. Por tanto, «dentro de este espacio importará si [los legisladores] son mujeres o varones».

¹¹⁹ Un grupo social es, para Young, un colectivo de personas diferenciado de otros por formas culturales, prácticas, estructuras de poder o privilegio. A diferencia de las asociaciones, los grupos sociales no se constituyen explícitamente sino que emergen de la interacción. En esta perspectiva, lo que constituye un grupo no es tanto un conjunto de atributos compartidos sino las relaciones que mantienen con otros. De esta manera, puede haber grados de afinidad y no se designan límites precisos (Young, 2000).

conforman el punto de partida del razonamiento y no tanto el punto de llegada. Personas con similares perspectivas sociales frecuentemente poseen intereses u opiniones distintas, ya sea porque razonan de manera diferente o porque tienen diferentes metas y proyectos. Por tanto, mientras la representación de un interés o una opinión (asimilable a la política de ideas en términos de Phillips) generalmente concentra la atención en el logro de ciertos resultados, la representación de una perspectiva implica proveer una base para el razonamiento (Young, 2000). Es preciso que las mujeres estén presentes en la arena decisoria y deliberativa para que la perspectiva social que incorporan se haga oír en público (Miguel, 2001), sin que ello implique la promoción de una agenda específica.

En suma, en qué medida las legisladoras pueden representar a otras mujeres y cuál sería el sentido de una representación sustantiva de género es, cuanto menos, materia de debate. A la luz de lo expuesto, en las siguientes secciones se examina el modo en que las legisladoras brasileñas y argentinas conciben y llevan a cabo su función representativa, tomando en consideración sus percepciones y sus iniciativas.¹²⁰ A modo de

¹²⁰ Con el propósito de indagar las valoraciones de las legisladoras de ambos países respecto de su actividad como representantes, en las entrevistas realizadas para el presente estudio se formularon las siguientes preguntas: ¿qué o a quiénes diría usted que representa?, ¿qué intereses toma en cuenta en el desarrollo de sus proyectos legislativos?, ¿a quién o quiénes consulta?, ¿a quiénes rinde cuentas?, ¿mantiene contactos regulares con organizaciones de la sociedad civil? Al mismo tiempo, se les solicitó que mencionaran aquellos tres proyectos (de su autoría o que hubieran apoyado de manera activa) que consideraran políticamente más importantes. Posteriormente, se les formuló una pregunta específica sobre su participación en proyectos con contenido de género. Finalmente, se consultó a las legisladoras entrevistadas si, a su juicio, la presencia femenina en el Congreso ha posibilitado la incorporación de nuevos temas en la agenda pública (en caso afirmativo, se les solicitó que especificaran cuáles) y se incluyeron preguntas orientadas a explorar su comportamiento en las instancias de votación parlamentaria.

referencia analítica, partimos de una distinción conceptual entre *qué o a quiénes* representan las legisladoras (foco) y *cómo* ejercen su tarea (estilo) (Eulau y Wahlke, 1957; Sartori, 1994). En este aspecto, lo que importa apreciar es el papel que asumen las legisladoras como representantes, el tipo de relación que las liga con lo que representan y los criterios que orientan su actuación. Por ejemplo, resultará de interés examinar con quién o quiénes interactúan y en qué medida intentan reflejar las preferencias del electorado, se guían por su propio juicio acerca de lo que es de interés público o se ajustan a los lineamientos y posiciones partidarias.

En este marco, conviene recordar que las parlamentarias de Argentina y Brasil se desenvuelven en escenarios muy distintos en cuanto a la composición por sexo de los respectivos Congresos Nacionales. Mientras en el primer país las senadoras y las diputadas ocupan, respectivamente, más del 42% y alrededor del 36% de las bancas de cada Cámara, en Brasil la proporción de mujeres apenas supera el 10% en el Senado, siendo menor aún la proporción de diputadas (8,2%).

¿Qué o a quiénes representan las legisladoras?

Con relación al modo en que las legisladoras brasileñas y argentinas perciben su función como representantes es interesante destacar, inicialmente, dos aspectos. En primer lugar, el análisis de los testimonios obtenidos permite vislumbrar una generalizada preocupación por la política social y, en ese marco, por cuestiones de género, orientación que suele ser justificada desde una óptica que cuestiona la escasa atención brindada a estos temas por parte de los legisladores de sexo masculino. En segundo término, las apreciaciones ofrecidas ponen de manifiesto que las legisladoras brasileñas y argentinas procuran representar una multiplicidad de focos (distritos electorales, intereses nacionales, intereses sociales y segmentos específicos de la ciudadanía, partidos políticos e ideas) aunque

no todos ellos poseen la misma relevancia en sus discursos. Los estados y provincias (distritos electorales) constituyeron las referencias principales, seguidas por las alusiones a segmentos específicos de la población de cada país y al interés de la nación, más acentuado por parte de las parlamentarias de Brasil.

Sólo una parlamentaria argentina se refirió exclusivamente a las mujeres en términos del foco de su actividad como representante, enfatizando el papel simbólico de las legisladoras como *modelos de identificación para otras mujeres*. «Yo siento la obligación permanente de expresar a las mujeres lo mejor posible» —manifestó—, «por eso trato de estudiar y de meterme en el tratamiento de temas que puedo manejar [el derecho penal, administrativo, constitucional]. Siento que si no explotara ese perfil estaría desperdiciando la capacidad especial que tengo para esas áreas, y creo que las mujeres tenemos una especial función de demostrar permanentemente que se puede para que otras puedan» (A7, PJ). Por su parte, una proporción minoritaria de las legisladoras de ambos países (4 sobre 31 legisladoras argentinas y 2 sobre 15 legisladoras de Brasil) manifestó representar a las mujeres en conjunto con otros segmentos específicos de la ciudadanía. No obstante, como se advertirá en el análisis de los proyectos legislativos priorizados, los derechos de mujeres y ciertos problemas que las afectan de manera particular forman parte de las inquietudes y de las iniciativas de un conjunto más amplio de las parlamentarias.

El distrito electoral y la nación, intereses sociales y perspectiva de género

En países federales como Argentina y Brasil, la idea de que los diputados deben representar los intereses nacionales y los senadores velar por la defensa de los intereses provinciales o estaduales constituye una interpretación frecuente.¹²¹ De hecho,

¹²¹ Véase, por ejemplo, Nolte y Sánchez (2005).

las Constituciones de ambos países establecen diferencias respecto de la integración de las Cámaras altas y bajas de sus Congresos nacionales que pueden ser consideradas desde esta perspectiva.¹²² Sin embargo, los testimonios de las legisladoras ponen de manifiesto que, en la práctica, la actividad representativa se estructura de un modo más complejo.

Los estados y provincias poseen una centralidad mayor que los intereses nacionales en los discursos de las parlamentarias, lo cual puede asociarse a que, en Argentina y en Brasil, los procesos de nominación de candidatos a cargos legislativos nacionales tienen lugar a nivel distrital y éstos constituyen los ámbitos principales para el desarrollo de las carreras políticas. Aún así, es posible advertir algunos énfasis diferenciados por país. Todas las senadoras argentinas manifestaron representar a sus provincias y la mayoría de las diputadas de ese país también expresó privilegiar la representación de los ciudadanos de los distritos por los cuales fueron electas. Tal como lo enunció una entrevistada, cuyo testimonio resulta en este aspecto ilustrativo, «si bien es cierto que como diputadas nacionales somos legisladores de la nación, no de una provincia, yo tengo muy claro cuáles son los intereses de mi provincia y represento a esta gente porque es a ellos a quienes debo el voto» (A15, PJ). Las parlamentarias brasileñas también enfatizaron la relevancia de sus respectivos estados, aunque, en general, ofrecieron una interpretación más matizada. Desde esta óptica, los legisladores no sólo deben representar los intereses estatales sino también a la nación ya que, en el Congreso Nacional, «se

¹²² En su Artículo 44, la Constitución argentina indica que «un Congreso compuesto de dos Cámaras, una de *Diputados de la Nación* y otra de *Senadores de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires* será investido del Poder Legislativo de la Nación». Por su parte, la Constitución brasileña especifica que la Cámara de Diputados se compone por representantes del pueblo (Art. 45) y que el Senado Federal está integrado por representantes de los estados (Art. 46).

legisla para todo el país» (B8, PP). Con todo, ello no implica dejar de «responder a los intereses, necesidades y aspiraciones de la población que nos hizo llegar aquí» (B13, PT).¹²³

Los razonamientos de algunas legisladoras que manifestaron representar a la ciudadanía en su conjunto o los intereses de su distrito electoral permiten entrever cómo puede estructurarse una labor legislativa a partir de estas amplias premisas. De hecho, estos testimonios hacen posible establecer un primer punto de enlace entre una perspectiva que se ubica en el clásico registro de la representación territorial y una orientación más específica en términos de sus preocupaciones sustantivas. Tal como fue precisado por una parlamentaria brasileña, representar a «la población como un todo» implica prestar atención a ciertos temas que afectan al país: «Como la Amazonía prácticamente no existe para Brasil, yo formo parte de la Comisión Permanente de la Amazonía y, como suplente, de la Comisión de Medio Ambiente. Además, estoy en varios frentes, el de igualdad racial, el de defensa de la infancia y adolescencia, en la bancada femenina, participo de varias instancias internas que existen en la Cámara Federal para actuar» (B6, PSB).

Además de las alusiones a una población territorialmente delimitada, buena parte de las legisladoras de Argentina y Brasil manifestó priorizar en su actuación ciertos sectores de la ciudadanía percibidos como más vulnerables, marginados o discriminados: «Yo me baso en los segmentos que están completamente al margen, olvidados dentro del conjunto del

¹²³ Algunas diputadas argentinas también manifestaron considerar los intereses nacionales pero, en sus apreciaciones, esta alternativa encierra cierta tensión potencial. Los problemas derivados de cómo armonizar los intereses del distrito electoral con los de la nación, cómo diferenciarse de una representación exclusivamente centrada en el poder político provincial y a quiénes se debe el voto constituyen el núcleo de estas preocupaciones.

Parlamento» (B6, PSB); «Me oriento en función de quiénes son los más desprotegidos, los que tienen menos oportunidades» (A27, UCR). Los sectores populares, las clases medias, los jóvenes y, sobre todo en el caso brasileño, los trabajadores y las minorías, constituyeron algunas de las principales referencias ofrecidas por las parlamentarias.

Esta orientación fue presentada por parte de la mayoría de las parlamentarias brasileñas y por algunas de las legisladoras argentinas desde una perspectiva de interés general del conjunto de la sociedad. Sin embargo, un aspecto interesante a destacar es la mayor gravitación de la noción de conflicto en los discursos de las legisladoras de Brasil (en particular, de las pertenecientes al PT, PC do B y PMDB) y la tendencia a situar a estos segmentos en el marco de un orden socio-económico que precisa ser modificado. «Mis proyectos se orientan a defender a los trabajadores, cambiar el modelo económico y social implantado en el país y reducir la deuda pública» (B12, PT), indicó ilustrativamente una parlamentaria, mientras que otra legisladora de ese mismo país resaltó la imposibilidad de representar «a los empresarios y a los trabajadores al mismo tiempo. Uno traba una lucha para hacer pactar el interés del capital y del trabajo, que significa una generación permanente de conflictos» (B1, PMDB). En cambio, una porción significativa de las legisladoras argentinas de distintos partidos brindó a propósito una racionalización diferente, fundada en un sentido de solidaridad o de justicia pero sin que intermedie una alusión explícita al orden económico y político más general, ni a la existencia de intereses en pugna: «Yo pienso, me siguen doliendo todas las cosas que le pasan a la gente que son injustas. Por ejemplo, he presentado una ley de violencia laboral y estoy pensando en los *laburantes*. Lo mismo cuando presenté un proyecto de violencia doméstica, estoy pensando en las mujeres y en los chicos que la sufren» (A30, PJ).

Como ha sido señalado, sólo una proporción minoritaria de las legisladoras brasileñas y argentinas (aproximadamente el 15% de las entrevistadas) manifestó expresamente represen-

tar a las mujeres. En estos casos, tal orientación no fue planteada en términos de una representación de grupos de interés organizados sino desde una óptica que sitúa a las mujeres entre aquellos segmentos sociales que ven vulnerados sus derechos en algún sentido: «Represento las minorías discriminadas y a la mayoría, a las mujeres, también discriminadas» (A25, bloque unipersonal); «Yo represento a las mujeres y, también, a las personas de la camada social que tiene menos atención y menos voz en el Congreso Nacional» (B5, PFL). Con todo, varias legisladoras que no hicieron explícito el propósito de representar a las mujeres al referirse al foco de su actividad representativa manifestaron su preocupación por remover la discriminación por motivos de género y mejorar el posicionamiento de las mujeres en diversos aspectos de la vida social al considerar otras facetas de la labor legislativa. En especial, cuando especificaron los intereses que toman en cuenta para desarrollar proyectos o promover la modificación de leyes existentes, alrededor de una cuarta parte de las parlamentarias de ambos países hizo referencia a este tipo de problemas, aunque fueron más acentuados por parte de las legisladoras brasileñas.

Los proyectos priorizados por las parlamentarias

El análisis de la autoría o de la promoción activa de un proyecto es una buena forma de evaluar el compromiso de un representante con relación a un asunto (Schwindt-Bayer, 2004; Swers, 2004) o a un sector de la ciudadanía.¹²⁴ En este marco, los testimonios de las legisladoras brasileñas y argentinas res-

¹²⁴ Tanto en el Congreso argentino como en el brasileño existen distintos tipos de proyectos (de ley, de resolución, de declaración, etc.). En este análisis no se toman en consideración esas diferencias porque el propósito no es determinar la relevancia institucional de una iniciativa sino la importancia atribuida por las legisladoras a determinados temas.

pecto de aquellas propuestas valoradas por ellas como más significativas nuevamente permiten advertir el énfasis que adquieren la política social y, particularmente en Brasil, las cuestiones de género, siempre tomando en cuenta que el trabajo parlamentario de las mujeres en ambos Congresos Nacionales comprende una multiplicidad de temas.

Los proyectos legislativos mencionados por las parlamentarias argentinas pusieron de relieve, en primer lugar, la importancia que en general confieren a las propuestas vinculadas con la educación, la salud, la seguridad social, la protección de la niñez y juventud, así como a la lucha contra la droga-dependencia. De hecho, 22 de las 31 entrevistadas de ese país (71%) acentuaron este tipo de iniciativas. En segundo término se destacan propuestas relativas al medioambiente y los derechos humanos y, en tercer lugar, las encaminadas a paliar la discriminación y mejorar la situación de las mujeres en la sociedad (aludidas por 8 legisladoras, es decir, por una cuarta parte de las entrevistadas argentinas), las cuales comprenden cuestiones tan variadas como la salud reproductiva, la despenalización del aborto en casos de violación y/o peligro de la salud, la violencia doméstica, los delitos sexuales, la legislación civil y familiar, la igualdad de oportunidades en el acceso a la justicia y en el ámbito laboral, y la presencia de mujeres en las conducciones partidarias.

Además, una cuestión de especial importancia para buena parte de las legisladoras argentinas son los intereses de sus provincias (especialmente la promoción del desarrollo regional), lo cual resulta consistente con la prioridad que la mayoría de ellas manifestó otorgar a la representación de sus distritos. Sin embargo, cabe destacar que aún los proyectos de carácter económico o aquellos presentados como de interés para una provincia suelen ser justificados desde una perspectiva que enfatiza la necesidad de dar respuestas a las necesidades y problemas sociales. Esto puede ser advertido a partir de una propuesta de reactivación de los ferrocarriles de pasajeros y de carga abandonados por falta de rentabilidad, «porque la gente los necesi-

ta» (A19, PJ); o en función de la preocupación por estimular la producción para generar nuevas fuentes de trabajo e ingresos con el propósito de paliar las situaciones de pobreza y alto desempleo.

Las parlamentarias brasileñas, por su parte, priorizaron mayormente los proyectos vinculados con derechos o necesidades de mujeres (indicados por 8 de las 15 entrevistadas de ese país, es decir, por el 54% de las mismas), que comprenden iniciativas de lucha contra la violencia familiar, el reconocimiento de la profesión de parteras, la institucionalización de un seguro de desempleo para trabajadoras domésticas, la prohibición de la exhibición de los cuerpos de mujeres indígenas como propaganda publicitaria, la interrupción del embarazo en ciertos casos, así como modificaciones en los códigos civil y penal, entre otras. En segundo término se ubican las propuestas centradas en el campo de los derechos laborales en general, así como proposiciones relativas a la protección de la niñez y de estímulo del desarrollo regional y nacional.

Luego de solicitar a las parlamentarias de ambos países que identificaran aquellas propuestas legislativas que consideraran más relevantes, se les preguntó específicamente si habían participado en la elaboración o promoción de proyectos con contenido de género, entendiendo por tales a las iniciativas encaminadas a remover la discriminación y/o a mejorar la situación de las mujeres en diversos aspectos de la vida social (Montoya, 2004). Al unificar sus respuestas, se advierte que la mayoría de las legisladoras argentinas (23 de las 31 entrevistadas) y prácticamente la totalidad de las parlamentarias de Brasil (13 sobre 15 entrevistadas) presentaron o apoyaron iniciativas de esta naturaleza. Sin embargo, tal como ha sido mencionado previamente, sólo una cuarta parte de las entrevistadas de Argentina y algo más de la mitad de las brasileñas las ubicó espontáneamente entre sus máximas prioridades legislativas.

Frecuentemente, en la literatura sobre mujeres y política se señala que la pertenencia partidaria (en tanto expresión de

cierta ideología o propuesta programática) debería afectar la disposición de las legisladoras a dedicarse a ciertos temas y, especialmente, el contenido sustantivo de sus propuestas (Archenti y Gómez, 2001). La evidencia obtenida a través de las entrevistas realizadas a las legisladoras brasileñas y argentinas hace posible aventurar algunas consideraciones al respecto. Los testimonios recabados parecen sugerir que el género de las legisladoras condiciona su dedicación a cuestiones socialmente consideradas *femeninas* (niñez, salud, educación, políticas de asistencia social), así como a proyectos que afectan de modo particular las condiciones de vida de las mujeres, con relativa independencia de sus afiliaciones partidarias. En cambio, los lineamientos partidarios se revelan como una variable más significativa que el género en relación a otras materias. En el caso brasileño, por ejemplo, la legislación laboral y la cuestión de los derechos de los trabajadores constituyeron un aspecto *distintivo* de los discursos de buena parte de las legisladoras pertenecientes al PT.

El análisis de la disposición de las parlamentarias brasileñas en lo relativo a la presentación y promoción de propuestas, efectuado sobre la base de sus valoraciones subjetivas, resulta consistente con las conclusiones a las cuales arribaron otros estudios e investigaciones previas. Avelar (2001), por ejemplo, sostiene que las legisladoras de distintos partidos tienden a priorizar políticas en favor de los derechos de mujeres y las cuestiones familiares y sociales, así como a representar a minorías y a sectores o grupos marginados. Con respecto a Argentina, Archenti y Gómez (2001) analizaron la actividad de las diputadas nacionales en el período 1983-1997 tomando en consideración la firma de proyectos legislativos, lo cual les permitió concluir que las legisladoras no se ocupaban primordialmente de intereses o de necesidades de mujeres aunque, aún así, su presencia en la Cámara baja habría permitido la incorporación de algunas propuestas de este orden en la agenda política.

Una diferencia importante entre los resultados del estudio de Archenti y Gómez y el presente análisis se manifiesta

en lo atinente a la orientación temática de los proyectos promovidos por las parlamentarias. En su investigación, las autoras pudieron observar que las iniciativas vinculadas con el cuidado y con la protección de los demás (minoridad, familia, discapacidad, droga-dependencia, etc.) concitaban la atención de un porcentaje relativamente reducido de las legisladoras argentinas. En cambio, en el marco de nuestra investigación éstas fueron las cuestiones más destacadas por parte de las entrevistadas. Para delimitar el alcance de esta aparente discrepancia, es preciso establecer algunas precisiones metodológicas.

En primer lugar, el propósito de Archenti y Gómez fue examinar la labor del conjunto de las parlamentarias argentinas a partir del análisis de los proyectos presentados y firmados por ellas entre el retorno de la democracia y mediados de la década de 1990, mientras que, en este trabajo, indagamos la importancia atribuida a determinadas propuestas por parte de una muestra significativa de legisladoras. De tal modo, el objeto de indagación de las mencionadas autoras fueron los proyectos propiamente dichos, en tanto los nuestros fueron valoraciones subjetivas y discursos.¹²⁵ En segundo lugar, el presente estudio y el de Archenti y Gómez se ocupan de períodos distintos. El deterioro de las condiciones de vida de sectores importantes de la población argentina, dramáticamente ostensible con posterioridad a la crisis socio-económica e institucional de 2001-2002, señala un cambio de escenario en cuyo marco la *cuestión social* ha cobrado una renovada centralidad en el discurso público.

¹²⁵ Con todo, a fin de controlar posibles sesgos en las respuestas brindadas, sistematizamos y analizamos los proyectos presentados por las legisladoras entrevistadas, lo cual resultó consistente con la evidencia obtenida a través de entrevistas.

La agenda femenina

De acuerdo con una percepción casi unánime entre las legisladoras de Argentina y Brasil, a través de su actuación parlamentaria las mujeres han transformado y ampliado la agenda política, al priorizar cuestiones que preocupan fundamentalmente a las parlamentarias y de las cuales sus colegas de sexo masculino no se ocuparían en la misma medida.

Las legisladoras argentinas acentuaron, en primer lugar, la importancia atribuida por las mujeres a la política social: «Por supuesto que hemos visto cómo la agenda política ha variado a partir de la representación femenina en las Cámara, ahora se han insertado los temas sociales que para los hombres eran temas de menor impacto», precisó de manera elocuente una parlamentaria de ese país (A29, FR). En segundo término, también consideraron que la mayor presencia de mujeres en el Congreso Nacional, posibilitada por la Ley de Cupo Femenino, permitió que los temas relacionados con derechos de mujeres resulten «más tratables» que cuando las legisladoras conformaban una reducida minoría. Tal como lo ilustra el testimonio que se reproduce a continuación, esta línea de razonamiento resulta consistente con los postulados de la *masa crítica* que vinculan, de algún modo, la capacidad de las legisladoras de promover derechos o necesidades femeninas con cierto nivel mínimo de participación cuantitativa en el Congreso. «En todo lo que tiene que ver con el género influyó el hecho de tener cada vez más mujeres representándonos en esas cosas, lo cual ha [facilitado la sanción de] leyes que trabajamos justamente las mujeres, como el tema de las licencias de las madres adoptivas. Eso lo ha logrado la Comisión de Familia, Mujeres, Niñez y Adolescencia, donde somos todas mujeres» (A20, PJ).

Por su parte, prácticamente todas las parlamentarias brasileñas asociaron la labor legislativa femenina con la promoción de proyectos de género y de defensa de las minorías. Desde esta perspectiva, el trabajo de las mujeres en el Congreso Nacional ha estimulado el tratamiento de problemas histórica-

mente marginados del debate legislativo, «porque el Congreso no estuvo atento a las luchas de los negros, de los niños, del menor, de la familia, de la estructura social para atender a los indios, todas estas problemáticas de las minorías [que] son planteadas, la mayor parte de las veces, por las mujeres» (B1, PMDB). Otra legisladora que se refirió específicamente a los proyectos orientados a promover derechos de mujeres manifestó que «éstos vinieron gracias a esta interferencia de la acción de la bancada femenina» (B8, PP).

Desde la óptica de las legisladoras de Brasil, la todavía escasa participación femenina en el Congreso Nacional de ese país constituye un problema. Con todo, varias de ellas destacaron que la incorporación progresiva de mujeres desde la Asamblea Constituyente de 1987 en adelante permitió que se plantearan discusiones que, incluso hoy, para la generalidad de los varones siguen siendo *superfluas*, así como lograr modificaciones importantes en el marco jurídico del país.¹²⁶ Dicho de otro modo, las parlamentarias brasileñas enfatizaron la necesidad de que haya más mujeres para lograr transformaciones en la agenda política, aunque una presencia cuantitativamente reducida no les impide trabajar en pos del tratamiento de *temas relegados* por la mayoría masculina. A propósito, debe destacarse que, a diferencia del Congreso argentino, en el ámbito del Poder Legislativo de Brasil existe una instancia de articulación de las parlamentarias de distintos partidos –la llamada bancada femenina– cuyo propósito explícito es estimular y promover el tratamiento de proyectos relativos a cuestiones de género en ambas Cámaras. Incluso, varias parlamentarias destacaron que la actuación legislativa en favor de las mujeres se habría visto apuntalada por ciertas iniciativas institucionales

¹²⁶ Como fue señalado en el capítulo 2, en el marco de la Asamblea Nacional Constituyente las mujeres desempeñaron un papel importante a través de lo que se dio en llamar el *lobby do batom* (lápiz de labio), dando origen a la *bancada femenina*. A propósito, véase Htun (2003a y 2003b).

importantes, tales como la declaración del 2004 como el *Año Nacional de la Mujer Brasileña*, la creación de una Comisión Especial Temporal en el Senado para organizar las actividades previstas para ese año¹²⁷ y, en especial, de la Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres (SEPPM) en el seno del Poder Ejecutivo federal durante los inicios del gobierno del Presidente Lula Da Silva. Sin embargo también fue sugerido, de manera crítica, que «la cuestión del poder, del dinero, de lo que viene del presupuesto, de las comisiones importantes; todavía concita una mayor atención por parte de los hombres que hablar de violencia contra la mujer, de abuso sexual contra los niños, de embarazo en la adolescencia» (B3, PSDB).

En algunos discursos, los temas priorizados por las parlamentarias y su compromiso para llevarlos adelante se relacionan con determinadas experiencias de vida de las propias mujeres. En especial, un conjunto de legisladoras argentinas vinculó la *agenda femenina* con ciertas cualidades supuestamente diferenciales relacionadas con la maternidad, valoración menos frecuente en las apreciaciones de las legisladoras de Brasil. En ese sentido fue indicado, por ejemplo, que aunque los varones «se esforzaran», no conseguirían defender con la misma competencia cuestiones como la explotación sexual de niños y adolescentes «porque no lo sienten en la propia piel» (B14, PT). Análogamente, «el empuje» de las legisladoras en temas como lactancia, maternidad, protección de la niñez y de las embarazadas aparece asociada a que,

¹²⁷ La Comisión Especial «2004 Año de la Mujer Brasileña» del Senado federal fue creada para planificar y coordinar la ejecución y programación de las actividades previstas en el marco del «Año de la Mujer 2004», instituido por la Ley N° 10.745 de 2003. Instalada en mayo, dicha Comisión fue presidida por la Senadora Serys Slhessarenko (PT) e integrada por un miembro de cada uno de los partidos con representación en la Cámara alta. Además de la realización de encuentros, videoconferencias, debates con universidades y organizaciones de la sociedad civil y exposiciones, la comisión abogó ante las autoridades del Senado federal la tramitación de 96 proyectos considerados de interés para las mujeres (*Relatorio de la Comisión Especial Año de la Mujer 2004 del Senado Federal, 2004*).

para las mujeres, «no es sólo reclamarlo desde afuera, es sufrirlo en forma directa y personal» (A6, UCR). Por otra parte, es posible advertir que no se trata sólo de concentrar la atención en *nuevos temas* sino también de transformar el enfoque respecto del tratamiento de cuestiones tradicionalmente consideradas *masculinos* a partir de la incorporación de *otra mirada*. En efecto, la prioridad que las legisladoras manifestaron conceder a la política social y su manera de abordar los asuntos *económicos*, a menudo fue considerada como una consecuencia de la mentada especificidad de las mujeres, tanto si se la interpreta como natural o como derivada de su posicionamiento estructural en una sociedad sexista.

El supuesto de una *mirada femenina* con un enfoque diferente en la política constituyó un tópico recurrente en los discursos de buena parte de las legisladoras argentinas. A propósito, es interesante señalar que una senadora de ese país vinculó explícitamente los temas y perspectivas incorporadas en el trabajo legislativo por parte de mujeres con la legitimidad de la Ley de Cupo Femenino. De acuerdo con esta apreciación, «si [las parlamentarias] no somos capaces de cambiar la legislación que venían trayendo históricamente nuestros hombres, de nada va a valer seguir luchando por estos cupos o por estas bancas» (A28, PJ). Aunque la evidencia disponible no permite inferir que ésta constituya una línea de razonamiento compartida por la generalidad de las legisladoras argentinas, el planteo resulta significativo en la medida en que apela a uno de los argumentos comúnmente esgrimidos para justificar los mecanismos de acción afirmativa, que coloca el énfasis más en los aportes *especiales* que las mujeres podrían realizar a la política que en su histórica marginación de la arena de la toma de decisiones públicas.

¿Cómo representan las legisladoras?

Al concentrar la atención en la dimensión sustantiva de la representación política, asumimos que ésta se construye a partir de una *relación* entablada entre los ciudadanos y los represen-

tantes (Martínez, 2004). Desde esta perspectiva, la representación se despliega al menos en tres escenarios principales de vinculación que, siguiendo a Przeworski et al. (1999), denominamos *receptividad*, *respeto del mandato* y *responsabilidad* (*accountability*).

La receptividad y el respeto del mandato aluden a la correspondencia entre las preferencias de los votantes y la toma de determinadas decisiones políticas. Los representantes son *receptivos* si adoptan las medidas designadas por la ciudadanía. Independientemente de que éstas sean transmitidas por medio de encuestas, movilizaciones u otras modalidades de expresión política, o hayan sido manifestadas a través de la opción por una plataforma electoral, lo que caracteriza a estos escenarios es que el *mensaje* antecede a la decisión o a la política adoptada (Przeworski et al., 1999).¹²⁸ En cambio, los representantes son *responsables* si los ciudadanos pueden evaluar retrospectivamente su actuación, lo cual supone alguna actividad destinada a dar a conocer, y eventualmente justificar, las posiciones asumidas.

Sin embargo, los ciudadanos no poseen un interés unificado, predeterminado y en todo momento discernible, y tampoco disponen de la misma información que sus representantes. Bajo estas condiciones, es posible actuar *de modo representativo* sin guiarse exclusivamente por los deseos de la ciudadanía e, inversamente, se puede actuar *de un modo no representativo* si la acción se orienta estrictamente por las preferencias expresadas por los electores (Przeworski et al., 1999). Dicho de otro modo, los representantes deben tener criterios propios para determinar qué es *en interés* de la sociedad, lo que plantea una potencial tensión entre *receptividad* y *responsabilidad*. Lejos de ser menor o marginal, esta es una tensión constitutiva de la representación política entendida como una

¹²⁸ En esta línea de razonamiento, se asume que los partidos políticos ofrecen una serie de opciones (programas) a los electores. Por tanto, el respeto del mandato electoral constituye un tipo particular de receptividad.

actividad que pretende hacer presente algo o alguien que, sin embargo, no lo está de manera literal (Pitkin, 1985). Es así que las preguntas acerca de cómo se establece el interés general, cuáles son los límites para que el representante actúe en interés de los representados y cuáles son los mecanismos para que la comunicación entre ellos efectivamente se establezca se tornan relevantes (Pitkin, 1985; Przeworski et al., 1999; Martínez, 2004).

Receptividad a las demandas sociales, mandatos partidarios y responsabilidad política

En sintonía con el primer escenario de relación entre representantes y representados –que denominamos *receptividad*–, la atención a las demandas de la ciudadanía fue el criterio orientador más mencionado por parte de las legisladoras brasileñas y argentinas. Sobre la base de esta disposición compartida, casi todas las parlamentarias manifestaron mantener contactos regulares con organizaciones de la sociedad civil, aunque el análisis de los testimonios ofrecidos hace posible identificar tres líneas de razonamiento diferentes.

En primer lugar, algunas legisladoras indicaron vincularse con organizaciones que les plantean solicitudes específicas, poniendo de manifiesto un tipo de relación de reconocimiento e intercambio basado en el tratamiento y la gestión de proyectos. Desde esta perspectiva, los representados y sus canales de expresión son concebidos como portadores de reivindicaciones u opiniones que merecen ser incorporadas en la labor legislativa. «Hemos mantenido nuestro trabajo en el sentido de estar siempre incorporando las reivindicaciones del movimiento social, lo que traen los compañeros y las compañeras, ya sea en el área indígena, en el área ambiental, en el movimiento de mujeres, del niño y del adolescente» (B14, PT), manifestó a propósito una legisladora brasileña, cuyo testimonio ilustra lo expresado por varias de sus colegas pertenecientes al

PT y a otros partidos considerados de izquierda. Varias parlamentarias argentinas se pronunciaron en un sentido similar, pero es interesante destacar que, en esos casos, no se hizo referencia a movimientos sociales o sindicales sino, principalmente, a organizaciones académicas, profesionales y ONG.

En segundo lugar, una proporción minoritaria de las legisladoras argentinas manifestó mantener contactos sobre todo con organizaciones dedicadas a la atención de necesidades: «[Me relaciono] con la sociedad de mi barrio, el centro vecinal, la biblioteca. Además, trabajo muy activamente con un merendero de mi circuito [electoral] al cual apoyo permanentemente. Cuando hay alguna posibilidad de apoyo económico, incluso, los puedo canalizar hacia estas instituciones que trabajan con seriedad por su comunidad» (A6, UCR). La única parlamentaria brasileña que se expresó en un sentido similar indicó vincularse con varias asociaciones que «me buscan para ver qué podemos sumar y orientar como para que ellas vengan a usufructuar aquellos proyectos del gobierno, ya sea estadual o federal, para que puedan tener un curso, una canasta básica, Renta Mínima, Bolsa-Escuela» (B11, PTB). En estos casos, se trataría de una dinámica de relaciones basada en el apoyo directo a determinados grupos de personas, concebidas, fundamentalmente, como requeridas de asistencia.

Finalmente, un conjunto de parlamentarias que manifestaron orientar su actividad en función de demandas sociales no hizo referencia a relaciones con los representados sino a problemas que, *a su juicio*, deben ser abordados y son interpretados como de interés para la sociedad en función de sus convicciones personales o vivencias. «[Yo me oriento] por determinadas demandas y por el interés de determinados grupos sociales, básicamente, porque en definitiva un diputado es un ciudadano. Entonces puede ser que uno motorice proyectos en función de lo que considera justo o injusto, necesario o urgente» (A9, FG). Esta misma disposición puede ser ejemplificada a partir del siguiente testimonio de una legisladora brasileña: «Yo me guío por las demandas sociales. Pre-

senté un proyecto de ley sobre el divorcio, porque en Brasil, si un cónyuge abandona a la familia, la persona que se queda tiene que esperar cinco años para que salga el divorcio. Yo defino [mis proyectos] según el interés de las mujeres, porque ellas hoy son más responsables por la familia» (B5, PFL). En estos casos, la identificación de demandas o necesidades sociales no se deriva de un marco estable de relaciones con expresiones organizadas de la sociedad civil sino que se funda en una *actitud receptiva* de las legisladoras, de carácter menos planificado y sistemático. «Los proyectos que ya presenté y los que pretendo presentar están vinculados a mi vivencia en las áreas de asistencia social, de abuso sexual de niños, de violencia contra la mujer. Estas son las cosas que yo voy a saber defender bien porque son los asuntos hacia donde tengo orientado mi pensamiento» (B3, PSDB).

Desde una perspectiva crítica, que alude a la tensión entre la receptividad y el juicio propio de los representantes, resulta interesante enfatizar el razonamiento expresado por una diputada argentina al referirse a un conjunto de leyes de reforma penal sancionadas durante el año 2004 como respuesta a movilizaciones ciudadanas en torno del reclamo de seguridad, motivadas por el fenómeno de los secuestros extorsivos.¹²⁹ En

¹²⁹ El 1º de abril de 2004, Juan Carlos Blumberg -padre de Axel, un joven secuestrado y asesinado en el mes de marzo de ese año- convocó a una manifestación frente al Congreso Nacional, en la Ciudad de Buenos Aires, que aglutinó aproximadamente a 150 mil personas y tuvo una amplia cobertura en los medios masivos de comunicación. En esa oportunidad, se presentó un petitorio en el cual se exigía la sanción de reformas legislativas en materia penal de carácter punitivo, tales como la modificación del régimen de imputabilidad de menores, la reforma del régimen de portación de armas, el registro público de telefonía celular, así como medidas que impusieran la reeducación de los encarcelados a través del trabajo (Schillagi, 2005), que fue entregado a los legisladores. Luego de una segunda movilización, realizada el 26 de agosto frente al Palacio de los Tribunales, fue presentado un nuevo petitorio al Presidente de la Cámara de Diputados que, además de solicitar reformas penales, incluía otras deman-

especial, esta legisladora advirtió los riesgos inherentes a un estilo de representación que pretenda fundarse exclusivamente en la necesidad de dar respuesta a demandas e indica que, a su criterio, no todo lo que plantea la población es en interés de la sociedad. «Los proyectos por lo general los formulo siempre dentro de los lineamientos del partido, muchas veces teniendo en cuenta los reclamos y las necesidades sociales», manifestó, pero seguidamente puso de relieve que, frente a demandas que le parecieron «impropias» aun cuando se sustentaban en hechos muy dramáticos, «no estuve dispuesta a sancionar leyes que estuvieran en contra de lo que yo pensaba para satisfacer lo que en ese momento era un reclamo social fuerte» (A17, UCR). Si bien esta apreciación se sitúa en el marco de una coyuntura política muy particular de la Argentina, otras entrevistadas de ese país expresaron posiciones análogas al referirse a su comportamiento en las instancias de votación parlamentaria.

El segundo escenario en el cual se despliega la representación política relaciona los *mandatos* concedidos por la ciudadanía a través de la opción por un programa electoral con la adopción de determinadas decisiones. En este marco, el respeto del mandato debería ser leído en términos de una actuación consistente con las propuestas formuladas por los partidos durante las campañas. En las democracias modernas, como es sabido, los mandatos no son imperativos. Los representantes son elegidos y reemplazados a través de elecciones periódicas

das. La respuesta del Poder Legislativo derivó en la sanción de las leyes 25.882 (7 de abril de 2004), 25.886 (14 de abril), 25.891 (21 de abril), 25.892 y 25.893 (5 de mayo) y 25.928 (18 de agosto). De acuerdo con un informe elaborado por el Centro de Estudios Legales y Sociales (2004: página 13 del Capítulo III), «la sanción de éstas y otras leyes no se produjo luego de un debate amplio. Por el contrario, el debate parlamentario fue muy limitado y los discursos en el recinto estuvieron, en muchos casos, dirigidos a acompañar el reclamo de la opinión pública antes que a debatir las implicancias y contenido de las reformas con el resto de los legisladores presentes».

pero los ciudadanos, más allá de su libertad para expresarse, formular demandas o manifestar su acuerdo o discrepancia con el rumbo político, no están legalmente autorizados a dar instrucciones a sus representantes (Przeworski et al., 1999). Precisamente, a diferencia del mandato imperativo, el *mandato representativo* presupone cierta autonomía de los parlamentarios con respecto a los deseos del electorado (Martínez, 2004). Además, la relación entre los representantes y los representados está mediada por los partidos políticos –cuyos posicionamientos varían con frecuencia luego de los comicios– y, al interior del Parlamento, la pertenencia a un bloque impone ciertos límites a la autonomía de los legisladores.¹³⁰ Por otra parte, el marco de referencia se transforma en función de si una legisladora pertenece al oficialismo o a la oposición, o –en los países federales con gobiernos multinivel como Argentina y Brasil– según la relación existente entre el poder central y los distritos electorales por los cuales resultaron electas.

Al concentrar nuestra atención en el *foco* de la representación observamos que, en su gran mayoría, las legisladoras de Argentina y Brasil manifestaron representar principalmente a los votantes de sus distritos o a determinados sectores de la ciudadanía, y no a sus respectivos partidos. Sólo muy pocas parlamentarias argentinas revelaron explícitamente *representar* a sus partidos, sus ideologías o plataformas programáticas («el programa del radicalismo», «los principios del peronismo») mientras que, en el discurso de las parlamentarias brasileñas, no se hallaron referencias análogas. Con todo, si se toma en consideración que varias legisladoras del PT indicaron repre-

¹³⁰ Como expresión organizada de las fuerzas políticas en el seno del Congreso, los bloques trazan las estrategias a seguir e intentan garantizar una actuación coordinada de sus miembros. A estos fines, disponen de distintos instrumentos, como la solidaridad o la disciplina de bloque, y en ciertos casos –en particular frente a cuestiones que implican tomas de posición religiosa o moral– pueden *liberar* el voto de sus legisladores.

sentar los intereses de los trabajadores, lo cual está ligado a lo que históricamente ha expresado su partido, esta interpretación debe ser matizada.

Esto no significa que las parlamentarias resten importancia a su inserción político-partidaria en ciertas instancias importantes de su labor legislativa. De hecho, cuando explicitaron los intereses que toman en cuenta a la hora de promover proyectos, encontramos mayores alusiones al partido o bloque parlamentario. En el caso argentino, casi una cuarta parte de las legisladoras entrevistadas de distintas extracciones partidarias indicó considerar los lineamientos de su partido como marco de referencia en el desarrollo de sus iniciativas y proyectos, en tanto un tercio de las legisladoras de Brasil —en este caso, pertenecientes exclusivamente al PT y al PC do B— también manifestó considerar los intereses y los lineamientos partidarios.

De modo general, el vínculo entre propuestas legislativas y lineamientos partidarios fue planteado por las legisladoras en términos de una coincidencia entre sus propias convicciones, las demandas sociales y las orientaciones de sus organizaciones políticas. Desde esta perspectiva, la participación en un partido implicaría que se comparten sus principios, aunque se pueda estar en desacuerdo con determinadas decisiones. Por tanto, la acción encaminada a dar respuesta a las demandas sociales que hemos identificado previamente como el principal criterio orientador en la formulación o apoyo de propuestas por parte de las legisladoras no aparece *necesariamente* desvinculada de las disposiciones partidarias, aún cuando esa vinculación no siempre se explicita.

El papel de los partidos políticos resultó más claro en las apreciaciones de las legisladoras con respecto a su comportamiento en las votaciones, un aspecto crucial de la labor parlamentaria. En dicho marco, los partidos fueron valorados como instituciones fundamentales de agregación de intereses del sistema democrático e, incluso, algunos razonamientos realzaron la importancia de la disciplina de bloque para garantizar

una actuación coordinada de los legisladores y posibilitar así un mayor control por parte de la ciudadanía: «Yo creo que para que pueda funcionar un bloque político tenemos que tratar de tomar las decisiones en común, así lo hacemos en el bloque, casi siempre tratamos de acordar por mayoría algunas decisiones» (A4, UCR).

Sin embargo, un conjunto de legisladoras brasileñas del PT y de otros partidos aliados al gobierno del Presidente Lula indicó haberse opuesto a proyectos impulsados por el Poder Ejecutivo por considerar que lesionaban las reivindicaciones históricas de sus organizaciones políticas. En el caso argentino, por su parte, también fue señalada la pérdida de relevancia programática de las organizaciones partidarias, lo cual podría contribuir a comprender por qué son relativamente escasas las referencias expresas a los mandatos partidarios como criterio orientador de la formulación de iniciativas.¹³¹ Tal como lo manifestó una legisladora de ese país, «los partidos están diluidos, [ya] no estamos en la época de las asambleas de debate de donde surgían las posiciones que llevaba el partido y que defendían sus representantes en los distintos foros o ámbitos de presentación». A la luz de su valoración, «esto atraviesa a

¹³¹ Para enmarcar estas apreciaciones es importante señalar, siguiendo a Torre, que a partir de mediados de la década de 1980, en Argentina «las decisiones de política pública fueron en gran medida fruto de respuestas a presiones de actores extragubernamentales y no de los programas elaborados por los partidos y con los cuales se presentaban ante los electores. El desenlace de la política de ajuste de cuentas con el pasado por la violación de los derechos humanos, el giro al principio moderado y luego más radicalizado hacia las reformas de mercado –los dos capítulos principales de la gestión de la democracia de partidos argentina– mostraron las dificultades de la UCR y el PJ para hacer sus propias opciones» (Torre, 2003: 657-658). Desde la perspectiva de este autor, «no fue, entonces, una sorpresa que en un país con sólidos clivajes partidarios éstos pasaran a un segundo plano y ganara preeminencia en el discurso público de finales de los años noventa el término ‘la clase política’, para designar, suprimiendo las diferencias, a los hombres de partido» (Ídem, 2002: 658).

todos los partidos. Hay diferencias en sus plataformas de base, pero no son las que hoy se expresan cuando se proponen programas de gobierno o propuestas electorales» (A24, PJ).

Con respecto a los criterios que orientan la toma de decisiones en las instancias de votación parlamentaria, la mayoría de las legisladoras de Argentina y Brasil enfatizó la necesidad de conciliar las posiciones partidarias, las convicciones personales y, especialmente en el caso del primer país, los intereses del distrito electoral de pertenencia.¹³² En palabras de una parlamentaria, «generalmente el voto se emite sintetizando la posición que el partido tiene sobre determinados temas pero hay discusión, no es que las autoridades partidarias que están fuera del Congreso impongan lo que se vota. Se discute qué es lo que se vota y generalmente ambas cosas están entrelazadas, porque es muy difícil que alguien vote en contra de su propio distrito» (A13, PJ). La necesidad de equilibrar diferentes criterios también fue reconocida por otra legisladora argentina que ofreció, a propósito, una valoración crítica de lo que consideró una orientación excesivamente «provincialista» de los parlamentarios en el Congreso argentino. A su modo de ver, «no se deberían poner, que es lo que pasa acá generalmente, los intereses particulares de una provincia por encima de los intereses del conjunto de los ciudadanos argentinos» (A11, UCR).

Se trataría, entonces, de conjugar la *responsabilidad* y la *coherencia* del voto. En términos de una parlamentaria brasileña, «hay que observar la concordancia partidaria, pero hay que tener en cuenta también la trayectoria de lucha, la conciencia de lo colectivo, de lo que es lo mejor para el pueblo y lo que es mejor para un grupo» (B4, PT). El testimonio de una legisladora argentina perteneciente al oficialismo ilustra este mismo desafío desde una perspectiva ideológica distinta: «Yo tengo dos criterios [para vo-

¹³² Cabe destacar que ninguna entrevistada brasileña manifestó priorizar los intereses de sus distritos electorales a la hora de decidir sus votos. En lo atinente a las votaciones, el peso de los distritos en el discurso de las entrevistadas de ambos países es diferenciado.

tar]. Como católica militante tengo que observar determinada escala de valores, eso para mí es absolutamente primordial. En segundo término está el tratar de ayudar y colaborar en todo lo que sea el programa del [Poder] Ejecutivo. Es decir, en primer término está mi valoración moral de los hechos y, después, el ejercicio de complementación para poder viabilizar el programa de gobierno» (A31, PJ).

Sin ingresar en un análisis pormenorizado que excedería el alcance de este estudio, es posible advertir que los testimonios de las legisladoras de Argentina y Brasil evidencian comportamientos diferenciados que cobran sentido de acuerdo con determinadas coyunturas: votos contrarios a una posición partidaria respecto de cuestiones políticamente relevantes; votos contrarios a sus convicciones propias justificados desde un sentido de responsabilidad (resguardo de la gobernabilidad) o en virtud de *presiones*; y abstenciones. En este sentido, un aspecto interesante a considerar son las materias específicas que llevaron a las legisladoras votar en disidencia o a abstenerse.

Los temas mencionados por las legisladoras argentinas pueden agruparse mayormente en las siguientes áreas: *político-institucional* (destitución, juicio político y nombramiento de jueces de la Corte Suprema de Justicia, internas partidarias abiertas, obligatorias y simultáneas), *derechos humanos* («leyes Blumberg» de reforma del Código Penal, derogación de las leyes de obediencia debida y punto final, tratados antiterroristas, ley del donante presunto) y *medioambiente* (disposición de residuos nucleares). En el caso de las legisladoras de Brasil, la mayoría de los testimonios recabados señalan a la reforma de la previsión social¹³³ y del

¹³³ Proposición MPV-167/2004, de autoría del Poder Ejecutivo, transformada en norma jurídica el 18 de junio de 2004. Determina la fórmula de cálculo de los beneficios jubilatorios para los empleados públicos civiles y la concesión del beneficio de pensión por muerte; determina la contribución de los entes federados a los respectivos regímenes propios de previsión social; fija la alícuota previsional para los jubilados y pensionados y el plazo de exigibilidad; reglamenta dispositivos de reforma previsional de la Constitución federal, entre otras disposiciones (CEDI – Cámara Federal).

salario mínimo¹³⁴, así como a la Ley de Bioseguridad¹³⁵, como especialmente controvertidas. En particular, la reforma previsional fue aludida por buena parte de las parlamentarias de ese país como una referencia *emblemática*. Cuando se votó esa ley –precisó una de ellas– se lesionaron derechos típicos de los trabajadores, «una bandera muy cara» a la formación y trayectoria forjada desde el seno de su propio partido. «Fue una agresión muy grande a los principios que yo defendí durante toda mi vida y para este conjunto de personas [mi voto favorable] sonaría como una incoherencia insalvable» (B2, PC do B).¹³⁶

A la luz de lo expuesto resulta perceptible que las disidencias expresadas por parte de las legisladoras de ambos países se relacionan, mayormente, con proyectos políticamente importantes en determinadas coyunturas, algunos de ellos de autoría del Poder Ejecutivo. Temas como los derechos reproductivos o el aborto, en cambio, fueron ubicados por varias legisladoras entre aquellas cuestiones respecto de las cuales los partidos usualmente permiten una mayor autonomía de criterios. «Cuando las diferencias pasan por cuestiones ideológicas y de vida nos dan libertad para votar» (A14, UCR), señaló expresamente una parlamentaria argentina. En este marco,

¹³⁴ Proposición MPV-248/2005 de autoría del Poder Ejecutivo, transformada en norma jurídica. Dispone sobre el valor del salario mínimo a partir del 1º de mayo de 2005 (CEDI – Cámara Federal).

¹³⁵ Ley 11.105/05, originada en el PL-2401/2003, de autoría del Poder Ejecutivo. Establece normas de seguridad y mecanismos de fiscalización de actividades que involucran organismos genéticamente modificados (OGM) y sus derivados, crea el Consejo Nacional de Bioseguridad (CNBS), reestructura la Comisión Técnica Nacional de Bioseguridad y dispone sobre la Política Nacional de Bioseguridad, entre otras disposiciones. (CEDI – Cámara Federal).

¹³⁶ Cabe destacar, sin embargo, que las referencias contrarias a este proyecto de ley no fueron expresadas sólo por legisladoras pertenecientes a partidos políticos históricamente más comprometidos con los trabajadores o cercanos al movimiento sindical, como el PT, sino también por parte de parlamentarias pertenecientes a partidos usualmente considerados conservadores.

la única referencia explícita a un proyecto de este tipo fue la Ley 25.673, sancionada el 30 de octubre de 2002 en Argentina, que creó el Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable en el ámbito del Ministerio de Salud de la Nación, y que una parlamentaria manifestó haber votado negativamente en función de sus creencias religiosas. Asimismo, es posible entrever que, incluso quienes manifestaron adherir comúnmente a los lineamientos partidarios, consideran diferentes criterios de decisión, en un marco en el cual se entrelazan situaciones de negociación y compromisos. Esta es, en palabras de Pitkin (1985: 236), «precisamente la clase de contexto en la que se hace relevante la representación como actividad sustantiva».

En función de lo observado a partir de la desagregación de los proyectos respecto de los cuales se manifestaron tensiones entre las convicciones personales de las legisladoras y las posiciones adoptadas por sus respectivos bloques, cabría relativizar los enfoques que sostienen que la pertenencia partidaria les impondría un corsé que imposibilita la defensa de iniciativas y proyectos relacionados con cuestiones de género. Los testimonios obtenidos no evidenciaron presiones partidarias que impidan a las legisladoras promover el tratamiento de iniciativas de este tipo, aunque tampoco hallamos referencias que señalen la existencia de posiciones partidarias favorables y explícitas que contribuyan a jerarquizarlas en la agenda política del Parlamento. Con todo, dado que el análisis hasta aquí emprendido se fundó en las percepciones de las legisladoras, el *impacto* de las posiciones partidarias sobre el logro de determinados resultados (en particular, la aprobación de proyectos) trasciende la dimensión empírica de este estudio y señala una línea de indagación promisorio para futuras investigaciones.

En cuanto al tercer escenario que vincula a representantes y representados —que hemos denominado *responsabilidad*— un primer aspecto a destacar es que la totalidad de las legisladoras de Argentina y Brasil manifestó su voluntad de rendir cuentas acerca de su actividad legislativa y que, con muy escasas ex-

cepciones, el acceso a la información sobre sus actos fue primordialmente presentado como un *derecho* de los representados. En varios casos, la percepción sobre la existencia de una crisis de representación política y la necesidad de revertir la pérdida de confianza de los ciudadanos en sus representantes, formaron parte de las apreciaciones expresadas. Sólo una legisladora brasileña estableció una distinción entre varones y mujeres en el marco de su valoración sobre la rendición de cuentas. De acuerdo con esta apreciación, frente a las exigencias asociadas con el descrédito de la clase política, a las parlamentarias se les plantearía el reto adicional de demostrar su capacidad, derivado de su condición de género: «Yo creo que nosotras, las mujeres, tenemos esta característica de querer hacer, mostrar que somos capaces, y hasta la característica de que siempre hemos sido vistas como un poco menos inteligentes que los hombres, nosotras nos auto-exigimos eso, más incluso que los hombres» (B3, PSDB).

Un segundo aspecto a destacar es que, de acuerdo con la valoración de las legisladoras, la rendición de cuentas es una actividad necesaria pero dificultosa. En particular, la difusión de información a través de la prensa parecería significar un problema puesto que, si bien es señalada como el medio de mayor cobertura para publicitar las iniciativas concretadas o en gestión, también es considerada una instancia de limitado acceso. Tal como fue manifestado por una legisladora argentina, «si uno tiene afinidad con el Poder Ejecutivo tiene posibilidades de acceder a la prensa, de no ser así se hace muy difícil» (A27, UCR). De manera análoga, en otros testimonios se acentuó el desinterés o la falta de apoyo periodístico y su supuesto apego por las noticias *escandalosas*: «hice una conferencia de prensa hace dos años pero generalmente los periodistas no van; los legisladores tenemos el problema de la rendición de cuentas» (A11, UCR); «la difusión mediática a veces no necesariamente es exitosa cuando no se trata de noticias escandalosas sino más bien de proyectos o ideas» (A9, FG).

En gran medida como consecuencia de estas dificultades, buena parte de las legisladoras de ambos países manifestó apelar a otros canales, tales como la divulgación de información a través de sus páginas en Internet, la realización de reuniones o encuentros, particularmente en sus distritos, y la elaboración de informes y folletos. Los ámbitos estadual y provincial (y en especial los municipios) parecerían ser el *locus* privilegiado para el despliegue de actividades destinadas a publicitar su labor ante el electorado: «estamos saliendo de una maratón de rendición de cuentas en el estado. Lo hacemos en los Concejos Deliberantes y en los espacios públicos, convocando a toda la sociedad local» (B14, PT). «Yo rindo cuentas a quienes me eligieron, en las ciudades en donde tuve votos» (B4, PT). Adicionalmente, algunas legisladoras indicaron dirigirse a la ciudadanía a través del contacto con movimientos u organizaciones de la sociedad civil, aunque ninguna de ellas expresó rendir cuentas ante mujeres o sus organizaciones de manera específica.

Por su parte, pocas legisladoras enfatizaron experimentar una *doble responsabilidad* ante los electores y ante sus partidos. En el caso argentino, quienes aludieron a sus organizaciones partidarias pertenecen prácticamente en su totalidad a la UCR, partido que –de acuerdo con los testimonios recabados– demandaría formalmente a los legisladores la elaboración y presentación de informes anuales sobre su actuación en el Congreso. En cambio, las parlamentarias brasileñas que indicaron rendir cuentas ante sus partidos (en este caso pertenecientes a distintas fuerzas políticas) no hicieron referencia a exigencias formales sino a la necesidad de estar en contacto con «las bases», los líderes y los militantes. Para enmarcar estas valoraciones es necesario recordar que, si bien en Argentina y en Brasil los procesos de nominación de candidatos tienen lugar a nivel distrital, el tipo de lista electoral y la modalidad de votación vigente en cada caso configuran dos marcos diferentes para la rendición de cuentas.

En Argentina, las listas cerradas no permiten que los votantes seleccionen a los representantes de manera individual,

puesto que el emplazamiento de los candidatos en las mismas depende de una decisión partidaria. En ese marco, la responsabilidad ante el electorado compete no tanto a cada parlamentario sino al partido, de modo tal que los legisladores no sólo deben responder ante los representados sino también ante los líderes o estructuras de poder partidario responsables de su nominación como candidatos.¹³⁷ En cambio, las listas abiertas utilizadas en las elecciones proporcionales en Brasil incrementan la influencia del electorado en la elección de los representantes. Así, aunque la responsabilidad de los legisladores para con los partidos no puede suponerse ausente –de hecho, algunas parlamentarias de ese país mencionaron a sus organizaciones partidarias como destinatarias de su rendición de cuentas– la elección centrada en la figura personal del candidato y el voto preferencial en teoría fortalecen su responsabilidad individual ante los ciudadanos (Martínez, 2004). En este escenario, la posibilidad de privilegiar la relación con el electorado puede ser interpretada en *clave estratégica*, esto es, como un *recurso* para apuntalar la propia proyección política. «Yo creo que tengo que rendir cuentas, que es incluso beneficioso para mi crecimiento político, para las personas que me apoyaron, mis *cabos electorales* y para el pueblo que me votó» (B3, PSDB), manifestó a propósito una legisladora de Brasil.

Más allá de los esfuerzos desplegados por las legisladoras para dar a conocer su actuación, en algunos casos la rendición de cuentas no es concebida *sólo* como una actividad informativa sino también como un *medio* para mejorar la calidad de la representación política y permitir una participación más activa de los ciudadanos. La posibilidad de la ciudadanía de evaluar lo realizado por sus representantes le permitiría decidir en forma racional en quiénes depositarán su confianza en los

¹³⁷ Para una interesante reflexión sobre el papel de los partidos como mecanismos de *accountability*, ilustrada con ejemplos de la experiencia española reciente, véase Maravall (1999).

próximos comicios (*voto retrospectivo*). En una línea análoga de razonamiento, la rendición de cuentas incluye aspectos de socialización política. Los representantes no deben limitarse a difundir lo actuado sino también *explicar* sus metas, poner de manifiesto aquello que no lograron concretar y ofrecer *razones* ante los electores.

Finalmente, desde la perspectiva de una proporción minoritaria de las legisladoras argentinas, la rendición de cuentas no es comprendida como una actividad sistemática o planificada sino que se desarrolla, principalmente, en respuesta a requerimientos puntuales. Se trataría, en estos casos, de una modalidad más defensiva en la cual la transparencia, comprendida como el no ocultamiento, y la crisis de los partidos, tienen cierta cabida. «Siempre estamos rindiendo cuentas, ante quienes lo deseen. Yo camino por la calle, vivo donde vivía, no escondo mi domicilio, mi teléfono lo tiene media [provincia]. Hablo con la gente, estoy acá. Así como me viste vos, me ve mucha gente, me llaman. Hago mi declaración jurada y es pública» (A30, PJ).

A pesar de algunas diferencias hasta aquí señaladas y de la diversidad de criterios que orientan la labor de las legisladoras en el ámbito de cada Congreso Nacional (que serán retomadas en el capítulo final), las apreciaciones de las parlamentarias de Argentina y Brasil coinciden en un aspecto importante. Si bien en ambos países las parlamentarias se interesan y legislan sobre una pluralidad de temas, la idea según la cual las mujeres han logrado incorporar nuevas cuestiones al debate parlamentario resultó casi unánime. En el caso argentino, las legisladoras enfatizaron la importancia atribuida por parte de mujeres a la política social de modo general y, en segundo término, a los derechos o necesidades de mujeres. En el caso brasileño, éstos últimos fueron los temas más enfatizados por las entrevistadas, en conjunto con la defensa de derechos de distintas minorías.

Estas apreciaciones similares por parte de legisladoras que se desenvuelven en dos escenarios parlamentarios muy distintos en cuanto a su composición en términos de género desafían los razonamientos que vinculan, de manera lineal, la actividad legislativa femenina con la cantidad de mujeres presentes en la legislatura. En este sentido, es preciso recordar las advertencias formuladas por Dahlerup (2005a) frente a posibles interpretaciones simplistas de los postulados de la masa crítica y su insistencia sobre la importancia del contexto de actuación de las legisladoras. Precisamente, los siguientes capítulos abordan más detenidamente el trabajo que realizan las parlamentarias de Argentina y Brasil y las estrategias que llevan adelante para promover sus iniciativas y proyectos, así como su posicionamiento en el seno de cada Congreso Nacional y sus valoraciones al respecto.

8. LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA

El presente capítulo se encamina a indagar de qué manera y bajo qué condiciones las parlamentarias de Argentina y Brasil procuran concretar sus propósitos representativos a través de su actuación legislativa. En primer lugar, se presentará una breve descripción de las reglas institucionales que definen las distintas fases del tratamiento de un proyecto, las competencias de los órganos parlamentarios que intervienen en ellas y algunos factores específicos que pueden condicionar la actuación de las mujeres, tales como su posibilidad de acceder al desempeño de cargos decisorios en el Congreso. Luego, se considerarán las comisiones parlamentarias permanentes en las cuales las legisladoras concentran la mayor parte de sus actividades, sus relaciones con los bloques políticos a los que pertenecen y los contactos que mantienen con movimientos y organizaciones de la sociedad civil. Finalmente, se analizan los niveles de articulación entre legisladoras en los Congresos Nacionales de Argentina y Brasil.

La participación de las mujeres en cargos de conducción parlamentaria en los Congresos Nacionales de Argentina y Brasil

Una mayor presencia de mujeres en los Parlamentos no se traduce necesariamente en una participación correspondiente en sus órganos de conducción interna. Por el contrario, la experiencia internacional sugiere que la proporción de mujeres suele disminuir a medida en que aumentan las prerrogativas de los mismos. Las autoridades de las Cámaras, de los bloques partidarios y de las comisiones permanentes tienen una importante capacidad de injerencia sobre las chances que posee

una iniciativa de transformarse en ley. De esta manera, la composición de las instancias legislativas decisorias según sexo puede facilitar o dificultar el tratamiento de determinados proyectos, particularmente cuando se trata de temas que históricamente no han tenido cabida en la agenda política de los Parlamentos. Considerando que las legisladoras de Argentina y Brasil manifestaron tener prioridades sustantivas y enfoques que en cierta medida se diferencian de los de sus pares masculinos, su posibilidad de desempeñar estas funciones no es una cuestión menor.

Las autoridades de las Cámaras, de los bloques políticos y de las comisiones

La dirección general del trabajo legislativo de los Congresos Nacionales de Argentina y Brasil compete a las máximas autoridades de cada Cámara. Los diputados argentinos eligen entre sus pares un Presidente, tres Vicepresidentes (1º a 3º), tres Secretarios y tres Prosecretarios. El Senado argentino es presidido *ex officio* por el Vicepresidente de la Nación.¹³⁸ Las funciones administrativas y de conducción política son en gran medida delegadas al Presidente Provisional de la Cámara alta, quien, junto con tres Vicepresidentes (1º a 3º), es electo entre los senadores. Las Mesas Directivas de la Cámara de Diputados y del Senado de Brasil están integradas por un Presidente, dos Vicepresidentes (1º y 2º), cuatro Secretarios (1º a 4º) y cuatro Secretarios Suplentes, elegidos por votación cada dos años. La composición de estos órganos debe respetar cierta proporcionalidad entre las fuerzas políticas con representación legislativa, lo cual permite una mayor participación de los parlamentarios que pertenecen a los bloques más numerosos.

En el año 2005, las presidencias de las Mesas Directivas de ambas Cámaras del Congreso brasileño eran ejercidas exclu-

¹³⁸ El Vicepresidente de la Nación sólo tiene derecho de voto en casos de empate (cabe recordar que el Senado posee un número par de integrantes).

sivamente por legisladores masculinos. Entonces, sólo una mujer ocupaba el cargo de 1ª Secretaria Suplente en el Senado. En el período anterior (2002-2004), ninguna legisladora participó de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, con la excepción de la Vicepresidencia 3ª de la Cámara de Diputados en 1997, y sólo una ejerció el cargo de 2ª Secretaria Suplente en la Cámara alta. En el Congreso argentino –con la excepción de la Vicepresidencia 3ª de la Cámara de Diputados en 1997–, entre 1983 y 2003 tampoco se registraron mujeres entre las máximas autoridades legislativas. Recién en 2004 una senadora resultó electa para ejercer el cargo de Vicepresidenta primera, siendo reelecta en 2005. En la Cámara de Diputados, en 2005 una legisladora accedió al cargo de Vicepresidenta tercera.¹³⁹

Es interesante destacar que, en Argentina, la elección de mujeres para desempeñar los mencionados cargos de conducción parlamentaria se debió en parte a la iniciativa de algunas legisladoras de distintos partidos que articularon acciones entre sí en pos de ese objetivo. De acuerdo con el testimonio brindado por una senadora, cuando la Vicepresidencia primera de la Cámara alta correspondía a la UCR las parlamentarias de esa fuerza política decidieron coordinar acciones con senadoras de otros partidos con el fin de lograr que esta función fuera ejercida por una mujer. En la Cámara de Diputados, donde en 2005 la Vicepresidencia tercera correspondía al Movimiento Popular Neuquino (MPN), las parlamentarias de esa fuerza política aprovecharon la competencia entre los aspirantes masculinos para postular a una mujer, según fue manifestado por una entrevistada. En la valoración de esta legisladora, las conversaciones con diputadas de otros bloques les permitieron estimar que «si poníamos a una mujer, el resto de las mujeres de cualquier partido la iban a votar». En el plenario, «todas las mujeres unificaron el voto, ninguna votó en contra. La que no estaba convencida votó por genero» (A5, MPN).

¹³⁹ En el año 2006, dos mujeres ocupan cargos de Vicepresidentas en la Cámara baja y la Vicepresidenta primera del Senado fue reelecta. En Brasil no se registraron cambios en la conformación de las Mesas Directivas.

Ambas Cámaras del Congreso argentino y la Cámara de Diputados de Brasil disponen de un segundo órgano de conducción política –la Comisión de Labor Parlamentaria (Diputados) y el Plenario de Labor Parlamentaria (Senado) en el caso de Argentina y el Colegio de Líderes en el caso de Brasil– integrado por los líderes de los bloques partidarios, que define la agenda política y los órdenes del día de las sesiones plenarias (Krumwiede y Nolte, 2000). En el Senado brasileño, que no cuenta con un órgano similar, esta tarea incumbe a la Mesa Directiva. En el período 2004-2005, la composición del Colegio de Líderes de la Cámara baja de Brasil era exclusivamente masculina. Por su parte, las instancias correspondientes en el caso de Argentina se caracterizaban por una escasa participación de mujeres.

En los Congresos de Argentina y Brasil, los bloques e inter-bloques¹⁴⁰ reúnen a los legisladores de acuerdo con sus afinidades e intereses políticos, procurando asegurar su actuación coordinada. Además de influir en las definiciones políticas y de participar en el establecimiento de la agenda de las sesiones plenarias, los Presidentes de estos órganos tienen a su cargo otras funciones de importancia, tales como las negociaciones para la asignación de las comisiones y la distribución de sus autoridades entre los partidos con representación en el Congreso.

Un relevamiento de estos cargos según sexo señala que, en 2005, en el Congreso argentino pocas presidencias de bloque fueron desempeñadas por legisladoras.¹⁴¹ En la Cámara de Diputados, sobre un total de 40 cargos de esta índole, sólo 8 (20%) eran ejercidos por mujeres, quienes, además, pertenecían en su totali-

¹⁴⁰ Cabe precisar que en Argentina y en Brasil las agrupaciones de legisladores al interior del Congreso reciben denominaciones diferentes. A los efectos de unificar criterios para lograr una mayor claridad expositiva, cuando hacemos referencia a los *bloques* nos referimos a la reunión de representantes de una misma fuerza política (lo que en Brasil se designa con el nombre de *bancada*). Cuando nos referimos a inter-bloques, en cambio, hacemos alusión a la reunión de parlamentarios de distintos partidos (lo que en Brasil corresponde a la denominación de *bloque*).

¹⁴¹ Los datos detallados pueden consultarse en el anexo 5.

dad a bancadas pequeñas (de uno a cuatro escaños). En contrapartida, las presidencias de los bloques de mayor peso numérico y político eran ejercidos únicamente por varones (esta situación, por cierto, ha sido una constante desde el retorno a la democracia en 1983).¹⁴² El bloque justicialista, que contaba con un tercio de mujeres entre sus integrantes, fue conducido por tres Presidentes de sexo masculino (en 2005 este bloque no tuvo Vicepresidentes). Entre los tres Vicepresidentes de la UCR se contabilizaba una mujer y, en el caso del ARI, la tercera fuerza de la Cámara baja con un 50% de mujeres entre sus integrantes y que posee una sola vicepresidencia, ésta fue ejercida por una legisladora.¹⁴³ En el Senado, a pesar de la mayor proporción de mujeres sobre el total de los miembros de la Cámara, no se registraron presidencias a cargo de legisladoras, con la excepción de algunos bloques unipersonales. Mientras que el mayor bloque – el justicialista, que ostentaba una participación de mujeres del 45%– no contaba con representantes femeninas entre sus autoridades, las dos vicepresidencias del bloque de la UCR fueron ocupadas por mujeres.

En el Congreso Nacional de Brasil, si bien en 2005 nueve bloques de la Cámara de Diputados contaban con mujeres entre sus integrantes, ninguno de ellos era liderado por una parlamentaria; en seis casos, sin embargo, las vicepresidencias eran ejercidas por legisladoras. En el Senado, donde cinco bloques ostentaban una composición exclusivamente masculina, en los tres restantes que contaban con mujeres entre sus integrantes (PT, PSDB y PFL) las parlamentarias ocuparon cinco vicepresidencias, lo cual equivale al 22% de estos cargos. La única presidencia de bloque (unipersonal) en la Cámara alta pertenecía al PSOL. En la legislatura anterior, la jefatura del bloque del

¹⁴² De acuerdo con Tula (2002), entre 1983 y 2001 ninguna mujer ejerció la presidencia de los bloques mayoritarios (UCR y PJ).

¹⁴³ Frente a la gran cantidad de bloques pequeños, para las vicepresidencias solamente se tomaron en cuenta aquellos con un mínimo de cinco integrantes.

PT había sido ejercida por una mujer, quien también lideraba el bloque de apoyo al gobierno de la Cámara alta.

Finalmente, cabe considerar la integración de los cargos directivos de las comisiones parlamentarias permanentes según sexo.¹⁴⁴ En los Congresos Nacionales de Argentina y Brasil, los Presidentes y Vicepresidentes de las comisiones son formalmente electos por los integrantes de cada una de ellas. Sin embargo, el nombramiento de estas autoridades es el resultado de la negociación entre los líderes de los bloques y, tradicionalmente, para la distribución de los cargos se toma en cuenta el peso numérico de los partidos presentes en cada Cámara. Los Presidentes de las comisiones tienen a su cargo la definición de la agenda de las sesiones y, de esa manera, influyen sobre el tratamiento de las propuestas legislativas. En Brasil, les compete también designar a los *relatores*, que cumplen la función clave de evaluar los proyectos, aprobarlos total o parcialmente, realizar cambios en los textos o proponer su archivo.¹⁴⁵

En 2005, la cantidad de legisladoras que ejercían presidencias de comisiones permanentes del Senado argentino era proporcional a su presencia en la Cámara, mientras que las vicepresidencias a cargo de mujeres demostraban una marcada sub-representación de las senadoras, tendencia también registrada en la Cámara baja para ambos cargos. Por su parte, en la Cámara de Diputados y en el Senado se contabilizaron respectivamente 15 (33%) y 10 (42%) comisiones cuyas autoridades eran ejercidas exclusivamente por varones, entre ellas las de Relaciones Exteriores, Presupuesto y la mayoría de las especializadas en cuestiones económicas. En el Senado de Bra-

¹⁴⁴ Los cargos ejercidos por mujeres en las distintas comisiones se detallan en el anexo 6.

¹⁴⁵ De acuerdo con las normas de tramitación de proyectos en el Congreso brasileño, cuando una comisión recibe una propuesta para su tratamiento el Presidente debe designar un *relator* entre sus integrantes, cuya función es estudiarla y manifestarse sobre ella. Dadas sus prerrogativas, el *relator* puede llegar a ser incluso más importante que el autor de un proyecto, por lo cual su designación está, por lo general, sujeta a una negociación política.

sil, en 2005 ninguna presidencia de comisión fue ejercida por una mujer, aunque dos legisladoras se desempeñaron como vicepresidentas. En la Cámara de Diputados de ese país, la participación de parlamentarias en el desempeño de ambos cargos era levemente superior al porcentaje de mujeres sobre el total de los legisladores.

Aunque la escasa participación femenina en el Congreso Nacional de Brasil y el consiguiente reducido número absoluto de mujeres que ejercen cargos de conducción de las comisiones permanentes no permite establecer tendencias respecto de su distribución según áreas temáticas, es posible advertir que las vicepresidencias ejercidas por ellas, de manera análoga a lo acontecido en el caso argentino, se concentraban en aquellas comisiones caracterizadas por la mayor cantidad de parlamentarias entre sus integrantes.¹⁴⁶ En Argentina, en la Cámara baja sólo dos comisiones *económicas* eran lideradas por mujeres, mientras que el resto de las presidencias ejercidas por legisladoras se concentraba en las comisiones dedicadas al tratamiento de cuestiones sociales, culturales y de derechos de ciudadanos, caracterizadas generalmente por una alta proporción de integrantes de sexo femenino.¹⁴⁷ Por su parte, las senadoras presidían cuatro comisiones asociadas con temas usualmente considerados afines a la actuación política femenina (Ambiente y Desarrollo Sustentable; Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología; Salud y Deportes; y Derechos y Garantías), pero también dos comisiones dedicadas a cuestiones económicas (Agricultura, Ganadería y Pesca; e Industria y Comercio) y otras cuatro a temas tan diversos como Legislación General; Asuntos Constitucionales; Defensa Nacional, Seguridad Interior y Narcotráfico.

Las tablas que se presentan a continuación sintetizan lo expuesto.¹⁴⁸

¹⁴⁶ Véase anexo 6.

¹⁴⁷ Véase anexo 6.

¹⁴⁸ En el anexo 6 se detallan las presidencias y vicepresidencias ejercidas por mujeres en cada una de las comisiones permanentes de los Congresos Nacionales de Argentina y Brasil.

Tabla 25:
Cargos ejercidos por mujeres en el Congreso Nacional de Brasil (2005)

	Diputados			Senado		
	% de mujeres sobre total de diputados: 8,5%			% de mujeres sobre total de senadores: 11,2%%		
Cargos	Total cargos	Nº de cargos ejercidos por mujeres	% de cargos ejercidos por mujeres	Total cargos	Nº de cargos ejercidos por mujeres	% de cargos ejercidos por mujeres
Mesa Directiva						
Presidencia	1	0	0,0	1	0	0,0
Vicepresidencias	2	0	0,0	2	0	0,0
Bloques políticos						
Presidencias	13	0	0,0	10	1	10,0
Vicepresidencias	131	11	8,4	22	5	22,7
Comisiones						
Presidencias	20	3	15,0	10	0	0,0
Vicepresidencias	60	7	11,7	10	2	20,0

Elaboración propia en base a información publicada en las páginas de Internet de la Cámara Federal de Diputados y del Senado de Brasil. Julio de 2005.

Tabla 26:
Cargos ejercidos por mujeres en el Congreso de la Nación de Argentina (2005)

Cargos	Diputados			Senado		
	Total cargos	Nº de cargos ejercidos por mujeres	% de cargos ejercidos por mujeres	Total cargos	Nº de cargos ejercidos por mujeres	% de cargos ejercidos por mujeres
	% de mujeres sobre total de diputados: 33,9%			% de mujeres sobre total de senadores: 43,7%		
Mesas de autoridades						
Presidencia (Diputados) / Presidencia Provisional (Senado)	1	0	0,0	1	0	0,0
Vicepresidencias	3	1	33,3	3	1	33,3
Bloques políticos						
Presidencias	40	8	20,0	14	3	21,4
Comisiones						
Presidencias	45	13	28,9	24	10	41,7
Vicepresidencias	90	35	38,8	24	7	29,2

Elaboración propia en base a información publicada en las páginas de Internet de la Cámara de Diputados y del Senado (autoridades del Congreso y presidencias de comisiones) y de la Dirección de Información Parlamentaria (autoridades de bloques). Junio de 2005.

Estrategias empleadas por las legisladoras para promover proyectos

Los datos expuestos evidencian que, en los Congresos Nacionales de Argentina y Brasil, la distribución de los cargos de conducción legislativa es sesgada y desigual en términos de género. Aún así, las situaciones relativas de las legisladoras en ambos escenarios merecen ser consideradas. Mientras en Brasil la escasa cantidad de representantes de sexo femenino se traduce en una reducida participación en el ejercicio de los mencionados cargos, sus pares argentinas integran en mayor medida –aunque tampoco de manera proporcional– las instancias de conducción y decisión parlamentaria, con la sugerente excepción de las jefaturas de los bloques políticos de mayor peso. En este marco, las estrategias empleadas por las legisladoras de ambos países para llevar adelante su actividad parlamentaria revelan similitudes, pero también se pueden apreciar que las diferencias señaladas poseen un correlato en sus valoraciones.

Las legisladoras brasileñas enfatizaron la necesidad de desarrollar acciones específicas para contrarrestar la marcada supremacía masculina en el Congreso Nacional. «Todos los líderes partidarios y los papeles de destaque aquí en la Cámara son siempre masculinos. En la mesa de la Cámara son todos hombres, los líderes de los partidos son todos hombres» (B7, PT). Esta circunstancia conduciría a las legisladoras a «hacer *lobbies* feministas [en aras de] hacer pasar proyectos para mujeres y que sean votados de una vez en una especie de campaña» (B2, PC do B). Varias parlamentarias de ese país apreciaron positivamente la posibilidad de articular acciones con pares de su mismo género para facilitar su labor legislativa. Según esta valoración, las legisladoras –más allá de su pertenencia partidaria– comprenderían mejor que los legisladores la necesidad de aprobar proyectos que promueven derechos de mujeres y este entendimiento les permitiría sentirse apoyadas y reforzadas en su actuación parlamentaria.

Desde la perspectiva de la mayoría de las legisladoras argentinas, a partir del significativo crecimiento de la presencia femeni-

na en ambas Cámaras y de algunos avances alcanzados respecto de su integración en las instancias de conducción y decisión, las posibilidades de llevar a cabo su actividad parlamentaria se han visto mejoradas. Poder compartir estas funciones con otras legisladoras tornaría más confortable su trabajo y estimularía la cooperación para lograr la sanción de proyectos de su interés. De acuerdo con esta apreciación, una mayor cantidad de mujeres en el Congreso de la Nación les permitiría contar con aliadas para el planteo de determinados temas, particularmente los relacionados con cuestiones sociales y derechos de mujeres, que anteriormente no tenían cabida en la agenda política. Tal como fue expresado por una senadora, «con pocas legisladoras que levantaban esa bandera [de los derechos de mujeres] era mucho más difícil», mientras que ahora «las materias que estaban vedadas empiezan a ser más tratables» (A27, UCR).

El entendimiento de las estrategias que llevan adelante las parlamentarias en pos de alcanzar sus propósitos legislativos, los cuales comprenden un conjunto más amplio de temáticas, debe ser enmarcada en la dinámica propia del proceso legislativo, con sus reglas explícitas y tácitas. En este sentido, resulta de interés indagar cómo encaran las legisladoras la búsqueda de acuerdos, especialmente dentro de los bloques partidarios y de las comisiones parlamentarias permanentes que dictaminan sobre las iniciativas.

La integración de las comisiones según sexo

Además de constituir un indicador de la orientación y de las prioridades de las legisladoras, el análisis de su participación en las comisiones parlamentarias permite iluminar algunas estrategias importantes para la promoción de proyectos. En Argentina y en Brasil, éstas son órganos colegiados, permanentes o temporarios, de ambas Cámaras. Las primeras integran la estructura institucional de cada una de ellas, en tanto las segundas son creadas para tratar temas puntuales y se extinguen al término de la legislatura, cuando han logrado su propósito o cuando expira su plazo de

actuación.¹⁴⁹ En su seno se preparan y debaten las propuestas y se toman decisiones sobre su presentación para la votación final en el plenario, en una negociación constante entre los bloques políticos.

En Argentina, la tramitación de una propuesta se inicia en la Mesa de Entradas, una oficina técnica que, de acuerdo al tema del proyecto y a su redacción, lo envía a una o varias comisiones pertinentes. Los asesores de las comisiones realizan una evaluación técnica y, luego, los legisladores evalúan políticamente los proyectos. En Brasil, todas las propuestas presentadas en el Congreso Nacional son analizadas preliminarmente por la presidencia de cada una de las Cámaras. A continuación, aquellas son distribuidas a las comisiones competentes en cada materia, a la de Finanzas y Tributación si involucran aspectos financieros o presupuestarios, y a la de Constitución, Justicia y Ciudadanía para el examen de su constitucionalidad, juridicidad, técnica legislativa y redacción. A diferencia de Argentina, las comisiones parlamentarias brasileñas en algunos casos tienen la competencia de aprobar o rechazar definitivamente un proyecto de ley¹⁵⁰, lo cual acentúa su importancia en el proceso legislativo.

En estas instancias se efectúan, además, consultas con actores extra-parlamentarios, por ejemplo con organizaciones de la sociedad civil, funcionarios del Poder Ejecutivo y especialistas. Las comisiones culminan su labor con un dictamen o, en el caso de no lograr una decisión unánime, con recomendaciones de mayoría y minoría. En adelante, el análisis se centra en la participación de las legisladoras en las comisiones parlamentarias permanentes de cada Cámara. En el caso de Brasil, sólo se toman en consideración los miembros titulares de las mismas.¹⁵¹

En el período legislativo 2004-2005, la Cámara de Diputados de Argentina disponía de 45 comisiones permanentes y, en el Se-

¹⁴⁹ En ambos Congresos nacionales también existen comisiones mixtas, integradas por diputados y senadores.

¹⁵⁰ Sin embargo, la decisión de una comisión puede ser apelada y puesta a examen del plenario si lo solicita como mínimo un 10% de los integrantes de una Cámara (Botelho Pacheco, 2002).

¹⁵¹ A diferencia de Argentina, las comisiones brasileñas se integran por miembros titulares y suplentes.

nado, funcionaban 24. De acuerdo con el Reglamento Interno de la Cámara alta, cada senador integra al menos 5 de estas comisiones, mientras que el Reglamento de la Cámara de Diputados no establece cantidades mínimas ni máximas. La Cámara Federal de Diputados y el Senado brasileño poseían, respectivamente, 20 y 10 comisiones permanentes. En este caso, los diputados tienen derecho de integrar una sola de ellas¹⁵² en calidad de titulares, y los senadores dos.¹⁵³

En coincidencia con estudios sobre la integración de las comisiones en otros Parlamentos del mundo según sexo (Heath et al., 2005; Lemke-Müller 2000 y 2002; Schwindt-Bayer, 2003; Ward, 2003), los Congresos Nacionales de Argentina y Brasil en 2005 evidenciaban una distribución sesgada, con una marcada concentración de las legisladoras en algunas de ellas y una manifiesta sub-representación en otras. En ambos casos, las mujeres participaban mayormente en las comisiones especializadas en el tratamiento de cuestiones asociadas con papeles tradicionalmente considerados *femeninos*, en tanto exhibían niveles más reducidos de participación en las dedicadas a la economía, las finanzas, el presupuesto, la industria y la defensa nacional. Para organizar la presentación de los datos, las comisiones son analíticamente clasificadas en tres grupos: a) aquellas en las cuales la participación de mujeres era relativamente superior a la proporción de legisladoras sobre el total de los integrantes del Congreso; b) aquellas donde su participación era relativamente análoga a dicha proporción; c) aquellas donde su participación era relativamente inferior al porcentaje total de mujeres presentes en cada Cámara.¹⁵⁴

¹⁵² Con la excepción de las comisiones de Amazonia y Desarrollo Regional, Derechos Humanos, Legislación Participativa, Seguridad Pública, y Combate al Crimen Organizado, Violencia y Narcotráfico cuyos integrantes pueden participar también en otra comisión adicional.

¹⁵³ La excepción está dada por las comisiones de Participación Legislativa y de Fiscalización y Control, cuyos integrantes pueden participar también en otra comisión adicional.

¹⁵⁴ Esta clasificación está inspirada en Lemke-Müller (2000).

En las Cámaras de Diputados de Argentina y Brasil, el primer grupo incluía mayoritariamente comisiones dedicadas a temas sociales, culturales y de derechos ciudadanos¹⁵⁵ (aunque en el caso brasileño dentro de este grupo se contabilizaban también las comisiones de Desarrollo Regional y Legislación Laboral). En cambio, la participación de mujeres era minoritaria en las comisiones especializadas en temas económicos y financieros, y de política exterior. En Brasil, las dos comisiones estratégicas para el proceso legislativo –Constitución, Justicia y Ciudadanía, y Finanzas y Tributación– ostentaban una presencia femenina respectivamente proporcional y sub-proporcional. Si bien en Argentina no existe una comisión con la competencia de dictaminar sobre todos los proyectos, la de Presupuesto y Hacienda, que es de vital importancia cuando se trata de aprobar la asignación de recursos presupuestarios para una determinada ley, se caracterizaba por una marcada subrepresentación de integrantes de sexo femenino (13,3%).

En las Cámaras altas de Argentina y Brasil se apreciaba una tendencia análoga a la observada en las Cámaras de Diputados. En el Senado argentino, las mujeres también concentraban mayormente su participación en las comisiones especializadas en temas sociales, culturales y de derechos ciudadanos, mientras que su presencia era proporcionalmente más reducida en las que tratan asuntos de orden económico y en la de relaciones exteriores. En el Senado brasileño, el grupo de comisiones con mayor participación de legisladoras comprendía las áreas de asuntos sociales y desarrollo regional, mientras que las dedicadas al tratamiento de cuestiones económicas y financieras contaban con una participación femenina análoga a la presencia porcentual de mujeres en la Cámara. Al igual que en Argentina, la Comisión de Relaciones Exteriores, así como la de Constitución, Justicia y Ciudadanía, se caracterizaban por una presencia femenina numéricamente reducida.

¹⁵⁵ El listado detallado de las comisiones parlamentarias permanentes de los Congresos Nacionales de Argentina y Brasil es presentado en el anexo 6.

Tabla 27:
Participación de mujeres en las comisiones parlamentarias permanentes de ambas Cámaras de los Congresos Nacionales de Argentina y Brasil (2005)

ARGENTINA							
Cámara de Diputados							
	Cantidad de comisiones	% de mujeres sobre totalidad de integrantes (promedio)	Presidencias a cargo de mujeres	%	Cantidad de vice-presidencias	Vice-presidencias a cargo de mujeres	%
A	11	60,6	8	72,7	22	13	59,1
B	17	33,8	3	17,6	34	12	35,3
C	17	18,9	2	11,8	34	10	29,4
Total	45	33,9	13	28,9	90	35	38,9
Senado							
A	9	69,9	5	55,6	9	5	55,6
B	1	46,7	0	0,0	1	1	100,0
C	14	26,6	5	35,7	14	1	7,1
Total	24	50,8	10	41,7	24	7	29,2
BRASIL							
Cámara de Diputados							
A	8	18,4	3	37,5	24	6	25,0
B	2	7,6	0	0,0	6	0	0,0
C	10	4,2	0	0,0	30	1	3,3
Total	20	9,3	3	15,0	60	7	11,7
Senado							
A	2	18,4	0	0,0	2	2	100,0
B	5	11,2	0	0,0	5	0	0,0
C	3	4,6	0	0,0	3	0	0,0
Total	10	10,5	0	0,0	10	2	20,0

Elaboración propia en base a información publicada en las páginas de Internet de las Cámaras bajas y altas de los Congresos Nacionales de Argentina y Brasil.

Para el tratamiento de proyectos relacionados con la situación jurídica y social de mujeres, en Argentina pueden identificarse dos comisiones clave, la de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia en la Cámara de Diputados y la de Población y Desarrollo Humano en el Senado. La primera –entre otras atribuciones– tiene la facultad de dictaminar sobre lo referente «al estado, condición e integración de mujeres en el conjunto de la sociedad» (Reglamento Interno de la Cámara de Diputados, Art. 72); a la segunda, por su parte, le compete «dictaminar en aspectos de la tercera edad, y todo lo referente al estado y condición de la mujer» (Reglamento Interno de la Cámara de Senadores, Art. 80). En el año 2005, ambas comisiones estaban integradas mayoritariamente por mujeres (96% y 86,7%, respectivamente). Con todo, estas no son las únicas comisiones que intervienen en el tratamiento legislativo de iniciativas atinentes a derechos de mujeres. Para el tratamiento de las propuestas sobre cuotas de género en diversos ámbitos –por ejemplo, para el Poder Ejecutivo Nacional, la Corte Suprema de Justicia y otros órganos del Estado o para las conducciones partidarias, pendientes en el Congreso argentino–¹⁵⁶ son de

¹⁵⁶ A modo de ejemplo, pueden mencionarse proyectos legislativos relativos a la introducción de cuotas mínimas de 30% para mujeres en la designación de los jueces de todos los niveles en caso de que se produzcan vacantes (Expediente 0091-D-2001), incluyendo a la Corte Suprema de Justicia (Expediente 8089-D-2001). Respecto del Poder Ejecutivo, se presentaron iniciativas dirigidas a que el gabinete nacional, las secretarías y subsecretarías de Estado y los cargos equivalentes sean integrados por un máximo de 70% de personas del mismo sexo (Expediente 0455-S-2002 y 0864-S-2006) y a la introducción de un cupo femenino del 33% para los cargos no electivos del Poder Ejecutivo, de la Corte Suprema y de la Procuración General de la Nación (Expediente 2519-D-2005). Otros proyectos prevén que las listas de candidatos a cargos electivos de los partidos políticos deban ser integrados por un máximo de 70% de personas del mismo sexo (Expediente 1037-D-2000); que los cargos internos de los partidos políticos deban contar con un mínimo de 33% de mujeres y/o jóvenes (Expediente 7203-D-2001); y que los órganos colegiados no sean integrados por más de un 50% de personas del mismo sexo (Expediente 6195-D-2002 y 1339-D-2004).

especial importancia las comisiones de Asuntos Constitucionales de ambas Cámaras, en las cuales las legisladoras están sub-representadas. En el Congreso de Brasil no existe una instancia que concentre los proyectos relacionados con la condición y los derechos de mujeres, los cuales son tramitados en distintas comisiones competentes.

La participación femenina en las comisiones: ¿expresión de prioridades políticas o falta de poder de elección?

La acentuada concentración de las legisladoras en determinadas comisiones puede ser interpretada desde dos perspectivas: como una auténtica expresión de sus preferencias políticas (Lemke-Müller 2000 y 2002; Schwindt-Bayer, 2003) o como un indicador de que son excluidas de aquellas de supuesto mayor poder y prestigio (Heath et al, 2005). Heath et al. (2005) analizaron la composición de las comisiones parlamentarias en seis países latinoamericanos según sexo¹⁵⁷ a la luz del siguiente supuesto: el aumento de la cantidad de legisladoras conduciría a sus pares masculinos a defender sus posiciones en las comisiones *más importantes*, confinando a las mujeres a aquellas destinadas al tratamiento de temas sociales y de género, consideradas menos relevantes. Con relación al caso de Argentina las autoras advirtieron que, en la medida en que aumentó la cantidad de mujeres en la Cámara de Diputados, creció sobre-proporcionalmente su participación en estas últimas comisiones. Sin embargo, como ellas mismas reconocen, su trabajo no examinó si las mujeres fueron asignadas o no a las comisiones de su preferencia, de modo que sus hallazgos no contemplan la *orientación* de las legisladoras.

¹⁵⁷ Los países estudiados por Heath et al. son Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras y Venezuela.

En cambio, Schwindt-Bayer (2003)¹⁵⁸ parte del supuesto de que la selección de comisiones dedicadas a cuestiones sociales y de género refleja, al menos parcialmente, las prioridades políticas de las parlamentarias, quienes perciben que estas instancias del proceso legislativo son un instrumento útil para promover sus proyectos. En este sentido, Schwindt-Bayer comparte los hallazgos de Lemke-Müller (2002), quien –sobre la base de un trabajo acerca de las comisiones parlamentarias en siete países europeos¹⁵⁹– concluye que las parlamentarias se concentran por estas razones en las comisiones dedicadas a cuestiones sociales y culturales relacionadas con la convivencia entre los seres humanos. Los testimonios de las legisladoras brasileñas y argentinas entrevistadas en el marco del presente estudio otorgan plausibilidad a esta última línea interpretativa.

En el proceso de asignación –que es similar en los Congresos Nacionales de Argentina y Brasil– las autoridades de las Cámaras designan a los integrantes de cada comisión, previo acuerdo con los líderes de los bloques partidarios. Tal como fue señalado por varias legisladoras, en estas decisiones se toman en cuenta las preferencias expresadas por los parlamentarios, así como su formación profesional y su experiencia. «Los diputados, cuando inician su mandato, emiten una opinión sobre sus preferencias al bloque y generalmente se nos asignan las comisiones que cada uno solicita de acuerdo a las temáticas» (A13, PJ). Con todo, el margen de posibilidades de elección se restringe a aquellas comisiones para las cuales cada partido dispone de vacantes. «Las comisiones son determinadas por el número de parlamentarios que tiene el partido. Pero el que indica a las personas para que participen es el líder del

¹⁵⁸ La autora analiza los casos de Argentina, Costa Rica y Colombia.

¹⁵⁹ Los casos analizados por Lemke-Müller son Suecia, Finlandia, Países Bajos, Alemania, Austria, Bélgica y Luxemburgo.

partido. Cuando te interesa una comisión, la solicitás. Yo creo que ellos se fijan en las características de cada una e indican» (B5, PFL).

Con muy escasas excepciones, las legisladoras de Argentina y Brasil manifestaron haber privilegiado las comisiones en las cuales trabajan de acuerdo con su trayectoria previa o con la posibilidad de dedicarse al tratamiento de los temas que más las movilizan. A propósito, resulta ilustrativo el siguiente testimonio de una diputada brasileña: «Por mi militancia en el movimiento sindical de los trabajadores de la educación elegí la Comisión de Educación. Y la Comisión de Trabajo porque yo creo que está muy vinculada a temáticas como salud, educación, pero también es importante porque por allá pasan las reformas laborales. Por eso elegí estas dos comisiones, una por mi actuación profesional y la otra porque está directamente relacionada con los trabajadores» (B7, PT). Aunque varias parlamentarias de ambos países manifestaron que existen algunas otras comisiones que desearían integrar y a las cuales no habían logrado acceder hasta el momento de ser entrevistadas, ninguna de ellas relacionó el rechazo de su solicitud con una discriminación por razones de género. Sin embargo, al revelar su interés por integrar la Comisión de Constitución, Justicia y Ciudadanía en calidad de miembro titular, una parlamentaria brasileña realizó un señalamiento interesante relacionado con la necesidad de lograr una participación más equitativa en las instancias importantes de debate y toma de decisiones. De acuerdo con su valoración, la mencionada comisión es la más importante de la Cámara, la que define los proyectos que van a ser votados y, en ese sentido, constituye «el alma del Congreso». Las mujeres necesitan ampliar su presencia en ese espacio para estar «en el centro de la decisión y no sólo en la lateralidad» (B2, PC do B).

En suma, las valoraciones ofrecidas permiten advertir que, prácticamente en su totalidad, las legisladoras nacionales de Argentina y Brasil perciben que su participación en comisio-

nes expresa sus preferencias e intereses. Además, las comisiones adicionales pretendidas pertenecen, en su mayoría, al grupo donde se observa una mayor presencia femenina.

El trabajo en las comisiones

A pesar de constituir ámbitos muy valorizados de la labor parlamentaria, en la percepción de las parlamentarias brasileñas y argentinas las comisiones constituyen las instancias más difíciles del proceso legislativo. Por lo tanto, una parte significativa de las legisladoras se refirió a ellas a la hora de explicitar las estrategias que emplean para promover proyectos.

En Argentina, la inclusión de un nuevo proyecto en la agenda legislativa depende –además de las posiciones adoptadas por las presidencias de las Cámaras y de los bloques– de la decisión de las autoridades de las comisiones. En este contexto, las legisladoras argentinas enfatizaron tanto la importancia estratégica que reviste el contacto con los Presidentes de las comisiones como la necesidad de convencer a quienes las integran. «Uno tiene más o menos idea de a qué comisión va a ir [un proyecto], entonces les acerca [a sus integrantes] una copia, les pregunta si están interesados en firmarlo, qué les parece, y eso ya va marcando la dirección que va a tener el proyecto» (A26, UCR). Las opiniones negativas son indicadores importantes para efectuar modificaciones necesarias a fin de lograr mayor apoyo. Para muchos proyectos, la Comisión de Presupuesto –que dictamina acerca de todos los temas que afectan el presupuesto nacional – constituye la barrera más difícil de franquear. En este sentido, resulta significativo el testimonio de una diputada acerca de sus esfuerzos para lograr un dictamen positivo sobre una propuesta de ley orientada a entregar documentos de identidad gratuitos para recién nacidos. «Estuve muchísimos meses detrás del Presidente de la Co-

misión de Presupuesto diciéndole que es necesario garantizar la identidad de los chicos porque, si los chicos no tienen una identidad reflejada a través de un documento nacional, tampoco tienen derecho a la educación, no tienen derecho a la salud y no tienen identidad» (A14, UCR).

Las legisladoras brasileñas dejaron entrever situaciones similares. En este caso, entre los diversos mecanismos empleados para justificar la importancia de un proyecto, valoraron de manera análoga que sus pares argentinas la importancia de las audiencias públicas con especialistas y con los potenciales afectados, involucrando a grupos y organizaciones sociales comprometidas con el tema en debate. Asimismo, los *relatores* fueron aludidos como personas claves a quienes contactar, ya que –al poseer la función de estudiar y manifestar su parecer sobre un proyecto– pueden facilitar u obstaculizar su tratamiento. Si bien los *relatores* son designados por el Presidente de cada comisión, se trata de un proceso sujeto a la negociación política. Desde esta perspectiva, resulta expresivo el testimonio de una legisladora brasileña que reveló cómo su participación en la Comisión de Constitución, Justicia y Ciudadanía le habría permitido, en ocasiones, lograr ser designada como *relatora* de proyectos de género que corrían el riesgo de fracasar en esa instancia. «Los proyectos pasan todos por allí y se tiene la oportunidad, por ejemplo, de trabajar la cuestión de género. Muchos llegan y quedan encajonados. Si yo me entero, voy, discuto con el Presidente, que distribuye los relatores, muchos me tocan a mí, y también lucho para que entren en el orden del día» (B13, PT). En este marco, algunas legisladoras de Brasil resaltaron también el importante rol que desempeña la bancada femenina en la tramitación de propuestas relativas a cuestiones de género. La actuación concertada de diputadas y senadoras permitiría evitar que se designe a un *relator* adverso cuando un proyecto de este tipo es enviado de una Cámara a otra.

Las relaciones de las legisladoras con los bloques

Al referirse a las estrategias que emplean para promover proyectos de su autoría o que les interesan particularmente, los bloques políticos fueron otra instancia enfatizada por las legisladoras. En el caso específico de la promoción de una propuesta, ello implica buscar el apoyo del bloque al cual pertenecen, donde se definen las posturas políticas respecto de las iniciativas propias y ajenas. Además, dado que las conducciones de los bloques negocian la agenda del plenario, su respaldo se torna una condición *sine qua non* para que un proyecto sea incluido en el orden del día y tenga posibilidades de ser aprobado. De esa manera, el apoyo de los bloques constituye con frecuencia el punto de partida para las negociaciones en las comisiones parlamentarias y con potenciales aliados extra-partidarios, tal como lo indicó una diputada brasileña perteneciente a un bloque con una considerable cantidad de escaños. A propósito, esta parlamentaria subrayó la necesidad de «entrar en contacto con mi bloque. Nosotros somos 91 diputados y yo ya tendría a mi favor la votación de mis pares» (B4, PT).

No obstante, en las apreciaciones de las legisladoras acerca de las estrategias utilizadas para promover ciertos proyectos, las menciones a los bloques políticos fueron relativamente escasas. Sólo una cuarta parte de las entrevistadas argentinas manifestó consultar y buscar el apoyo de sus bloques, de la conducción partidaria o de líneas partidarias internas, en tanto que el contacto con líderes u órganos partidarios fue mencionado por menos de la mitad de las parlamentarias brasileñas. En el marco de los testimonios de las legisladoras de ambos países, el contacto con sus partidos constituyó, en muchos casos, solamente una referencia entre varias. Asimismo, fueron relativamente pocas las entrevistadas que manifestaron haber obtenido el mayor apoyo para la promoción de sus proyectos legislativos por parte de sus respectivos bloques, ya que en general enfatizaron mayoritariamente la importancia del apoyo

de otros grupos (como, por ejemplo, organizaciones de la sociedad civil) o, en algunos casos, de legisladores pertenecientes a otras fuerzas políticas.

Entre las legisladoras de Argentina y Brasil que hicieron referencia a sus bloques o a los órganos partidarios, la mayoría de ellas subrayó la necesidad de consultar a estas instancias con el fin de «no entrar en contradicciones con la política que lleva adelante el partido» (A3, PJ). Si bien las relativamente escasas referencias a los bloques partidarios en el contexto del trabajo legislativo podrían inducir la conclusión de que éstos no juegan un papel importante en las estrategias de las parlamentarias, cabe recordar que –como fue señalado en el capítulo 7– la relación entre proyectos legislativos y partidos políticos tiende a ser formulada por las legisladoras en términos de una *conjunción* entre las propias posiciones políticas y las decisiones o lineamientos partidarios y aparece mediada por situaciones diferenciadas (oficialismo–oposición, relación nación–distrito electoral de pertenencia, etc.). En este sentido, la mayor atención que las legisladoras prestan a las comisiones podría deberse al hecho de que éstas constituyen ámbitos donde el logro de los acuerdos necesarios para apuntalar ciertos proyectos es más difícil que en los bloques a los que pertenecen. Con todo, no disponemos de información que nos permita ponderar en qué medida ciertas iniciativas de las legisladoras no llegaron a plasmarse en proyectos como consecuencia de la resistencia enfrentada en el seno de sus propios partidos.¹⁶⁰ Aun así, especialmente los testimonios de las legisladoras brasileñas indican que los proyectos orientados a mejorar la situación social y jurídica de las mujeres no suelen encontrar un apoyo sostenido en el Congreso, por lo cual se haría necesario establecer alianzas entre parlamentarias de distintas fuerzas políticas y con sectores de la sociedad civil.

¹⁶⁰ En las entrevistas realizadas no se formularon preguntas acerca de este tema.

Las relaciones con movimientos y organizaciones sociales

De acuerdo con las apreciaciones de las legisladoras de Argentina y Brasil, los contactos con movimientos y organizaciones sociales son de suma importancia para la promoción de determinados proyectos. En algunos casos, tal como fue expresado por una diputada argentina, las iniciativas surgen de «grupos sociales que instalan una inquietud» (A13, PJ) y la estrategia para llevarlos adelante iría «desde la sociedad al Parlamento» (A24, PJ). Por otra parte, para lograr la aprobación de una propuesta legislativa es importante que las personas interesadas en ella se movilicen, enfatizó una legisladora de Brasil. «Primero, [es preciso] hacer la movilización social en torno del proyecto. Segundo, hacer el seguimiento, en todas las instancias de la Cámara, de la tramitación del proyecto, porque la burocracia todavía sigue siendo muy grande y, aunque se siga *pari passu* el proyecto, tarda un tiempo muy largo hasta que se aprueba. Y una cuestión importante es que las personas involucradas, las personas que tienen interés en el proyecto, se movilicen en torno al mismo para que sea aprobado» (B7, PT).

Aunque la mayoría de las parlamentarias de ambos países se apoya en sus asesores personales en la fase de elaboración técnico-jurídica, muchas de ellas destacaron la importancia de recabar información sobre las consecuencias que podría tener una medida, tomando en consideración las opiniones de los potenciales afectados en el proceso de elaboración de proyectos. «Trato de hacer debates con los segmentos relacionados al proyecto, con la sociedad, en audiencias públicas» (B12, PT). Un ejemplo ilustrativo de esta modalidad articulada de trabajo y consulta viene dado por Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes¹⁶¹, iniciativa

¹⁶¹ La Ley 26.061 fue sancionada el 28 de septiembre de 2005.

mencionada por numerosas entrevistadas argentinas. Según fue señalado, dicha norma fue el fruto de casi un año de trabajo en colaboración con distintas organizaciones que trabajaban sobre el tema, en «una suerte de red que puede contribuir a impulsar el proyecto» (A9, FG). Adicionalmente, algunas legisladoras realzaron la importancia de los medios masivos de comunicación como un recurso valorado, aunque de difícil acceso, para promover proyectos, dada su potencialidad para instalar determinados asuntos en el debate público, sobre todo en aquellos casos en los cuales «un proyecto de ley [no proviene] del oficialismo de turno» (A2, FREPOBO).

Las alianzas entre legisladoras

Todas las legisladoras brasileñas y la mayoría de sus pares argentinas (26 de las 31 entrevistadas) valoraron en forma positiva la necesidad de generar alianzas entre mujeres en determinadas instancias de su trabajo en el Congreso.¹⁶² Aunque éstas fueron concebidas por las parlamentarias como instrumentos especialmente idóneos para promover iniciativas relacionadas con cuestiones de género y sociales –este último aspecto más enfatizado en el discurso de las argentinas– la cooperación entre mujeres en ambos Congresos Nacionales se desarrolla en situaciones diferenciadas. En Brasil, donde las parlamentarias constituyen una pequeña minoría en ambas Cámaras, existe un mecanismo de articulación estable –la bancada femenina– cuyo propósito es promover ciertas propuestas priorizadas por las legisladoras de distintos partidos.¹⁶³ En

¹⁶² Las reservas expresadas por parte de algunas parlamentarias de este último país hicieron hincapié en que cooperarían de forma similar con sus colegas de ambos sexos y en que, a veces, habrían recibido más apoyo por parte de varones que por parte de mujeres.

¹⁶³ Como fue indicado en el capítulo 2, el origen de la bancada femenina se remonta a la Convención Nacional Constituyente de 1987.

Argentina, donde las legisladoras constituyen más del 35% del total de los integrantes de ambas Cámaras, no hay en cambio ninguna instancia similar de naturaleza permanente e interpartidaria.

A diferencia de los bloques políticos, la bancada femenina no forma parte de la estructura formal del Congreso brasileño, pero en cada Cámara está integrada por la totalidad de las senadoras y de las diputadas, dispone de una instancia de coordinación¹⁶⁴, se plantea objetivos y planifica anualmente sus actividades. «La bancada femenina se articula como un organismo que no es formal, pero se articula como organismo, con reuniones permanentes, con una coordinación electa, con agenda, con objetivos trazados [...] Desarrolla la planificación y, a partir de la planificación, la realización de debates, seminarios, la elección de representantes para foros nacionales e internacionales, hace la selección de los proyectos prioritarios para que luchemos a fin de que esos proyectos sean aprobados en un *lobby* afirmativo de las mujeres del Congreso» (B2, PC do B). Las reuniones de la bancada femenina tienen lugar con una periodicidad variable, y sus actividades cobran especial intensidad en ciertas fechas clave como el 8 de marzo (Día Internacional de la Mujer) y el 25 de noviembre (Día Internacional contra la Violencia hacia la Mujer) cuando se organizan distintos eventos en colaboración con organizaciones no gubernamentales y de mujeres de Brasil. «Las reuniones son fundamentales y reúnen a todas las mujeres que quieran discutir el desarrollo del tema género dentro del Congreso Nacional» (B14, PT). Asimismo, algunas parlamentarias brasileñas señalaron que la bancada femenina apoya las actividades de la Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres dependiente del Poder Ejecutivo federal, y a su vez es apoyada por este or-

¹⁶⁴ En la Cámara alta, las senadoras eligen a una coordinadora y, en la Cámara Federal de Diputados, las representantes de cada partido seleccionan a quienes se harán cargo de la coordinación de las actividades.

ganismo. «Hacemos reuniones periódicamente para tratar los asuntos. Damos un respaldo muy grande a la Secretaría de Políticas Públicas para las Mujeres, trabajamos en consonancia para que las cosas puedan marchar de la mejor manera posible» (B8, PP).

De acuerdo con la valoración de varias legisladoras de Brasil, la importancia de la bancada femenina estaría dada sobre todo por la necesidad de sortear las dificultades derivadas del reducido número de mujeres en el Congreso Nacional. Atendiendo a esta realidad, para las legisladoras sería importante tomar conocimiento de los proyectos presentados por sus colegas femeninas y lograr, en la medida de lo posible, aunar voluntades en torno de ellos. Como precisó una diputada, al ser tan pocas las legisladoras, «lo mínimo necesario es que nos encontremos y sepamos quién está presentando los proyectos y que formemos parte de esa alianza» (B4, PT). Es decir, la escasez numérica de legisladoras las alentaría a agruparse: «Yo creo que por el hecho de que somos tan pocas, nosotras tenemos que mostrar mucha garra. Esta dificultad de no alcanzar ni siquiera el 10% [del total de los legisladores] hace que quedemos más próximas, independientemente de las ideologías diferentes. Pero los proyectos presentados por las mujeres hasta ahora, de los que yo tengo conocimiento, son proyectos importantes en los cuales nos damos una mano» (B4, PT).

La bancada femenina constituye un ámbito en el cual las solidaridades de género a menudo parecerían trascender el mero propósito de promover ciertos proyectos para comprender otros planos de la labor parlamentaria. Esta apreciación puede ser ilustrada a partir del recuerdo de una situación experimentada al momento de comenzar su mandato por parte de una diputada: «Una escena muy interesante de cuando yo recién llegaba aquí, en la cual la bancada femenina apareció bien organizada, fue cuando un diputado le faltó el respeto públicamente en el plenario a una diputada mujer. La ofendió con palabras de bajo nivel, la agredió profundamente en forma verbal. Y, sin hacer ningún alboroto, nos reunimos y tuvi-

mos una postura bastante interesante, solidaria, en el plenario de la Cámara. Esto muestra un *feeling* de las mujeres, porque no hizo falta ni siquiera que se las convocara. Las mujeres fueron saliendo de sus gabinetes y fueron llegando al plenario, en solidaridad con nuestra compañera» (B4, PT). Aun así, los testimonios de algunas legisladoras brasileñas sugieren que también existen tensiones entre las integrantes de la bancada femenina. En ciertos casos, éstas se generan entre las parlamentarias que asumen su primer mandato y «aquellas que están aquí hace más tiempo; obviamente que ellas tienen más experiencia, pero las cosas no tienen por qué ser impuestas» (B11, PTB). Tal como lo ilustran los testimonios que se citan a continuación, otra fuente de tensiones estaría asociada con la mayor cantidad de mujeres que ingresaron al Congreso en 2003 y con la búsqueda de protagonismo por parte de parlamentarias del oficialismo, en particular del PT. «En mi mandato anterior, la bancada femenina tenía una actuación bastante mejor. Nosotras éramos un número menor, pero éramos diputadas y senadoras con más, no sé si interés, disponibilidad, tiempo. En mi segundo mandato, hay algunas diputadas de algunos partidos que disputan mucho esos lugares, quieren estar siempre al frente de las demás» (B9, PMDB). «En la legislatura pasada la bancada femenina era muy unida. Ahora quedó 'medio medio' porque a la *banda* del PT le gusta mucho protagonizar solita. En la anterior no era así. Incluso quien articulaba más era una mujer de la oposición. Es una tendencia más de las que están. Pero a mí me parece importante, porque ese intercambio de experiencias es rico» (B15, PFL).

En el caso argentino, los testimonios recabados sólo indican contactos informales de distinta regularidad entre parlamentarias de un mismo bloque que, excepcionalmente, involucran a pares de otras fuerzas políticas. Algunas legisladoras de ese país manifestaron haber realizado esfuerzos, hasta ahora frustrados, en pos de gestionar espacios estables de articulación dirigidos a la promoción de proyectos de ley de interés común. A diferencia de las prácticas integradoras de

las mujeres de todos los partidos políticos en ambas Cámaras del Congreso Nacional de Brasil, estos intentos procurarían la constitución de una *bancada* sólo constituida por parlamentarias de una misma fuerza política, con el propósito de «empoderar a las mujeres dentro del bloque para que puedan llevar adelante sus propuestas legislativas» (A24, PJ). Por otra parte, de acuerdo con la valoración de algunas parlamentarias argentinas, la Comisión de Familia, Mujeres, Niñez y Adolescencia, que «es una comisión estrictamente de mujeres» (A9, FG)¹⁶⁵, parece asumir las características de un espacio de articulación permanente. Sin embargo, la mencionada comisión –además de no ser la única competente en el tratamiento de cuestiones de género– agrupa temáticas diversas y restringe la cooperación a las legisladoras que participan en ella.

Al analizar las temáticas que fundamentarían la conformación de alianzas inter-partidarias entre mujeres, también pueden observarse algunas diferencias entre ambos países. Mientras que las legisladoras brasileñas mencionaron exclusivamente a los proyectos de género como razón para formar alianzas, algunas de sus colegas argentinas hicieron alusión al tratamiento de proyectos relacionados con la familia y la niñez, cuestiones que, de acuerdo con sus apreciaciones, no despiertan mayormente el interés de los legisladores. «Muchas veces [los temas] no nos afectan desde el punto de vista de género, pero nos interesan más a las mujeres que al conjunto de la sociedad y entonces somos las mujeres las que tenemos que aliarnos entre nosotras para [promover] estos proyectos» (A1, PJ). Con todo, los testimonios de las legisladoras argentinas permiten entrever que varias alianzas puntuales entre mujeres políticas pertenecientes a distintos partidos han estado alentadas por el propósito de promover iniciativas dirigidas a incrementar la participación femenina en diversos ámbitos institucionales.

¹⁶⁵ En 2005, dicha comisión de la Cámara de Diputados estaba compuesta en un 96% por mujeres.

En este marco, la lucha por la sanción e implementación de Ley de Cupo Femenino fue recordada como un caso emblemático de actuación coordinada, la cual habría demostrado «una inteligencia de trascender, transversalizar las representaciones partidarias y también sumarle a eso las representaciones sociales» (A9, FG). Asimismo, las legisladoras mencionaron proyectos (hasta el momento no aprobados) dirigidos a introducir un cupo femenino para la Corte Suprema de Justicia y cuotas obligatorias para las conducciones de las organizaciones partidarias. Por otra parte, también se mencionaron iniciativas llevadas adelante en forma conjunta por legisladoras en aras de lograr la sanción de la llamada Ley de Salud Sexual y Procreación Responsable¹⁶⁶ o en favor de la promoción de medidas contra la violencia doméstica. Otra alianza, por cierto evaluada como muy exitosa por algunas parlamentarias, permitió impedir la sanción de un proyecto de ley del gobierno del Presidente Menem (1989-1999) que pretendió elevar la edad jubilatoria de las mujeres de 60 a 65 años. Como lo recordó una senadora que estuvo comprometida en esa acción, «no permitimos desde este Parlamento Nacional el aumento de la edad de la mujer para jubilarse, ahí usamos nuestras fuerzas uniéndonos todas las mujeres de todos los partidos políticos» (A28, PJ).

Las legisladoras brasileñas manifestaron que las alianzas inter-partidarias de mujeres para el impulso de proyectos de género serían de suma importancia para conseguir el apoyo de los legisladores masculinos. Entre la variedad de proyectos mencionados en torno a estas temáticas, pueden destacarse las iniciativas dirigidas a modificar el Código Civil a fin de asegurar la igualdad jurídica de varones y mujeres –por ejemplo, para que éstas últimas puedan figurar como jefas de familia– y

¹⁶⁶ La Ley N° 25.673, sancionada el 30 de octubre de 2002, creó el Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable en el ámbito del Ministerio de Salud de la Nación.

la abolición de términos discriminatorios. «Acá nosotras somos menos del 10% del Congreso pero, cuando se trató de sustituir el término *mujer deshonesto* del Código Civil, hubo una alianza entre nosotras y aprobamos, todas, que esa expresión fuera cambiada por ‘persona’» (B6, PSB).

A pesar de la valoración mayoritariamente positiva en relación con las alianzas inter-partidarias entre parlamentarias, los testimonios de las legisladoras evidenciaron algunas limitaciones y problemas inherentes a las mismas. «La mejora de las condiciones de vida de las mujeres no siempre es de interés de todas las legisladoras» (B14, PT), manifestó una senadora brasileña. Por otra parte, la frecuente referencia a la *mirada diferente* que caracterizaría a la acción política de las mujeres –puesta de manifiesto en las apreciaciones de las legisladoras con respecto a la labor de representación política– no implica una uniformidad en sus valoraciones. Por el contrario, diversas referencias indican la existencia de desacuerdos entre parlamentarias aún en aquellas temáticas que suelen priorizar en su labor legislativa. A modo de ejemplo, una diputada argentina explicó cómo, en el caso de un proyecto que se propone disminuir la edad de punibilidad de los menores, las legisladoras se dividieron en defensoras y opositoras de esta medida y, extendiendo estas diferencias a otras materias, manifestó que «lo mismo pasa con los temas del aborto en los casos de anencefalia y demás. Los que están a favor de la postura de la vida a partir de la concepción no participan de este tipo de planteos». Aún así, «las alianzas son importantes» (A11, UCR), manifestó esta entrevistada.

Por otro lado, se hizo hincapié en que las identidades partidarias, a menudo, prevalecen sobre la solidaridad entre mujeres, ya que «los partidos tradicionales condicionan a sus legisladores» (A25, bloque unipersonal). Las tensiones entre las potencialidades de una actuación en común a partir de perspectivas compartidas y los intereses derivados de las pertenencias a distintos partidos, se agudizan en períodos electorales. Teniendo en cuenta que en Argentina cada dos años se reali-

zan comicios para el Congreso Nacional, la «tensión centrífuga» que provoca esta situación sólo permitiría una «unidad inestable». Otros aspectos que dificultan el trabajo conjunto estarían fundados en ciertas actitudes y formas de actuación de algunas legisladoras. Esta valoración cobró particular fuerza en los discursos de las parlamentarias argentinas. Las mujeres, sostuvieron, serían capaces de constituirse en sus adversarias más intransigentes.

Cabe recordar que varias legisladoras argentinas indicaron que, en el contexto de los procesos de nominación de candidatos, las mujeres tienden a limitar en gran medida la disputa por su inclusión en las listas partidarias a los espacios mínimos que les garantiza la Ley de Cupo Femenino y a competir casi exclusivamente entre ellas. Por otra parte, el posicionamiento a menudo ambivalente de las parlamentarias argentinas con relación al cupo (expuestas en el capítulo 5), puede provocar discrepancias entre ellas. En palabras de una legisladora, la posibilidad de generar alianzas entre parlamentarias no depende sólo «de la madurez con la que hayan interpretado e internalizado la temática del género» (A5, MPN), sino también del reconocimiento de que el cupo femenino constituye una medida que obra de manera sistemática sobre las posibilidades de participación de las mujeres en las instancias de la representación política. «Las abejas reinas que creen que llegan independientemente de que exista o no un marco legal que les permita [acceder al Congreso] pueden ser las que más te boicotean» (Ídem).

A la luz de de lo expuesto, las experiencias y las apreciaciones de las legisladoras de Argentina y Brasil no permiten establecer una relación lineal entre la cantidad de mujeres en el Parlamento y sus inclinaciones o posibilidades de actuar de manera conjunta en favor de iniciativas dirigidas a promover derechos de mujeres. En este marco, podría resultar sorprendente que las legisladoras brasileñas hayan logrado constituir

y mantener a lo largo del tiempo una instancia de articulación estable entre mujeres que no encuentra antecedentes entre sus pares argentinas. No obstante, varios estudios han enfatizado que, por distintos factores, grupos más reducidos de mujeres pueden ser más eficientes en su actuación legislativa respecto de temáticas de género, mientras que el aumento del número de legisladoras podría conducir a una mayor diversidad entre ellas, dificultando las acciones conjuntas (Childs y Krook, 2005; Archenti y Johnson, 2006). Precisamente, los testimonios de las legisladoras brasileñas que pusieron de relieve ciertas tensiones internas a la bancada femenina, las vincularon particularmente con el mayor ingreso de mujeres al Congreso brasileño en 2003.

En Argentina, donde la participación cuantitativa de mujeres en el Congreso es comparativamente elevada, el gran peso decisorio de los líderes y élites partidarias en los procesos de selección de candidatos y la escasa injerencia de mujeres en los mismos, así como la periodicidad con la cual se realizan elecciones legislativas, puede agudizar la competencia entre mujeres y, de esta manera, dificultar la generación de espacios de articulación o alianzas entre ellas. Con todo, un análisis más detenido de las diferencias que exhiben los casos de Argentina y Brasil en este plano –que supera el marco empírico de este trabajo– debería tomar en cuenta factores tales como la situación de los movimientos de mujeres en cada realidad nacional y los vínculos de las legisladoras con ellos; la orientación política de las parlamentarias y sus convicciones en cuestiones de género; así como sus experiencias en países con prácticas institucionales y culturas políticas distintas.

9. EL CONGRESO COMO LUGAR DE TRABAJO

Como ha sido indicado anteriormente, en la literatura sobre la participación de las mujeres en el ámbito político-institucional existe un extendido debate acerca de los desafíos que deben enfrentar las legisladoras en el desempeño de sus funciones. A propósito, es importante resaltar que, en la mayoría de los países, las mujeres han ingresado a los Parlamentos una vez que sus reglas y su cultura organizacional ya habían sido instituidas y que, hasta la fecha, continúan constituyendo una minoría. En este marco, usualmente se espera que las legisladoras *hagan una diferencia* sustantiva tanto en lo relativo a la transformación de la agenda del Congreso como a los modos de ejercer la actividad política. Este conjunto de factores explicaría, al menos parcialmente, las actitudes ambivalentes hacia las mujeres como políticas (Dahlerup, 2005). Por un lado, se les exige que se ajusten a los parámetros vigentes y que demuestren ser *tan capaces* como los varones de desenvolverse en el ámbito legislativo. Por el otro, pesarán sobre ellas expectativas (propias y ajenas) de diferenciarse y de introducir cambios en el mismo.

Desde un enfoque organizacional, el Congreso puede ser considerado en términos de un lugar de trabajo donde rigen determinados códigos de conducta y reglas (formales e informales) de funcionamiento que, al no ser neutrales con relación al género, podrían dificultar que las legisladoras lleven a cabo eficazmente sus funciones y logren alcanzar sus propósitos como representantes del modo en que ellas mismas los definan (Ídem, 2005). A la luz de esta presunción, este capítu-

lo se propone indagar si (y en qué medida), la condición de género afecta el desarrollo de la labor legislativa de las parlamentarias brasileñas y argentinas. Con este propósito, se consultó a las entrevistadas si las mujeres desarrollan un *estilo político* diferente al de los parlamentarios masculinos; si deben esforzarse más que los varones para alcanzar sus objetivos o para ser reconocidas como iguales en el campo político; si reciben o no un trato equitativo en el Congreso; cuáles fueron los principales obstáculos que debieron enfrentar en el contexto de su labor parlamentaria; y cuáles fueron los aspectos más apreciados y dificultosos de la misma.

¿Las mujeres tienen un *estilo político* distintivo?

Desde la perspectiva de prácticamente todas las legisladoras nacionales de Argentina y Brasil, las mujeres tienen (o deberían tener) una forma de *hacer política* diferente de la desplegada por sus colegas masculinos.¹⁶⁷ En particular, se les atribuye una sensibilidad especial, una mayor cercanía a las necesidades concretas de la ciudadanía y, también, una práctica política más transformadora y *más humana*. Los argumentos que sostienen la existencia de un estilo político femenino pueden ser analíticamente agrupados de acuerdo con dos líneas básicas de razonamiento: una primera que enfatiza el origen o las supuestas causas de tal diferenciación y una segunda que acentúa, principalmente, sus consecuencias o manifestaciones. Mien-

¹⁶⁷ Sólo 3 de las 46 legisladoras entrevistadas (una argentina y dos brasileñas) expresaron reservas ante la posición que sostiene que varones y mujeres actuarían de modo distinto, no por considerar que sus *estilos políticos* sean siempre necesariamente análogos sino por no sentirse en condiciones de generalizar. Estas legisladoras enfatizaron que las modalidades de actuación política están condicionadas por ciertas realidades estructurales más que por las características personales o por las diferencias de género.

tras que las legisladoras brasileñas sólo excepcionalmente ofrecieron apreciaciones respecto de la primera de ellas, buena parte de las parlamentarias argentinas sostuvo que las singularidades del estilo político femenino serían, en gran medida, una consecuencia de la socialización y de las experiencias de vida de las mujeres, relacionadas con sus papeles familiares.

Por su parte, algunas legisladoras brasileñas y argentinas subrayaron la histórica marginación de las mujeres del ámbito institucional de toma de decisiones públicas y asociaron el estilo mentadamente femenino con las desventajas que las mujeres aún deben enfrentar en su actuación política. Con todo, las mujeres también se diferenciarían entre ellas en función de su posicionamiento y jerarquía política. En virtud de esta apreciación, a medida en que acceden al desempeño de determinados cargos, corren el riesgo de desvirtuar su *perfil femenino*. «Es verdad [que las mujeres tenemos otro estilo político] mientras estamos en el nivel de la militancia, pero al llegar al lugar de decisión y de liderazgo no todas persisten en su perfil de género» (A25, bloque unipersonal), manifestó una legisladora argentina. En directa asociación con esta apreciación, también fue señalado que el modo de llevar a cabo la actividad política depende de una decisión deliberada. «Las mujeres tenemos una elección: o copiamos el paradigma masculino y nos convertimos en las ejecutoras de la política como continuidad de la guerra y de matar al adversario o construimos nuevos paradigmas. La construcción de nuevos paradigmas es más trabajosa, pero podemos hacerlo distinto en la medida que no copiamos el modelo patriarcal» (A7, PJ).

Los orígenes de las diferencias entre los estilos femenino y masculino

De acuerdo con lo expresado por gran parte de las legisladoras argentinas, las mujeres estructurarían su actuación en el campo político a partir de atributos y competencias adquiri-

dos en la vida doméstica. Al trasladarlos a la esfera pública, las parlamentarias se posicionarían políticamente de una manera próxima a los roles que ejercen como madres, hermanas, esposas o abuelas. Debido a las responsabilidades y los mayores compromisos que manifestaron tener con respecto a los hijos, así como a las prácticas desarrolladas en el marco de la administración de sus hogares, tendrían una visión y una sensibilidad distinta. «Mantener el contacto permanente con la gente significa situarse como madre, situarse como abuela, situarse como esposa, todos los roles que la mujer tiene en su propia vida» (A14, UCR). En una línea de razonamiento similar, el estilo político femenino aparece vinculado con el entrenamiento social de las mujeres para llevar a cabo múltiples actividades, el cual les aportaría una serie de capacidades singulares para la acción política, valoradas como positivas en términos morales. «Nosotras tenemos la intuición, la sensibilidad. Yo creo que esa sensibilidad, esa capacidad que tiene la mujer de ver 360°, de estar trabajando, cuidando a los hijos y haciendo política a la vez, eso nos da un método de hacer política diferente, con una característica fundamental: la honestidad» (B10, PT). Los estilos distintivos de varones y mujeres también son asociados con una educación diferencial que conduce a que los roles «y el estereotipo que cada uno adquiere lo vuelque en su profesión, en su actividad y en sus deseos» (A30, PJ).

Desde otra perspectiva, el estilo político femenino descansa, principalmente, en la histórica exclusión de las mujeres de la arena política. En virtud de su propia experiencia de discriminación, las mujeres tendrían una voluntad mayor de democratización. No obstante, su inclinación a actuar en función de los afectos a menudo tendería a obstaculizar su desempeño y sus posibilidades de construir poder político. «Hay otra forma de hacer política», afirmó una legisladora argentina, «en parte por voluntad deliberada y en parte porque no hemos estado en los circuitos del poder. Entonces gozamos no sólo de una convicción de honestidad sino también de una ingenuidad interesante. Lo favorable es que tenemos una voluntad de ma-

yor democratización por una experiencia de discriminación, pero la solidaridad es más una solidaridad de afectos que estratégica: 'Apoyo tu proyecto de ley porque te quiero' y no porque vamos a construir una estrategia de poder para que este proyecto sea una ley. Soy muy crítica, [pero] de todas maneras se ha avanzado mucho» (A24, PJ). Su común experiencia de exclusión tornaría a las mujeres más sensibles en su actuación política, con cierta independencia de su orientación ideológica.

Estas disposiciones se pondrían de manifiesto, sobre todo, en la actitud de las parlamentarias respecto del tratamiento legislativo de *cuestiones de mujeres*. Aún así, también fue señalado que, al ingresar a la arena política, las cualidades femeninas interactúan y se modifican en su relación con las prácticas instituidas que afectan *horizontalmente* a todos los actores y de las cuales las mujeres no pueden abstraerse. «La mujer introduce en el mecanismo de hacer política su experiencia de exclusión. Eso lleva a una sensibilidad mayor en su forma de hacer política, pero no podemos abstraer del hecho de que la mujer en la política absorbe mucho del *modus faciendi* de la política instituida en la sociedad. Ella también es fruto de las relaciones políticas vigentes. Por eso, hay muchas mujeres que hacen política como los hombres. Pero la naturaleza de la exclusión que en realidad termina golpeando a todas las mujeres, independientemente de su orientación político-ideológica, la hace más flexible en las relaciones políticas. Hay mujeres conservadoras al frente de comisiones de mujeres en Asambleas Legislativas, al frente de gobiernos estatales, pero que a la hora de debatir cuestiones de mujeres muestran una sensibilidad mayor que muchos hombres que están al frente de esos organismos» (B2, PC do B).

Las manifestaciones de las diferencias

De acuerdo con la valoración de varias parlamentarias argentinas (particularmente de las pertenecientes a la UCR), las características femeninas asociadas con sus prácticas en la es-

fera privada estimulan una visión más humana de los asuntos públicos. En función de esta apreciación, que no fue sostenida por ninguna legisladora brasileña, una de las misiones que deben cumplir las mujeres es *humanizar* la política. «Esta otra visión de la mujer en los ámbitos de conducción es importante porque, es grande el término pero, diríamos, humaniza más ciertas cosas» (A27, UCR). «Somos más humanas en muchos sentidos, el ser más humana significa también el comprender mucho mejor a la gente. Entendemos mejor los problemas de la gente, porque hasta en eso hay que ser diferente, porque la política no tiene razón de ser, o la labor legislativa no tiene razón de ser, si no mantenemos el contacto permanente con la gente» (A14, UCR). Asimismo, algunas legisladoras argentinas aludieron a una interpretación según la cual, al luchar por ideales diferentes a los de los varones, las mujeres podrían «inyectarle mayor credibilidad a la política» (A22, UCR). En ciertos casos, la preocupación por solucionar los problemas de la población las llevaría incluso a abstraerse de los intereses partidarios y de la necesidad de obtener votos a través de su actuación política. «Acercarnos más a la gente, escucharla y poder solucionar sus cosas. No por un voto, sino por una necesidad [del otro], de un dinero, de unos anteojos, de un remedio, acercarnos y dar todo lo que podamos. Si no, a ¿quiénes representamos?» (A19, PJ).

Desde otra perspectiva menos difundida, la responsabilidad de transformar la política y de *acortar la distancia entre los representantes y los representados* debe ser compartida por varones y mujeres. En este plano, las modalidades femeninas de ejercer la actividad política son estimadas como deseables para el conjunto de los legisladores. A la luz de esta valoración, algunas parlamentarias argentinas señalaron que, en ocasiones, se generan procesos de entendimiento y aprendizaje mutuo a través de la interacción entre legisladores de ambos sexos. «Yo creo que, en general, las mujeres hacemos otro tipo de política, diferente a los varones. He visto hombres también haciendo este tipo de política. Yo aprendí mucho de un ex gobernador,

un ex legislador. Él tenía una forma de hacer política que yo comparto mucho, que era el de casa a casa, el de la humildad, el de bajar, el de no privilegiar tanto esa rosca» (A15, PJ). En otros casos, en cambio, dichas interacciones fueron evaluadas según una dinámica que acentúa la funcionalidad de los aportes específicos que realizan mujeres y varones. Esta aceptación de la *complementariedad* tiende a perpetuar las diferencias en la actuación de cada género y la tendencia a situar a las mujeres en una posición secundaria, centrada en el acompañamiento a otros. «Somos distintas a los hombres, a nosotras nos interesan otros temas. Yo siempre digo que un equipo donde hay un varón y una mujer que se entiendan y que dividan las tareas es un buen equipo. En el caso de mi bloque, que preside un varón, yo lo acompaño desde mi cargo» (A29, FR).

Más allá de los diferentes argumentos y líneas de razonamiento arriba mencionados, gran parte de las legisladoras de Argentina y Brasil coincidió en señalar que la mayor sensibilidad y responsabilidad de las mujeres les permite situarse de un modo más cercano a la realidad o a las necesidades de la ciudadanía. «La mujer es más responsable, más consciente. No se trata de hacer caridad ni de ser buenita, sino de proteger a los más débiles, los vulnerables» (B15, PFL). Precisamente, esta orientación fundamentaría su dedicación a temas que no concitan la atención de los legisladores masculinos. «Somos, como suele decirse, más trabajadoras de los temas en los cuales los hombres no se involucran. No son solamente los temas de la mujer, son los temas de la niñez, de la infancia, de la adolescencia, de los jóvenes, de las adicciones, de la educación, en general son temas en los cuales hay muy poco involucramiento de legisladores» (A9, FG). Esta inclinación aparece asociada con una mayor conciencia social, pero también con el ejercicio de un estilo político marcado por la inmediatez o por la solución de problemas concretos. La *gran política* y el diseño de sus lineamientos y estrategias siguen siendo, en términos generales, un dominio masculino.

Aunque los testimonios de las parlamentarias brasileñas y argentinas sugieren que esta suerte de división sexual del tra-

bajo político tiene vigencia en ambos países, la misma es valorada por las legisladoras de distintas maneras. En Argentina, la mayor inclinación de las mujeres a la acción social está arraigada en el contexto histórico de su acceso al derecho de votar y poder ser elegidas.¹⁶⁸ En 1949, con la creación del Partido Peronista Femenino (PPF), esta fuerza política pasó a asegurar a las mujeres un tercio de las nominaciones a cargos electivos. No obstante, dentro del peronismo la participación femenina adquirió rasgos distintivos. Las militantes y líderes femeninas tenían, en ese marco, la explícita misión de realizar acciones concretas de índole social, y de «aportar valores espirituales y morales» (Bianchi y Sanchís, 1988: 71) a la actividad política. Bajo la conducción de Eva Perón –que constituyó el nexo entre el PPF y las otras dos ramas del partido, la sindical y la política– las mujeres lograron acceder al desempeño de cargos electivos en proporciones muy elevadas para los parámetros internacionales de mediados de siglo, pero su participación en las decisiones políticas más amplias resultó limitada. A partir de la labor social de Eva Perón, y de su función simbólica como *modelo de actuación política*, esta modalidad parece continuar influyendo la actuación y el discurso político de las mujeres argentinas. «Somos más sociales, nos fijamos más en lo que va a pasar con la gente, con el pueblo, con el quehacer diario de una persona. Yo creo que la mujer construye muy desde abajo. Y este es el ejemplo de Perón y Evita. Perón era un gran estadista que veía con estrategia qué iba a hacer en su accionar político, en cambio Eva Perón era inmediateista» (A2, FREPOBO). Si bien el citado testimonio pertenece a una diputada de origen justicialista, podría sostenerse que el legado histórico del peronismo continúa gravitando sobre la definición de los roles políticos de las mujeres más allá de la pertenencia a ese partido. «Yo noto en mi provincia que las mujeres

¹⁶⁸ Sobre este tema, véase Bianchi y Sanchís (1988).

que hacemos política escuchamos más a la gente, nos damos el tiempo para hablar con la gente que tiene problemas. En cambio, yo veo que los políticos, los varones de mi provincia, están ocupados en cosas más grandes» (A6, UCR).

Desde la perspectiva de algunas parlamentarias de Brasil, la mayor dedicación de las mujeres a temáticas sociales y al trabajo más cercano a la población no sólo se deben a su sensibilidad y experiencias de vida sino también al hecho de que el espacio de las *grandes acciones* es monopolizado por los políticos masculinos. La preocupación por lo social aparece aquí como un espacio vacante, disponible para la acción política femenina. «Yo creo que la mujer tiene más sensibilidad para ver cosas que son difíciles. No sólo para la mujer, sino para toda la gente. En el hambre, en la violencia contra la mujer y los niños, la mujer observa mucho más los detalles de estas cosas, con más profundidad. Da la impresión de que los hombres se dirigen más hacia las grandes acciones y *sobra* para las mujeres este trabajo más orientado a las personas» (B5, PFL).

Varias parlamentarias de ambos países señalaron que las mujeres tienen una relación más cercana que los varones con *las bases*, definidas en un sentido amplio y diferenciado según cada contexto nacional. En el caso de Brasil, las mismas fueron relacionadas predominantemente con los movimientos sociales y con las trayectorias previas de las legisladoras. «Creo que las mujeres, generalmente, provienen de movimientos sociales o de categorías profesionales, pero mucho más de movimientos sociales, como fue, inclusive, mi trayectoria. Yo me fui al sindicato primero y, después, empecé también a tener una participación en el partido político» (B7, PT). En cambio, de manera coherente con sus principales vías de acceso a la política institucional, las legisladoras argentinas se refirieron más específicamente a las *bases partidarias*. En este plano, establecieron diferencias entre los esfuerzos realizados por las mujeres en aras de alcanzar acuerdos y establecer alianzas horizontales, y las modalidades de actuación de sus colegas masculinos, que se preocuparían primordialmente por lograr

acuerdos *de cúpulas*. «Pienso que [el de las mujeres] es un trabajo más de base que de cúpulas. Una tiene, me parece, una natural vocación de construir consenso. No discutimos, no arreglamos [todo] a las trompadas, no lo podemos arreglar *a lo macho*; entonces necesariamente buscamos la paz o el diálogo y hacemos alianzas de base. Los hombres, sobre todo cuando están en cierto nivel, trabajan más en el arreglo de dirigentes, de cúpula» (A5, MPN).

Finalmente, y en estrecha asociación con lo anteriormente señalado, en las apreciaciones de las legisladoras brasileñas y argentinas las mujeres se distinguirían por su mayor apertura al diálogo, la búsqueda de equilibrios y la acción colectiva. «Por lo que he visto, los hombres son más funcionales. Las mujeres son más reservadas, escuchan más, conversan más, toman decisiones más pensadas. Yo creo que nosotras hacemos un *colectivo* a la hora de discutir algún asunto. Todas las semanas converso con mujeres que me siguen en la trayectoria política, estoy siempre escuchando, siempre hablando» (B4, PT).

¿Las mujeres deben trabajar más y mejor para alcanzar sus metas y para ser reconocidas?

De acuerdo con la valoración prácticamente unánime de las entrevistadas de Argentina y Brasil, las parlamentarias tienen que trabajar más y mejor que los varones para poder cumplir con sus responsabilidades y para ser reconocidas por sus logros. Mientras que, al evaluar las diferencias entre los estilos políticos de mujeres y varones, las legisladoras enfatizaron los aspectos *positivos* de las competencias adquiridas en la esfera privada, en este plano los estereotipos culturales asociados al rol históricamente desempeñado por ellas en el marco de la división sexual del trabajo fueron visualizados claramente como una desventaja para su desarrollo político. De esta manera, se ponen de manifiesto la ambigüedad y las tensiones inherentes a los argumentos que destacan las ventajas de las *cualidades fe-*

meninas en términos de un potencial orientado a *hacer la diferencia y reformar la política*.

A propósito, los testimonios de las legisladoras de ambos países resultan elocuentes. Las responsabilidades unilaterales propias de la vida familiar (en particular las asociadas con la crianza de los hijos), así como las competencias y experiencias adquiridas en ese ámbito, no son reconocidas en la arena institucional como una fuente de enriquecimiento de las prácticas políticas. Por el contrario, suelen alimentar el prejuicio según el cual las mujeres no poseen las *mismas habilidades* que los varones para desempeñar ciertas funciones. En el marco de las relaciones de poder vigentes, esto es a menudo interpretado en términos de una supuesta falta de competencias de las legisladoras. Una parlamentaria brasileña del PT ilustró esta valoración argumentando que, «infelizmente», aún hoy perdura la idea según la cual «la mujer no ‘está hecha’ para hacer política, no ‘está hecha’ para participar en la sociedad en general, está hecha para procrear» (B13, PT).

De este modo es posible apreciar que, a pesar de que gran parte de las legisladoras brasileñas y argentinas posee antecedentes importantes en el desempeño de cargos legislativos o ejecutivos y en el ejercicio de funciones de liderazgo político y social, el prejuicio sobre la supuesta menor capacidad de las mujeres continúa expresándose con fuerza en el ámbito político-institucional. Dicha situación obliga a las parlamentarias a tener que demostrar constantemente su idoneidad. «Tenemos que rendir examen todos los días, demostrar que somos capaces. A pesar de que en la Cámara de Diputados la mayoría de las mujeres, por lo menos en mi bloque, ha tenido antecedentes en otros cargos ejecutivos o legislativos, cuando llegamos a estos cargos debemos demostrar nuestra capacidad permanentemente» (A4, UCR), manifestó una parlamentaria argentina. Desde una perspectiva análoga, el siguiente testimonio de una legisladora brasileña destaca las dificultades asociadas con una estimación devaluada de las capacidades femeninas: «Un ejemplo es el mío. No me fue fácil llegar aquí.

Tuve que ser madre, esposa y líder, en este mundo masculino que cree que la mujer no tiene capacidad de adquirir las mismas cualidades. No tenemos las mismas cualidades porque somos diferentes, pero sí las necesarias para ejercer el mismo trabajo que ejerce un hombre. Y por eso una tiene que demostrar que es más capaz y que tiene capacitación» (B10, PT). De acuerdo con buena parte de las apreciaciones ofrecidas, los esfuerzos que las mujeres deben desplegar en aras de alcanzar sus propósitos se relacionan, principalmente, con un mandato externo. No obstante, algunas legisladoras también manifestaron verse condicionadas por exigencias propias. «Las mujeres tenemos tan internalizada [la demanda] que nosotras mismas nos exigimos así. Entonces, vamos retroalimentando permanentemente esta exigencia» (A5, MPN).

Las desventajas que experimentan las mujeres en el desarrollo de su labor parlamentaria no se restringen a los preceptos señalados. A propósito, algunas legisladoras argentinas hicieron hincapié en un aspecto relevante del funcionamiento institucional, dado por la capacidad de forjar relaciones formales e informales entre los legisladores. A diferencia de las legisladoras, los parlamentarios masculinos comparten experiencias y códigos históricamente construidos, lo cual les permite aprovechar mejor las oportunidades de construir poder político. «Yo creo que hay un conjunto de prácticas, un conjunto de vínculos construidos a lo largo de muchos años de negociación política, de vínculos que se construyen entre los hombres [...] Los hombres tienen sus propios códigos y, además, ellos tienen sus salidas. Eso crea relaciones de amistad, de contacto, a las cuales las mujeres no tenemos un fácil acceso» (A11, UCR). «Las mujeres tienen que trabajar un montón y muchas veces no se toman en cuenta sus logros. Yo creo que los hombres han podido nuclearse para fortalecerse» (A18, PJ).

Las mayores exigencias que experimentan las mujeres también fueron explícitamente vinculadas con la desigual distribución del poder entre los géneros al interior del Congreso. El hecho de que éste siga siendo ejercido predominantemen-

te por varones obligaría a las legisladoras a encarar una disputa por el acceso a las instancias de decisión en un clima de subestimación de sus capacidades. En tal sentido, varias parlamentarias argentinas indicaron que existen estándares diferentes para evaluar las competencias y los logros alcanzados por parte de varones y mujeres. «Venimos con la carga de que tenemos que hacer todo bien. Sin duda, si no lo haces mejor que ellos no accedés a nada. Lo tenés que hacer mejor y *demostrar* que sos mejor. En el caso de los varones, nadie les pide pergaminos y antecedentes, lo cual, en cambio, es una constante cuando defendés a una mujer. Tenés que decir que es profesora de esto, que es licenciada en lo otro, que trabajó. [En cambio, respecto de los varones alcanza mencionar que] es fulano de tal, es el doctor tal y nadie discute» (A26, UCR). También fue señalado que «al hombre se le perdonan muchas más cosas que a la mujer [y aunque diga] una barbaridad, nadie le dice nada. Si una mujer se equivoca, realmente es tremendo [lo que ocurre] de parte de los hombres» (A15, PJ). El avance de las mujeres en el Parlamento es lento y requiere de un «trabajo muy arduo» (A9, FG), observó otra parlamentaria.

Este escenario se torna aún más complejo si se considera que, en los discursos de la mayoría de las parlamentarias, prevalece el deseo de ser valoradas por parte de sus pares masculinos en función de los esfuerzos realizados. Sólo una minoría de ellas enfatizó que el reconocimiento de la labor desarrollada será el resultado de las luchas que lleven adelante las mujeres en pos de lograr la afirmación y el respeto de sus propios derechos.

Obstáculos experimentados en el marco de la labor legislativa

Prácticamente todas las legisladoras brasileñas y la mayoría de sus pares argentinas manifestaron que uno de los obstáculos principales que deben enfrentar en su labor legislativa consiste en el trato desigual que reciben por razones de

género.¹⁶⁹ A propósito, existe un amplio acuerdo acerca de que los varones siguen conservando «la voz dominante» en ambos Parlamentos. Esta situación no sería necesariamente el resultado de una decisión deliberada, sino de una *naturalización* de la autoridad masculina. «No sé si todos tenemos los mismos beneficios o la misma autoridad dentro del bloque. Ante un determinado tema que se trate en la Cámara, por lo general, por más que conozcamos el tema varones y mujeres, primero habla el varón. Si se puede compartir el tiempo se comparte y, si no, habla el varón y no la mujer. Lo definen los hombres. Simplemente para ellos es natural, ni siquiera lo hacen de malos, es lógico que hablen primero y que vos hables después, ya lo tienen internalizado» (A14, UCR), expresó una legisladora argentina. El testimonio de una parlamentaria brasileña pone en evidencia similares tendencias en el Congreso Nacional de su país. «Yo entiendo que se valoriza más a los hombres. Ellos hablan más, se los pone más en papeles de destaque. Incluso dentro del bloque, yo entiendo que los hombres son más valorizados. Siempre creen que ellos tienen más condiciones para asumir cargos y papeles que las mujeres» (B7, PT).

De acuerdo con la valoración de las legisladoras, la hegemonía de la «voz masculina» se funda en el persistente prejuicio sobre la supuesta mayor capacidad y habilidad de los políticos masculinos. «En general se busca el hombre porque hay un preconceito de que tiene mayor capacidad, o que va a poder contestar mejor o que políticamente es más hábil que la mujer. Pero no es así, acá hay machismo que se nota» (A15, PJ). En consonancia con esta apreciación, una legisladora brasileña expresó que el Congreso Nacional de su país continúa siendo un espacio «extremadamente machista» en el cual, aunque se han logrado avances, todavía los varones son quienes «reparten las cartas» (B2, PC do B).

¹⁶⁹ Cabe destacar que, a diferencia de las legisladoras de Brasil, un tercio de las entrevistadas argentinas manifestó haber podido realizar su trabajo en condiciones de igualdad en relación con sus colegas masculinos.

Estas valoraciones permiten advertir que, a pesar del incremento de la presencia femenina en la arena legislativa (más abrupto y acelerado en el Congreso argentino y menos significativo en el caso de Brasil), ésta sigue siendo un espacio con dinámicas y patrones de interacción que jerarquizan los parámetros masculinos e imponen estándares de evaluación diferenciados en términos de género. Las mujeres, por el hecho de haber incursionado más tardíamente en el desempeño de estos cargos, al ingresar al Parlamento enfrentan el reto de adaptarse a estructuras, valores y normas de funcionamiento instituidas en su ausencia. «A nosotras nos resulta muy difícil entrar en el código de los varones y entender cuál es la lógica para el logro de determinados proyectos» (A11, UCR). En este contexto, a menudo, las legisladoras se verían obligadas a adoptar pautas de conducta y estilos *masculinos* para lograr afirmarse, destacarse y hacerse escuchar: «Yo ya encarné muchas veces ‘el estilo hombre’ para ver quién habla más fuerte» (B4, PT). Por su parte, una senadora argentina sostuvo que la incorporación de mujeres en espacios históricamente ocupados casi exclusivamente por varones puede provocar cierta incomodidad: «el ‘*son cosas de mujeres*’ sigue existiendo y, aunque hoy somos un 33% de mujeres [en la Cámara alta], este era un ámbito plenamente masculino. Entonces somos las recién llegadas que vinimos a invadir y a molestar» (A24, PJ).

En otro plano, diversas legisladoras que manifestaron haber recibido un trato desigual no se refirieron a la histórica marginación de las mujeres del ámbito parlamentario sino que aludieron al contraste entre la situación de las personas que asumen por primera vez un cargo legislativo nacional y la de los legisladores y de las legisladoras que desempeñaron mandatos anteriores. En algunos testimonios, el hecho de *ser mujer* y el de *ser nueva* en el Congreso se conjugan de manera compleja. De modo ilustrativo, una parlamentaria explicó su imposibilidad de definir el origen de ciertas exigencias y dificultades experimentadas: «Ahí se me mezcla todo, porque hay legisladoras que tienen muchos años y conocen todos los

vericuetos, es muy difícil» (A18, PJ). En este escenario, también se expresaron sentimientos de lejanía o de *extrañeza*. Tal como lo manifestó una legisladora brasileña, en el momento de su ingreso al Parlamento percibió un ambiente *individualista y cerrado*, dominado por los parlamentarios (varones y mujeres) más antiguos, habituados a las reglas de juego. «Yo creo que los parlamentarios más antiguos han adquirido el vicio, en el buen sentido, de dominar la casa y la marcha de los proyectos y demás. Me parece que, a veces, no logran darse cuenta que a su lado hay una persona que acaba de llegar. Son cerrados en ese sentido, tienen esa dificultad, ‘cada uno por sí mismo y Dios por todos’. Las personas, tanto hombres como mujeres, pasaban por el pasillo y no decían ni siquiera buenos días o buenas tardes. Yo lo veía como algo horrible» (B8, PP). Mientras que esta entrevistada señaló haber podido recurrir a la bancada femenina para compartir sus impresiones –aunque sólo con colegas de su misma condición, es decir, con las que «llegaron este año y el año pasado»–, en ningún otro testimonio de las legisladoras brasileñas y argentinas se hallaron referencias que permitan suponer la existencia de iniciativas colectivas de articulación entre mujeres que impliquen un acompañamiento para sortear las dificultades señaladas.

Respecto del trato desigual en el Congreso, otro aspecto enfatizado por las parlamentarias de Argentina y Brasil fue el limitado acceso de mujeres a las instancias de decisión y conducción legislativas.¹⁷⁰ Dicha situación no sólo fue evaluada como injusta sino también, primordialmente, en términos de una limitación de sus posibilidades de desempeñar sus tareas de manera eficiente. En este registro valorativo, se señalaron aspectos tales como el menor conocimiento de las mujeres de *las tramas de las relaciones entre los hombres en la Cámara*, la concesión de más espacios a los varones y su goce de ciertos privile-

¹⁷⁰ Para un análisis más detallado de este aspecto, véase capítulo 8.

gios, por ejemplo respecto de la celeridad con que se encuentran soluciones a los problemas planteados por ellos. «Las jefaturas de bloque le dan mayor espacio o mayor respeto a los hombres que a las mujeres y esto se evidencia en todo, desde los privilegios a la resolución de los problemas con una velocidad o con una atención absoluta» (A31, PJ), precisó a propósito una senadora argentina. Además, la mayor cercanía que suelen mantener los líderes políticos con los legisladores, a menudo llevaría a la negociación y celebración de acuerdos exclusivamente entre ellos. Con estos propósitos, por ejemplo, suelen realizar reuniones sin aviso previo o monopolizar determinada información. «Nos dan menos información, se reúnen ellos para decidir cosas y nosotras ni enteradas. Si nos enteramos, a lo mejor vamos y protestamos. Pero ya es la norma. O a veces una mira una mesa del partido y están todos hombres, no hay una mujer» (A21, UCR).

Por su parte, varias legisladoras de ambos países señalaron que determinadas actitudes y modalidades de actuación de los parlamentarios tienden a colocarlas en una posición subalterna. En su expresión más evidente, éstas se manifiestan en descalificaciones o en la utilización de términos peyorativos. «En cuanto se deja hablar a una mujer se la ridiculiza, hay una intención de ridiculizar siempre» (A25, bloque unipersonal), manifestó una legisladora argentina, en tanto una parlamentaria brasileña señaló que «en determinadas situaciones, tenemos que ir a la Comisión de Ética y denunciar a hombres que, al utilizar el micrófono, nos descalifican, usan términos peyorativos» (B10, PT). En otros casos, más mencionados por las legisladoras de Brasil, dicha tendencia se evidencia de un modo sutil, como, por ejemplo, bajo la forma de una *caballerosidad* y una *mayor paciencia* de los legisladores frente las iniciativas elaboradas por mujeres —«cuando vamos a presentar un proyecto, los hombres tienen un poco más de paciencia» (B4, PT)— o a través de halagos a su elegancia y belleza.

De acuerdo con Amorós (1990), la galantería y la sobreprotección son formas de no considerar al otro como par y de

excluirlo, de esta manera, de la comunidad de los iguales. «Generalmente los hombres nos ven superficialmente. Es así: ‘estás guapa, estás elegante, estás esto o aquello’. Nunca, o difícilmente, te elogian así: ‘te has mostrado capaz, has tenido un buen desempeño’» (B9, PMDB). A modo de respuesta frente a estas *consideraciones* masculinas, algunas parlamentarias brasileñas señalaron que, para lograr determinados propósitos o doblegar resistencias, en ocasiones se valen de los estereotipos vigentes. «Yo creo que es con simplicidad, con humildad, con *jeitinho*¹⁷¹, como la mujer puede conseguir el apoyo de los hombres» (B11, PTB). Desde otra perspectiva, dicho patrón de relación entre los géneros debería ser modificado pero, *mientras tanto*, las mujeres podrían aprovechar estas *apreciaciones especiales* de sus colegas como un *recurso* para lograr la aprobación de sus proyectos. «Yo creo que los propios hombres les hacen una especie de concesión a las mujeres. Es esa cosa de que la mujer es el *sexo frágil*. Algún día, vamos a ir marchando juntos, discutiendo juntos y vamos a llegar a alcanzar *ese mismo nivel*. Pero mientras tanto, este también puede ser un *método* para que nosotras consigamos victorias en los proyectos que presentamos» (B6, PSB).

Debido a su incorporación más reciente en la arena política y a la inequidad aún imperante en la distribución del poder, en ocasiones las mujeres correrían el riesgo de volverse invisibles o «pequeñas y transparentes», tal como lo expresó una legisladora de Brasil. «En cualquier comisión nosotras pedimos la palabra primero, el presidente se descuida y se la da a un hombre. Entonces discutimos, hacemos lío, y él se discul-

¹⁷¹ *Jeitinho* es una expresión que se utiliza para señalar actitudes que implican un pedido personal o la utilización de algún tipo de influencia o recurso para resolver determinadas situaciones, en cuyo contexto se evaden procedimientos formales. Otra acepción puede ser la de actuar de una manera más delicada, calma o amigable, con vistas a doblegar resistencias. A propósito, véase Da Matta (2004).

pa y vuelve atrás, pero esto pasa muy seguido. No sé si soy pequeña y transparente, yo creo que ellos no me ven» (B13, PT). En un sentido análogo, una senadora argentina manifestó que la mayoría de los legisladores se conoce y reconoce desde hace muchos años, a la vez que maneja los códigos de la dinámica del trabajo y de las relaciones políticas. Estas circunstancias encuentran su manifestación, por ejemplo, en el registro diferenciado de la presencia de mujeres y varones en determinados actos o en el saludo entre *conocidos*. «Los senadores existen y nosotras no. Por darte un ejemplo –sin que sea mala la otra persona– llego yo y llega el senador. Por supuesto, yo no existo y el senador existe. Hay un seminario en alguno de los salones [de la Cámara] y llegan los senadores varones, los tienen a todos identificados y a nosotras no. Inclusive, cuando hacen las presentaciones –después de tres años ya es una risa para nosotras– a veces le decimos a los mismos muchachos de prensa, a los que hacen la locución, ‘yo también estoy, acordate’. Porque nombran a todos y parece como que se olvidan de las chicas» (A26, UCR). Esta tendencia se refuerza en el marco de los discursos de las legisladoras brasileñas y de algunas de sus pares argentinas que señalaron que las oportunidades de diferenciarse y de dar visibilidad a sus actividades son, para ellas, cuestiones críticas. «Salir de la uniformidad para aparecer y ser notada» por su trabajo y destacarse en «ese mundo que es el Congreso Nacional» (B10, PT) constituye un desafío difícil de sortear, especificó una parlamentaria de Brasil.

En cuanto a otros obstáculos experimentados por las legisladoras en el desarrollo de su función legislativa, los pocos avances alcanzados respecto de la aprobación de proyectos de ley fueron evaluados como un factor de desaliento. En el caso argentino, estos problemas no fueron mayoritariamente relacionados con la condición de género de las entrevistadas sino con una escasez generalizada de debate, con el peso excesivo de ciertos distritos electorales en la agenda del Congreso Nacional, con el «abuso de las mayorías» y con la «hegemonía del

Poder Ejecutivo». Asimismo, de acuerdo con las parlamentarias argentinas, si bien a partir de la entrada en vigor de la Ley de Cupo Femenino las mujeres tienen mayores posibilidades de acceder al Congreso, aún disponen de menores oportunidades que sus pares masculinos para desarrollar sus tareas y carreras políticas. «Aunque podamos acceder [al Congreso de la Nación] por el cupo, esto no significa que todo esté arreglado. Después tenemos que pelear en nuestro propio bloque y por nuestros espacios dentro de la Cámara» (A4, UCR).

La tensión entre los requerimientos de las esferas pública y privada, y la consiguiente necesidad de conciliar la labor política con las responsabilidades de la vida familiar, también fue aludida como un obstáculo considerable por buena parte de las parlamentarias brasileñas y argentinas. La ausencia o lejanía del hogar, así como la preocupación por los hijos, en algunos casos son experimentadas de manera angustiante. «Quizás el desarraigo es el mayor obstáculo. Cuando una viene de una provincia chica, como la mía, este mundo tan distinto es duro. No es fácil dejar parte allá y parte acá» (A15, PJ). La familia ocupa los «espacios intersticiales de la militancia» (B2, PC do B), manifestó una parlamentaria brasileña que se refirió a esta situación en términos de un «alto precio» que las mujeres aún hoy deben pagar para poder dedicarse a la política. La actividad política, indicó otra legisladora, «tiene una lógica que a mí me molesta mucho. Algunos horarios de reunión que no se comparan con los horarios de las actividades *normales* dificultan mucho el ejercicio de la maternidad. Es lo más difícil de compatibilizar» (A13, PJ). Incluso las parlamentarias cuyos hijos son adultos manifestaron que estos dilemas personales perduran más allá de la etapa de la crianza. Las mujeres nunca abandonan el rol familiar, por lo cual su situación siempre es diferente a la de los varones y mucho más agobiante.

Esta situación se torna aún más ardua por la carencia de iniciativas que permitan establecer un equilibrio entre las actividades de las esferas pública y privada como, por ejemplo,

en la forma de instalación de guarderías en los lugares de trabajo o de la adecuación de los horarios laborales a las funciones que demanda la vida familiar. Debido a que las mujeres continúan haciéndose cargo de la mayor parte de las responsabilidades domésticas, la deficiencia en la implementación de este tipo de medidas suele ser considerada un problema que solamente las afecta a ellas. El testimonio ofrecido por una parlamentaria argentina ilustra las valoraciones de varias entrevistadas al respecto: «El varón se va, deja los chicos en la casa con la señora; entonces, cuando una plantea que el Congreso debería trabajar en determinados horarios o que tendría que tener prevista una guardería [para los niños], por ahí cuesta mucho que el varón lo entienda» (A5, MPN). No obstante, el aparente desentendimiento de los asuntos domésticos por parte de sus pares masculinos no condujo a que las parlamentarias demanden de manera explícita un reordenamiento de los roles que le competen en ese ámbito a ambos géneros. En sus discursos, la atención de la familia y de los hijos fue casi exclusivamente asumida como una responsabilidad de las mujeres. La predominante concentración de los varones en los asuntos públicos en detrimento de su participación responsable en los domésticos, sólo fue considerada por algunas legisladoras en cuanto a la sobre-exigencia que ello les genera o en términos de una falta de *ayuda* de sus cónyuges en lo ateniendo al trabajo familiar. «En una casa, no siempre el hombre cumple el rol de padre y la mujer el rol de madre. A veces una cumple los dos» (B1, PMDB). «Mi marido también me ayuda, pero en la parte política, porque en la parte doméstica, nada» (A17, UCR).

Ante la persistente dicotomía entre las mentadas responsabilidades públicas (masculinas) y privadas (femeninas), las mujeres comprometidas con la política «siempre tienen que optar por estar en un lugar u otro» (A1, PJ). Esta decisión de situarse en diferentes espacios de actuación les provoca conflictos. Algunas legisladoras expresaron sentir «una carga de culpa grande» (A11, UCR) o una necesidad permanente de

compensar su ausencia en la esfera familiar. «Cuando tenés hijos que van creciendo y llegando a la adolescencia, te das cuenta de que gran parte de los problemas de la adolescencia se pueden haber dado en función de tu ausencia. Entonces te pega la culpa, el cargo de conciencia, todo eso. Eso es una dificultad» (B14, PT).

Con todo, los testimonios de las legisladoras no permiten divisar que la necesidad de conjugar las exigencias derivadas del ámbito doméstico y de la esfera pública signifique un impedimento insalvable para el ejercicio de su actividad política. «Una también va sorteando esas piedras que hay en el camino en función del objetivo real que tiene» (A15, PJ). Asimismo, gran parte de las parlamentarias afirmó que sus familiares (en particular sus hijos) reaccionaron positivamente ante su intención de asumir un cargo legislativo nacional. «No sentí reacciones adversas. Fui privilegiada. Fueron reacciones buenas, de incentivo y de fe, principalmente» (B14, PT). Adicionalmente, varias legisladoras señalaron que, debido a sus trayectorias previas, sus familiares «están acostumbrados a las exigencias de la vida política» (A13, PJ) y que, en muchos casos, tomaron la decisión de asumir un cargo legislativo nacional a partir de una discusión familiar previa.

Finalmente, en algunos discursos los obstáculos experimentados y el trato desigual recibido no se fundamentan sólo en una discriminación por motivos de género. Ser joven, pertenecer a una provincia o a un partido pequeño, o no contar con el aval de un líder importante, fueron aspectos mencionados como dificultades particularmente relevantes para algunas mujeres.

Aspectos agradables y difíciles de la labor legislativa

A la hora de evaluar cuáles fueron los aspectos más agradables y difíciles de su labor parlamentaria, la mayoría de las legisladoras argentinas manifestó disfrutar de sus funciones, califi-

cadadas como un trabajo *apasionante*. «En realidad estoy muy agradecida de ser parlamentaria, me encanta el trabajo en comisiones, estudiar, el debate, la consulta, que sea un ámbito plural. Todo eso me entusiasma» (A24, PJ). Gran parte de las legisladoras brasileñas, en cambio, manifestó sentirse triste y frustrada por no haber podido cumplir plenamente con sus expectativas iniciales de incidir sobre la agenda política y de concretar iniciativas transformadoras de la realidad de su país. Aún así, algunas parlamentarias de ese país evaluaron como reconfortante la oportunidad de poder luchar por la realización de sus ideales políticos y de llevar al Parlamento las opiniones de ciertos sectores desfavorecidos de la ciudadanía.

Las parlamentarias argentinas calificaron como positiva la resolución de problemas concretos de la población. Asimismo, las distintas etapas de la elaboración de un proyecto de ley fue definido como «el trabajo efectivo y profundo» (A28, PJ), tanto respecto de «la búsqueda de ideas innovadoras» como de alternativas que «intenten perfeccionar o profundizar algunos proyectos que ya vienen dados por el Poder Ejecutivo» (A9, FG). El estudio de las iniciativas que se presentan en las Cámaras, su debate y la posibilidad de hacer aportes para su mejoramiento y concreción también fueron indicados como aspectos reconfortantes por parte de las legisladoras de Argentina.

Para buena parte de las parlamentarias argentinas y para algunas de sus pares brasileñas, las comisiones son instancias que ofrecen condiciones favorables para el desarrollo de su labor legislativa. En ese marco, valoraron positivamente la posibilidad de «escuchar otras voces que enriquecen los proyectos» (A27, UCR), de participar del «juego de aprobar proyectos» (B8, PP) y de entablar debates sobre temas específicos. Estas instancias posibilitarían un «razonamiento más lógico [que] «en el plenario no tenés condiciones de elaborar» (B1, PMDB). Varias legisladoras de ambos países coincidieron en señalar que las comisiones son las instancias en las que realmente se trabaja.

De manera consistente con lo señalado en capítulos previos, la mayoría de las parlamentarias de Argentina y Brasil expresó su satisfacción respecto de las materias a las que se dedican y de la posibilidad de representar a determinados segmentos sociales. «Me gusta muchísimo formar parte, trabajar, militar dentro de los innúmeros segmentos considerados minorías en nuestro país» (B6, PT). En el caso argentino, algunas legisladoras destacaron la oportunidad de incorporar ciertos temas tradicionalmente no contemplados en la agenda política. «Lo que más me gusta son los temas que trabajo, porque en general son los que no están en la agenda pública ni en la del Senado, entonces es todo un logro poder imponerlos» (A25, bloque unipersonal). En ambos casos, el «contacto con la gente, la esperanza que nos depositan» (B3, PSDB) y la posibilidad de «ayudar a ciertas categorías, defendiendo sus puntos de vista» (B12, PT) fueron apreciados como satisfactorios. La consulta con asociaciones u organizaciones de la sociedad civil y la elaboración de propuestas a partir de temas y de preocupaciones acercadas por ellas fueron evaluadas de un modo muy positivo. «Me gusta mucho trabajar, elaborar [una propuesta], recrear una ley, pero viniendo siempre de alguien o de un grupo, o de una idea de otros» (A30, PJ).

En cambio, las dificultades de avanzar en la concreción de sus iniciativas fueron aludidas como uno de los aspectos más arduos por parte de las parlamentarias argentinas. Tal como lo expresó elocuentemente una legisladora, «lo frustrante es que pocas veces puede lograrse un resultado» (A9, FG). A menudo, las normas de funcionamiento del Congreso serían manipuladas para frenar el tratamiento de determinados proyectos que no se desea aprobar. A modo de ejemplo, precisó una diputada, «una ley penal juvenil que es importante no es motivo de veinte comisiones, es motivo de tres. Si la ponemos en veinte es como plantear que [la ley] no va a salir» (A5, MPN).

La dinámica del Poder Legislativo también fue valorada de manera crítica por parte de las parlamentarias brasileñas. Sin embargo, probablemente debido a los antecedentes de mili-

tancia en movimientos sociales de muchas de las legisladoras de ese país, las angustias que indicaron experimentar ante las dificultades para promover determinados cambios orientados a mejorar las condiciones de vida de la ciudadanía fue expresamente relacionada con el temor de no poder cumplir con las expectativas de los sectores que pretenden representar. «Venimos con una visión y una esperanza muy grande de solucionar las cosas. Creemos en la posibilidad de mejorar la calidad de vida de nuestra población. Pero cuando llegas aquí te das cuenta de que la cosa no es exactamente como pensabas» (B9, PMDB). En esta misma línea de razonamiento se inscriben las tensiones y conflictos que deben enfrentar las legisladoras que históricamente formaron parte de la oposición y que, al momento de ser entrevistadas, integraban las fuerzas del oficialismo. «Para una parlamentaria que viene del movimiento social y siempre fue oposición [el mandato] no resulta una tarea fácil» (B7, PT).

Gran parte de las legisladoras argentinas evaluó de manera crítica las modalidades del trabajo en el recinto, aspecto sólo excepcionalmente mencionado por las parlamentarias brasileñas. Las reuniones, argumentaron, son de muy extensa duración, los debates son repetitivos, poco concretos y raramente arrojan buenos resultados. La inclinación de muchos legisladores a escucharse a sí mismos, sin prestar mayor atención a la palabra de los otros, fue estimada como uno de los aspectos más negativos de esta dinámica. «Uno empieza a hablar, habla 45 minutos narcisistamente para escucharse y no [para] escuchar al otro. Cuando ya el tercero dice lo mismo desde otro ángulo, me revienta» (A18, PJ). Asimismo, fue cuestionada la falta de respeto mutuo entre parlamentarios y la escasa convicción con que algunos de ellos emiten sus votos. «Cuando salgo de esas sesiones», expresó una legisladora, «a veces soy otra persona y me dan ganas de decir ‘vuelvo al llano’» (A12, ARI).

Las *operaciones políticas* y las negociaciones poco claras, así como la pérdida de relevancia del Congreso en tanto espacio

de debate sustantivo y de búsqueda de acuerdos sobre el rumbo político nacional, fueron observadas como factores negativos por diversas parlamentarias de Argentina y Brasil. A propósito, los siguientes testimonios resultan expresivos: «Hoy se traen los temas y no hay debates. Acá no se discute a veces por intereses generales sino por conveniencias. Así nunca vamos a resolver los problemas [del país]» (A16, FMP). «Lo que no me gusta es servir de *office girl* de estructuras ejecutivas, estar pendiente de servicios, demandas, que son típicas del Poder Ejecutivo y son equivocadamente transferidas al Poder Legislativo. El Poder Legislativo se ha transformado en un elemento de homologación del Ejecutivo, y los parlamentarios en aprobadores de programas. Muchas veces, si estos resultados no son obtenidos por el Parlamento, se les atribuyen a los parlamentarios malas notas en lo que se refiere a su actuación, cuando en realidad su papel es de legislar y no de asfaltar calles o llevar adelante programas del Poder Ejecutivo. El papel del Parlamento es realizar el debate político y la construcción de la superestructura de opinión de un país, es debatir leyes, reglas de convivencia, y ese orden está subvertido. Esto me entristece mucho en el Parlamento brasileño» (B2, PC do B).

A la luz de lo expuesto a lo largo del presente capítulo, es posible advertir que las parlamentarias de Argentina y Brasil continúan enfrentando una serie de desventajas específicas que dificultan el desarrollo de su función legislativa. La histórica exclusión de las mujeres de la arena política y los roles que desempeñaron y desempeñan en el esquema de la división sexual del trabajo, aún hoy obran en contra de su desenvolvimiento en condiciones de igualdad en el campo político. Aunque se evidenciaron algunas diferencias entre las apreciaciones de las legisladoras brasileñas y argentinas, éstas parecen relacionarse primordialmente con las particularidades que caracterizan a las vías de acceso femenino a la política institucional de cada país, y sólo parcialmente con la participación cuanti-

tativa diferencial de las mujeres en ambos Congresos Nacionales. A propósito, resulta ilustrativo que las parlamentarias argentinas –cuyas trayectorias políticas se desarrollaron principalmente en el seno de las organizaciones partidarias– hayan ponderado los aspectos positivos de la labor legislativa más que sus pares brasileñas, quienes, en consonancia con los antecedentes de participación en movimientos sociales de buena parte de ellas, enfatizaron en mayor medida las dificultades experimentadas respecto de sus expectativas de efectuar aportes a la transformación de realidad de su país y sus temores de no poder defender adecuadamente los intereses de sectores que pretenden representar.

Finalmente, el análisis de los testimonios de las legisladoras puso de manifiesto la potencial tensión que experimentan las parlamentarias en función del desafío de demostrar sus competencias en aras de llegar a ser reconocidas como *iguales* y la aspiración, expresada por gran parte de ellas, de introducir cambios en la política institucional en función de ciertos atributos y cualidades *diferentes*.

10. CUOTAS, GÉNERO Y POLÍTICA EN ARGENTINA Y BRASIL: CONSIDERACIONES FINALES

Las mujeres de Argentina y Brasil comparten con sus pares de otros países una trayectoria histórica de exclusión y de marginación de la arena político institucional. Durante varias décadas, aún después de haber conquistado el reconocimiento de la igualdad formal de derechos políticos, no lograron integrarse de manera sistemática en las instituciones representativas en calidad de miembros elegidos.¹⁷² Esta situación, por cierto, se vio agravada por los sucesivos golpes de Estado y la consiguiente instalación de gobiernos de facto. Sólo a partir de los procesos de redemocratización política de la década de 1980, que pusieron término a las últimas dictaduras militares, Argentina y Brasil se sumaron a aquellos países en los cuales las mujeres comenzaron a reclamar medidas que permitieran atenuar sus desventajas en la arena de la competencia electoral.

En ese proceso, Argentina fue el primer país que sancionó una cuota mínima de candidaturas femeninas por medio de la reforma de su legislación electoral en 1991. En Brasil, si bien entre 1991 y 1993 el Partido de los Trabajadores y la Central Única de Trabajadores habían adoptado cuotas de género para la integración de sus órganos directivos, la primera medida si-

¹⁷² Como ha sido señalado en el capítulo 1, esta regla sólo se quebró por un breve intervalo en la Argentina durante el segundo gobierno de Perón y el tercer gobierno peronista de comienzos de los años setenta, cuando se registró una participación parlamentaria femenina considerable para los parámetros de aquella época.

milar para candidaturas femeninas fue adoptada en 1995 para las elecciones de nivel municipal. A partir de 1997, año en que se sancionó una nueva ley electoral, las cuotas de género comprenden a las candidaturas a todos los cargos de elección proporcional. En virtud de estos derroteros, actualmente Argentina y Brasil cuentan con cuotas legales destinadas a garantizar la incorporación de cierta cantidad de candidatos de ambos sexos en las listas partidarias para determinados cargos electivos. Sin embargo, si se comparan las legislaciones nacionales y sus respectivos marcos de aplicación, pueden constatarse considerables diferencias entre ellas.

En primer lugar, la ley electoral argentina prevé un cupo femenino mínimo del 30% mientras que la norma brasileña, al reservar un porcentaje mínimo del 30% y uno máximo del 70% para cada sexo, introduce cuotas neutrales. Aunque la experiencia internacional comparada no permite postular la existencia de ventajas de un sistema con relación al otro, las cuotas femeninas implican un reconocimiento explícito de la necesidad de superar el *déficit estructural* que sufren las mujeres en el plano de la competencia política. Las cuotas neutrales, en cambio, no evidencian de la misma manera las desigualdades existentes en la distribución del poder entre los géneros.

En segundo lugar, la Ley de Cupo Femenino argentina y su primer decreto reglamentario establecieron explícitamente que los lugares en las listas de candidatos a ser ocupados por mujeres debían asegurarles posibilidades ciertas de resultar elegidas. En ese sentido, se especificó con relativa claridad el sistema de intercalación de los postulantes según sexo y, asimismo, se determinó que no serían oficializadas las listas que no cumplieran con dicho requisito. A pesar de las posibilidades de fácil comprensión de estas disposiciones, inicialmente los partidos políticos demostraron resistencias que atentaron contra la correcta implementación de la norma. Ante este hecho, los recursos legales presentados por mujeres políticas a lo largo del país, con el apoyo del Consejo Nacional de la Mujer, condujeron a la promulgación de un segundo decreto

reglamentario en el año 2000, que definió con exactitud la ubicación que deben tener las candidatas en las listas partidarias, estableciendo una casuística extensa en previsión de cualquier caso que pudiera despertar dudas.

La legislación brasileña carece de esa precisión. Si bien en el marco de un sistema de representación proporcional con listas abiertas no es posible establecer especificaciones con relación al emplazamiento de las candidatas en las nóminas partidarias, el apartado de la ley electoral dedicado a las cuotas de género sólo hace referencia a la necesidad de *reservar* porcentajes mínimos y máximos de candidaturas para cada sexo que, de no alcanzarse, no pueden completarse con candidaturas del otro sexo. Al mismo tiempo, la ley autoriza a los partidos a postular hasta un 50% más de candidatos respecto del número de escaños por los cuales se compite en cada distrito electoral, sin obligarlos a completar ese porcentaje máximo. En la práctica, este arreglo se presta a neutralizar aún más los efectos de la ya escueta norma.

El decreto reglamentario de la Ley de Cupo Femenino adoptada en Argentina dispone la intervención de la justicia electoral en los casos de incumplimiento de la cuota y define explícitamente un sistema de sanciones. Además, otorga a todos los habitantes de cada distrito electoral el derecho de impugnar una lista que consideren violatoria de la Ley 24.012. La legislación brasileña, en cambio, no incluye ningún sistema de sanciones, dejando de este modo un vacío legal que ha permitido al conjunto de los partidos políticos de ese país no respetar las cuotas mínimas en las elecciones celebradas en 1998 y 2002.

A la luz del análisis y de la comparación de ambas experiencias nacionales, es posible apreciar que la precisión de la provisión de cuotas y la clara especificación de las posiciones que deben ocupar las candidatas en las listas partidarias, la existencia de sanciones para casos de incumplimiento y la vigilancia por su correcta aplicación fueron factores decisivos para el éxito cuantitativo del cupo femenino en la Argentina. En con-

trapartida, la ausencia de estas condiciones en el caso brasileño permite comprender el desempeño menos alentador de las cuotas en ese país. En virtud de los resultados de las elecciones legislativas nacionales (celebradas respectivamente en 2005 y 2002), las mujeres argentinas constituyen el 35,8% de los integrantes de la Cámara baja y el 42,3% del Senado de la Nación, mientras la participación de mujeres en la Cámara Federal de Diputados y en la Cámara alta de Brasil es de 8,2% y de 12,4%.

La segunda parte del presente trabajo se basó en el análisis de las experiencias personales y de las valoraciones subjetivas de un conjunto significativo de legisladoras nacionales de Argentina y Brasil. En cuanto a los principales hallazgos de la investigación en este plano, hemos podido constatar que las parlamentarias, en términos generales, exhiben niveles educativos elevados y amplias trayectorias de participación política. Más de la mitad de las entrevistadas de Argentina y Brasil inició su militancia a una edad temprana, durante la vigencia de regímenes autoritarios, y otro grupo importante lo hizo en el marco de las respectivas *transiciones* a la democracia. Sin embargo, en cada país se observaron patrones y ámbitos de participación diferenciados cuyas especificidades merecen destacarse.

En el caso argentino, las instancias principales de participación de las mujeres que actualmente ejercen cargos legislativos nacionales han sido los partidos políticos. La temprana y sólida estructuración de agrupaciones partidarias tales como la Unión Cívica Radical y el Partido Justicialista –que supo ser considerado el partido de masas más importante de América Latina (Abal Medina et al., 2003)–, así como el consecuente rol que han cumplido históricamente como arenas de socialización política de la ciudadanía, contribuye a explicar su centralidad como vías de acceso a la política institucional. Tampoco debería soslayarse el papel desempeñado por el peronismo con respecto a la incorporación de mujeres en la escena política argentina.

En el caso brasileño, al menos hasta el surgimiento del Partido de los Trabajadores en los años ochenta, los partidos han

sido tradicionalmente caracterizados como «débiles, carentes de organicidad e institucionalmente fluidos» (Araújo, 2004: 17), con un bajo grado de enraizamiento en la sociedad. En dicho marco, se puso de relieve el mayor peso de los movimientos sociales, de las asociaciones colectivas y de los sindicatos como espacios de participación y de ejercicio de funciones de liderazgo, incluso por parte de las legisladoras que poseen una afiliación partidaria de relativamente larga data. De hecho, las parlamentarias brasileñas enfatizaron sus vínculos con distintos movimientos colectivos por fuera de las estructuras partidarias, considerados una base importante de apoyo a su labor política. La experiencia de lucha y el consiguiente reconocimiento social fueron aludidos por las legisladoras como fuentes de *capital político*, en el sentido de un recurso valorado para estimular y dar sustento a una carrera electoral. Adicionalmente, un grupo reducido de las entrevistadas brasileñas hizo referencia al desempeño de distintas funciones en calidad de cónyuges de gobernadores e intendentes municipales, indicadas como un factor determinante de su involucramiento en la política. De este modo, la participación en movimientos colectivos (especialmente en el caso de las legisladoras del PT y otros partidos de izquierda) y los lazos maritales (en particular en el caso de las legisladoras de partidos considerados de derecha, tales como el PFL y el PP) se presentan como las dos avenidas principales de ingreso a la política institucional para las mujeres de ese país.

La mayoría de las parlamentarias entrevistadas de ambos países desempeñó funciones legislativas, ejecutivas y/o cargos partidarios antes de acceder a una banca en el Congreso Nacional, aunque –en consonancia con lo anteriormente expuesto– debe destacarse el mayor peso de los cargos ejercidos en organizaciones sindicales, universitarias y no gubernamentales por parte de las entrevistadas de Brasil. En suma, las trayectorias de las legisladoras entrevistadas contrarían el argumento convencional según el cual escasean mujeres con calificaciones y experiencia suficientes para desempeñarse

como candidatas a cargos electivos de orden nacional. No obstante, aún muchas mujeres que disponen de tales atributos se encuentran relativamente marginadas en los procesos de confección de las listas de candidatos, por el imperio de otras lógicas puestas de manifiesto en el análisis de los procesos de selección comandados por las organizaciones partidarias.

En relación con los procesos de nominación de candidatos, los casos de Argentina y Brasil ilustran dos dinámicas de competencia política distintas estrechamente vinculadas con ciertos rasgos propios de cada sistema electoral. A propósito, los testimonios obtenidos resultan altamente significativos para comprender cómo son procesadas las cuotas de género al interior de los partidos y cómo es percibida esta dinámica por parte de las legisladoras de cada país. En Brasil, en el marco de un sistema de representación proporcional con listas partidarias abiertas, fue recurrentemente señalado que no habría suficientes mujeres dispuestas a asumir *el desafío* de una candidatura. La aludida escasez de mujeres deseosas de disputar un cargo electivo nacional fue explicada en función de una falta de incentivos político-institucionales y de un cálculo racional de las potenciales aspirantes. En este escenario, lo verdaderamente relevante no sería lograr ser nominada como candidata (como ocurre en Argentina) sino contar con condiciones adecuadas para competir con posibilidades ciertas de acceder a una banca. De este modo, la barrera más importante para la participación electoral de las mujeres brasileñas se presenta en el momento de llevar a cabo las campañas. En ausencia de suficientes apoyos y recursos, la incorporación de mujeres en las listas de candidatos podría simplemente contribuir a sumar votos al partido y coadyuvar, de esa manera, a la elección de otras personas.

A la hora de definir quiénes serán los candidatos, los partidos brasileños priorizan a aquellos aspirantes cuyo ejercicio previo de cargos públicos (aunque también su desempeño en los medios masivos de comunicación, en el campo de la cultura, etc.) les aporta *visibilidad electoral*, resultando beneficia-

dos los actores que ya forman parte del juego político. En este contexto, en los discursos de las legisladoras las desigualdades de género aparecen subsumidas dentro del clivaje entre los *actores ya incluidos* y los *nuevos actores*, aunque *ser nueva* y *ser mujer* puede constituir una dificultad adicional. Desde esta perspectiva, las mujeres brasileñas se encuentran marginadas de la arena representativa como consecuencia de que, tradicionalmente, la política electoral de ese país ha sido un dominio masculino. En otros términos, la actual escasez de mujeres en el plano de la competencia política es percibida por las legisladoras como el producto de un juego político históricamente cerrado y restringido, monopolizado por varones. De tal manera, «las lógicas que comandan las estrategias de competencia responden a imperativos electorales que *desconocen, a la vez que reproducen, posibles desigualdades de género*» (Araújo, 2004: 25. El énfasis es nuestro).

En general, en Brasil las cuotas de género para candidaturas no se cumplen y, si bien durante los períodos electorales al interior de algunos partidos existen mujeres que discuten, promueven y organizan actividades de capacitación para las candidatas, no llegan a desarrollar estrategias de presión al respecto. Desde la óptica de buena parte de las parlamentarias de ese país, las candidaturas femeninas nunca fueron una prioridad para ningún partido y las cuotas de género, hasta el momento, no han logrado estimular la generación de liderazgos femeninos con chances reales de resultar elegidas. En suma, las cuotas legales no han modificado la lógica de la competencia ni han contribuido a superar los obstáculos que aún enfrentan las mujeres brasileñas en el campo político.

El caso argentino, donde los cargos legislativos nacionales se dirimen sobre la base de un sistema de representación proporcional con listas partidarias cerradas, el desafío que se les presenta a las mujeres consiste, principalmente, en lograr ser emplazadas en posiciones expectables, aspecto resguardado por la Ley de Cupo Femenino. Paradójicamente, sin embargo, un cupo femenino eficaz y exitoso dio lugar a una dinámica en

virtud de la cual se agudiza la *competencia entre mujeres*, en una disputa por ocupar los espacios mínimos destinados a sus candidaturas. A menudo, las mujeres tienden a concebir la cuota mínima definida por la ley como *el espacio que les corresponde* y no batallan de manera activa por lograr una ampliación de ese espacio. En varios casos, el cupo femenino tendió a ser valorado de modo ambivalente por parte las legisladoras argentinas. Por un lado, la mayoría de las entrevistadas se manifestó favorable a esta medida –frecuentemente considerada como *un mal necesario* en cuya ausencia la inclusión de mujeres en las listas de candidatos podría verse severamente restringida– y, por otra parte, diversas legisladoras manifestaron su aspiración de ser reconocidas como actores políticos en pie de igualdad con los varones y de lograr ser nominadas como candidatas en virtud de sus capacidades y sus méritos propios.

Estas dos realidades, en principio contrastantes, presentan una importante característica en común que permite comprender mejor las apreciaciones de las legisladoras entrevistadas. Tanto en Argentina como en Brasil, los partidos políticos continúan siendo espacios donde los principales liderazgos siguen siendo eminentemente masculinos. Quienes negocian y deciden las candidaturas son los varones, y el poder de injerencia de las mujeres en los procesos internos de toma de decisiones todavía es considerablemente limitado. En el caso brasileño, las cuotas suelen *incomodar* a las elites de los partidos y, en el caso argentino, diversos testimonios pusieron de relieve que la obligación de cumplir con lo estipulado por la Ley de Cupo Femenino es a menudo utilizada *estratégicamente* por algunos varones para reforzar su propio liderazgo y que, en ocasiones, aporta mayor complejidad al proceso de confección de las listas. Vale decir que, aún en Argentina, hasta el momento el cupo femenino no ha logrado estimular transformaciones sustantivas en la dinámica del reclutamiento político.

Las diferentes lógicas de competencia política a las cuales hemos aludido aportan significados diferentes a los esfuerzos realizados por las candidatas durante las campañas electorales.

Aunque en Argentina y Brasil las legisladoras perciben que las candidatas femeninas reciben un apoyo partidario limitado y en ocasiones inferior al brindado a los candidatos masculinos, en cada caso las consecuencias de este menor apoyo son distintas. En Argentina, la modalidad de votación no requiere que cada candidato o candidata se perfile de forma individual ante el electorado. Lo decisivo es el emplazamiento en la lista electoral, que determina –según la cantidad de votos obtenidos por el partido o alianza– las posibilidades de obtener una banca. Una vez conformadas las listas, la principal responsabilidad de llevar adelante las campañas recae en los partidos políticos. De este modo, la escasez de recursos y la concentración de las campañas en las figuras más prominentes (que, más allá de algunos avances registrados en los últimos años, siguen siendo mayoritariamente masculinas) pueden restar visibilidad pública a las candidatas que ocupan posiciones menos favorables, pero no disminuyen *per se* sus chances de resultar elegidas. En Brasil, en cambio, disponer de menores recursos implica una clara desventaja en el momento de llevar adelante una campaña altamente personalizada y costosa. El sistema de listas abiertas con voto preferencial vigente para la elección de diputados nacionales, que estimula la competencia incluso entre los candidatos de una misma agrupación política, requiere que cada candidato lleve adelante su campaña de modo individual, con lo cual la disponibilidad de recursos de cada uno de ellos se torna decisiva. Dado que los recursos partidarios son escasos en relación con el costo total de las campañas, es de singular importancia conseguir aportes privados, que se suman a los recursos personales de los candidatos, constituyendo una barrera importante para la participación de postulantes noveles. La mentada escasez de candidatas femeninas debe ser ubicada en este marco.

Otra diferencia apreciable entre Argentina y Brasil se relaciona con la importancia que las legisladoras atribuyen al apoyo extra-partidario durante las campañas. Mientras que las entrevistadas brasileñas enfatizaron en mayor medida la im-

portancia de este tipo de sostén, las argentinas –si bien mencionaron haber obtenido cierto apoyo por parte de organizaciones de la sociedad civil o de colegas profesionales– descansan fundamentalmente en las estructuras partidarias. En Brasil, el apoyo brindado por movimientos sociales y sindicales, así como por parte de organizaciones de la sociedad civil, cobra relevancia como forma de subsanar el escaso acceso a recursos partidarios o privados. Este tipo de respaldo se relaciona íntimamente con las trayectorias previas de buena parte de las parlamentarias, que han sido analizadas en el capítulo 4. Adicionalmente, es interesante destacar los diferentes significados subjetivos que las parlamentarias de Argentina y Brasil le atribuyeron a sus *estilos* de campaña, que, en ambos países, se diferenciarían de las campañas de los candidatos masculinos por su mayor austeridad. Este rasgo adquirió una connotación moralmente positiva en el testimonio de varias legisladoras argentinas y fue reivindicado en términos de una modalidad supuestamente femenina de *hacer política*, más llana y cercana a la ciudadanía. En el caso brasileño, en cambio, la austeridad de las campañas de mujeres fue eminentemente vinculada, de manera pragmática, con la mencionada situación de escasez de recursos.

Sobre la base de lo hasta aquí expuesto es posible advertir que, para la implementación exitosa de las leyes de cuotas, como es el caso de Argentina, es importante que los interesados en promoverlas se movilicen en aras de lograr que las normas sean formuladas con la mayor precisión posible y cuenten con apropiados sistemas de sanciones. En este marco, las iniciativas orientadas a vigilar el cumplimiento de las normas y velar por su correcta aplicación son factores cruciales. Además, tomando en consideración que las cuotas *mínimas* de participación femenina suelen tender a transformarse en *techos*, parecería conveniente prestar suma atención a los porcentajes adecuados a la hora de formular propuestas y de entablar negociaciones.

Por otra parte, la experiencia de Argentina –que pone de relieve que las leyes de cuotas, bajo determinadas condiciones, pueden llegar a incentivar la *competencia entre mujeres*– sugiere que el desarrollo de acciones conjuntas dirigidas a ampliar la participación femenina en las listas partidarias más allá de lo estrictamente estipulado por la legislación constituye una condición significativa respecto de la posibilidad de delimitar el poder que históricamente han ejercido los varones en la arena política. En tal sentido, las cuotas de candidaturas femeninas o de género deberían ser acompañadas por otras medidas complementarias, tales como la introducción de mecanismos de acción afirmativa en los órganos de dirección de los partidos políticos o respecto de la distribución equitativa de los recursos de campaña. El caso de Brasil revela que, en ausencia de tales medidas, la adopción de leyes de cuotas puede no ser suficiente para ampliar las posibilidades de ingreso de mujeres y de otros nuevos actores al campo de la competencia política. Por lo demás, en un escenario en el cual frecuentemente se cuestiona la *calidad de la democracia* y de las instituciones representativas, sería provechoso involucrarse en los debates sobre reformas políticas que prevén modificaciones en la legislación electoral, y evaluar anticipadamente sus posibles impactos con respecto a las chances de elección de mujeres.

Luego de considerar bajo qué condiciones las entrevistadas de Argentina y Brasil fueron nominadas como candidatas a legisladoras nacionales y cómo llevaron adelante sus campañas, concentramos la atención en sus valoraciones respecto del ejercicio de la actividad legislativa y en sus evaluaciones acerca del Congreso como lugar de trabajo. Si bien las políticas de cuotas pueden ser justificadas desde una pluralidad de perspectivas, un argumento comúnmente esgrimido en su favor hace hincapié en la posibilidad de que un aumento de la cantidad de mujeres en los Parlamentos estimule transformaciones en la agenda política, a partir de la incorporación de nuevos

temas relacionados con derechos de mujeres o *intereses de género* en una arena institucional caracterizada por el histórico predominio masculino. En este sentido, dos escenarios como el brasileño y el argentino, que exhiben una participación cuantitativa de mujeres en el Congreso muy distinta, se presentan como un campo interesante para la investigación comparativa.

A la luz de estas expectativas, así como de las críticas que han enfatizado la inconveniencia de concebir a las mujeres en términos de una colectividad identitaria, exploramos las apreciaciones de las legisladoras de ambos países respecto de la representación política, estableciendo una distinción analítica entre *qué o a quiénes* representan (foco) y *cómo* llevan adelante su tarea (estilo). El análisis de los testimonios obtenidos hizo posible apreciar que, en ambos casos, las legisladoras consideran una multiplicidad de focos (distritos electorales, intereses nacionales, categorías o grupos sociales específicos de la población de cada país), lo cual evidencia la naturaleza compleja del campo político en el cual se desempeñan. Las legisladoras están inscriptas en una red de relaciones político-institucionales, actúan en un bloque o inter-bloque parlamentario y se desenvuelven en escenarios atravesados por diversas mediaciones en juego, de modo que el alcance y el sentido de una posible representación sustantiva de mujeres necesitan ser pensados sin desconocer este marco.

En el entendimiento de las legisladoras brasileñas y argentinas, la actuación parlamentaria femenina ha provocado cambios en la agenda legislativa, especialmente a partir de la promoción y la defensa de cuestiones que tradicionalmente no tenían cabida. Si bien en ambos países las parlamentarias se interesan y legislan sobre una pluralidad de temas, en el caso brasileño se acentuó especialmente el tratamiento de proyectos de género y de defensa de minorías, mientras que en Argentina las entrevistadas hicieron mayor hincapié en iniciativas inscriptas en el campo de la política social en un sentido amplio y, en segundo término, en propuestas relacionadas con derechos de mujeres. La preocupación de las entrevistadas por

las cuestiones sociales y de género encontró un correlato en sus valoraciones sobre aquellos proyectos legislativos que consideran de mayor importancia y en su elección de las comisiones parlamentarias permanentes que integran. En tal sentido, es importante destacar que esta orientación temática no fue fundamentada sólo en función del despliegue de una *sensibilidad más atenta* a las necesidades de la sociedad sino, también, de la existencia de *espacios no cubiertos* o de *problemas no priorizados* por los legisladores masculinos, más volcados hacia las *grandes cuestiones* de la economía y las finanzas, la defensa nacional y las relaciones exteriores, entre otras.

La interpretación de estos énfasis diferenciados demanda tomar en consideración la historia y el contexto de producción de los discursos de las legisladoras, observando lo que ocurre en cada país por fuera del Congreso. Aunque un análisis detenido de tales dimensiones excedió el alcance de la investigación en la que se basó este libro, es posible formular algunas conjeturas. A propósito, la existencia de un movimiento feminista enérgico, que logró politizar la cuestión de género en el marco de la recuperación democrática, y la históricamente más escasa presencia femenina en la escena político-institucional de Brasil, así como la emergencia de una *nueva cuestión social* en la Argentina de los años noventa que situó a la preocupación por revertir el deterioro de las condiciones de vida de sectores importantes de la ciudadanía en el centro del debate público, ofrecen pistas analíticas que merecen ser profundizadas.

El mayor énfasis que las legisladoras brasileñas otorgaron a cuestiones de género encuentra un correlato en el hecho de que en el Congreso Nacional de ese país existe una instancia de coordinación estable e inter-partidaria entre las representantes –la llamada bancada femenina– cuyo propósito es discutir y promover este tipo de proyectos. En el Congreso argentino, donde se observa una mayor cantidad de mujeres entre sus integrantes, no hay ninguna instancia similar, si bien los testimonios de las legisladoras de ese país permitieron ad-

vertir la presencia de algunas alianzas *puntuales* entre legisladoras de distintos partidos, selladas con fines específicos, particularmente en torno de cuestiones de política social y de derechos de mujeres. Un caso emblemático de este tipo de actuación concertada fue la *Red de Feministas Políticas*, conformada por mujeres provenientes de distintos partidos para bregar por la sanción de la Ley de Cupo Femenino, que resultó muy efectiva en su momento pero se desarticuló una vez lograda la aprobación de la norma.¹⁷³

La posibilidad de aunar esfuerzos con colegas de su mismo género fueron valoradas positivamente por parte de las entrevistadas de Argentina y Brasil, pero sus razonamientos iluminan fundamentaciones diferentes. En el último caso, el todavía reducido número de legisladoras y su virtual ausencia en los órganos de conducción parlamentaria fueron considerados como una situación de desventaja que otorga mayor importancia a la articulación *sistemática* entre mujeres en el Congreso Nacional. Entretanto, de acuerdo con la percepción de buena parte de las legisladoras argentinas, el crecimiento de la cantidad de mujeres en el Congreso de la Nación ha mejorado sus posibilidades de impulsar iniciativas cuyo tratamiento anteriormente no hubiera prosperado, sin que ello inhabilite la búsqueda de aliadas para llevar adelante determinados *proyectos específicos*.

Con todo, las alianzas entre parlamentarias no están exentas de conflictos entre sus integrantes, tal como lo indicaron los testimonios y las valoraciones de las legisladoras de los dos países estudiados. Lógicamente, éstas padecen los problemas inherentes a la competencia política y a la necesidad de diferenciarse individualmente para cobrar protagonismo, así como de la dificultad de conjugar la adhesión a proyectos presentados por mujeres de otras fuerzas políticas y la lealtad partida-

¹⁷³ Para un análisis de esta misma dinámica en otros casos nacionales, véase Htun (2004).

ria, aspecto mayormente resaltado en el caso argentino. Como pudo apreciarse a lo largo de los capítulos precedentes, en general las legisladoras de Argentina y Brasil perciben que, como mujeres, poseen una *perspectiva social* diferente de la de los varones, pero ello no implica una unanimidad en sus posiciones políticas e ideológicas. También es interesante recalcar que, en la descripción de las estrategias para promover proyectos propios que emplean las legisladoras, los bloques políticos no fueron presentados como obstaculizadores para presentar iniciativas relativas a cuestiones de género, pero tampoco fueron mencionados como instancias importantes de apoyo. Contrariamente a lo que podría haberse esperado, en este aspecto no se encontraron diferencias significativas entre las apreciaciones de las legisladoras pertenecientes a distintos partidos.

Aunque el incremento en la participación femenina en el Congreso Nacional de la Argentina haya tenido efectos positivos sobre la promoción de determinadas iniciativas, la experiencia comparada no permite establecer una asociación lineal entre una elevada cantidad de mujeres en el Parlamento y la generación de alianzas que fortalezcan la actuación conjunta entre legisladoras. Por el contrario, el hecho de que las parlamentarias brasileñas, a diferencia de sus pares argentinas, hayan logrado constituir y mantener en el tiempo una instancia de coordinación estable parece dar sustento a las hipótesis que plantean que grupos más reducidos de mujeres pueden ser más eficaces en su actuación legislativa respecto de temáticas de género, mientras que el aumento del número de legisladoras –al conducir a una mayor diversidad entre ellas– podría dificultar las acciones conjuntas (Childs y Krook, 2005; Archenti y Johnson, 2006).

En cuanto al *estilo de representación* que ejercen las legisladoras de Argentina y Brasil, el análisis de las entrevistas puso de manifiesto la diversidad de criterios que orientan su actuación en el Congreso y la necesidad de conciliar las propias convicciones y valores, las demandas socialmente formuladas y los lineamientos adoptados por los bloques partidarios que integran. A la luz de las consideraciones formuladas por Pitkin

(1985) con respecto a la controversia entre *mandato e independencia* de los representantes, sería erróneo crear una contraposición entre estos diferentes criterios expresados, puesto que todos ellos se encuentran imbricados en la actividad de representación política. Las parlamentarias representan a un electorado, no un conjunto de intereses fijos y definidos de antemano. Al calor de la coyuntura política surgen temas y se plantean cuestiones no consideradas con anterioridad, que se negocian institucionalmente, y sobre las cuales la ciudadanía no posee necesariamente una posición preestablecida. Anne Phillips (1991) efectúa un señalamiento interesante al enfatizar que, en estas condiciones, el género de los legisladores posee relevancia política. La combinación de *ideas y presencia*, representación sustantiva e inclusión, demarca un campo de posibilidades de acción en cuyo marco la actividad de los representantes y sus experiencias de vida se encuentran de diverso modo entrelazadas.

A propósito del debate sobre la representación sustantiva de mujeres, es posible considerar dos alternativas no exhaustivas ni tampoco excluyentes. Las legisladoras pueden ejercer una representación de género al incorporar a la actividad parlamentaria una *perspectiva social* informada por su posición estructural como mujeres en el proceso de deliberación y decisión política, tal como fue expresado por las legisladoras al hacer alusión a la cuestión de su *mirada diferente*. Por otro lado, las legisladoras pueden ejercer una representación sustantiva de género al plantear temas que, sin ser su única preocupación ni ser una preocupación compartida por *todas* las mujeres, afectan el mundo de vida de otras mujeres y *normalmente* no son promovidos por varones, tal como fue puesto de relieve en el análisis de las valoraciones de las entrevistadas en relación con la agenda del Congreso y los proyectos priorizados por ellas. A mediano plazo, el planteo y el tratamiento de estos temas podrían contribuir a jerarquizarlos en la arena legislativa.

Finalmente, las apreciaciones de las parlamentarias acerca de la dinámica de trabajo en el Congreso indican que aún queda

un camino importante por recorrer en pos del logro de condiciones de igualdad entre los géneros en el campo político. De acuerdo con la percepción de la mayoría de las entrevistadas, los Congresos Nacionales de Argentina y Brasil siguen siendo espacios en los cuales imperan códigos y dinámicas de actuación predominantemente masculinos, lo cual les plantea dificultades para el desarrollo de su labor en diversos sentidos. Como consecuencia del ingreso más tardío de las mujeres a la arena político-institucional y de su todavía reducida participación en las instancias de conducción legislativa (particularmente en aquellas de mayor jerarquía), las parlamentarias enfrentan desventajas tales como el menor acceso a ciertas redes informales, a determinada información o al uso de la palabra.

Incluso en Argentina, donde a partir de la década pasada se ha producido un crecimiento importante y sostenido de la presencia femenina en el Congreso Nacional, no han sido plenamente superados los estereotipos culturales asociados al rol que las mujeres cumplieron históricamente y que aún siguen ejerciendo en el ámbito privado (con su reverso, las sospechas sobre su menor competencia para desenvolverse de manera eficiente en la política institucional). Desde esta perspectiva, las legisladoras perciben que deben esforzarse más que sus pares masculinos para alcanzar sus propósitos como representantes y para ser reconocidas por su trabajo y sus logros. Asimismo, se puso de manifiesto la potencial tensión entre el desafío de demostrar capacidades para llegar a ser reconocidas como *iguales* y la aspiración de introducir cambios en la política institucional en función de ciertos atributos y cualidades *diferentes*.

Especialmente las parlamentarias que asumen un cargo legislativo por primera vez, experimentan dificultades relativas al reconocimiento de las estructuras formales e informales de poder en el Congreso y al diseño de estrategias que permitan sortear resistencias en la gestión de sus iniciativas. Sin embargo, las entrevistas realizadas no evidenciaron la existencia de iniciativas colectivas y sistemáticas de las legisladoras más experimentadas dirigidas a acompañar a sus colegas en el nece-

sario *aprendizaje*. Ante esta situación, parecería conveniente idear estrategias que no sólo estimulen el mayor acceso de mujeres al Congreso sino, también, un mejor posicionamiento de aquellas que ingresaron más recientemente.

A la hora de esbozar un balance de los aspectos más difíciles y más reconfortantes de la labor parlamentaria, las legisladoras de Argentina y Brasil apreciaron a las comisiones como los ámbitos más propicios para el desarrollo de sus actividades. Por otra parte, varias parlamentarias se refirieron, de manera crítica, a la pérdida de relevancia de ambos Congresos Nacionales como espacios de debate sustantivo y búsqueda de acuerdos. Más allá de estas similitudes, se evidenciaron algunas diferencias importantes en las apreciaciones de las legisladoras de los dos países. En su mayoría, las parlamentarias argentinas manifestaron que la labor legislativa es una actividad *apasionante*. Sus pares brasileñas, fundamentalmente las pertenecientes a partidos de izquierda, resaltaron la frustración de sus expectativas y las dificultades que encontraron para impulsar iniciativas dirigidas a la transformación política de la sociedad. Aunque estas distintas percepciones podrían relacionarse con los diferentes escenarios de participación cuantitativa de mujeres en los Congresos Nacionales de Argentina y Brasil, la posible influencia de las trayectorias previas de las legisladoras sobre la definición de sus metas políticas y sobre los criterios que utilizan para evaluar el funcionamiento institucional del Parlamento en el cual están inscriptas parecen ofrecer factores explicativos más atinados.

Respecto de los mayores obstáculos enfrentados en el contexto de su labor parlamentaria, la mayoría de las legisladoras los ubicó en el plano de la dinámica de la arena política anteriormente señalada. Sin embargo, buena parte de ellas también hizo referencia a las desigualdades de género vigentes en el ámbito doméstico, lo cual señala la necesidad de redefinir los roles que desempeñan varones y mujeres en dicha esfera. Esto no sólo liberaría a las mujeres de ciertas responsabilidades unilaterales sino que podría contribuir, al mismo tiempo, a superar los prejuicios sexistas todavía vigentes y a generar

condiciones de mayor igualdad en el campo político. Con todo, los dilemas personales que surgen de la necesidad de compatibilizar responsabilidades familiares y políticas no constituyen un obstáculo infranqueable. Por el contrario, en Argentina fue posible apreciar que las mujeres participan de manera activa en la competencia intra-partidaria por obtener una candidatura, en tanto que en Brasil la relativa escasez de mujeres dispuestas a asumir el desafío de postularse como candidatas no fue relacionada con impedimentos derivados de la esfera privada sino, especialmente, con la dificultosa dinámica que caracteriza a la competencia electoral en ese país. Además, en general, las entrevistadas ostentan una extensa trayectoria de involucramiento en la política, lo cual, seguramente, siempre tuvo consecuencias sobre la organización familiar.

Prácticamente la totalidad de las legisladoras entrevistadas de ambos países manifestó que las mujeres tienen o deberían tener un *estilo político* distintivo. De acuerdo con la percepción de una parte de las parlamentarias –pero particularmente de las argentinas–, las experiencias adquiridas en el ámbito privado y la capacidad de dar vida alimentarían una *natural* propensión a actuar de una manera más ética y cercana a la población, así como de defender los intereses de los sectores socialmente desfavorecidos. Este enfoque, por cierto, conlleva algunos riesgos. Por ejemplo, si bien la jerarquización de determinadas cualidades puede generar oportunidades para la diferenciación de las mujeres en la política, también puede tender a delimitar de antemano su ámbito de acción. Esta situación se torna aún más problemática si se toma en cuenta que las parlamentarias perciben que deben hacer frente a preconceptos sobre su supuesta menor capacidad y que, en buena medida, siguen ocupando una posición subalterna en el ejercicio del poder y de la autoridad al interior de los partidos y de las instituciones políticas. Esta perspectiva fue considerada por aquellas entrevistadas que apreciaron que el mentado *estilo político femenino* se fundaría, primordialmente, en una experiencia compartida de exclusión.

Las diversas valoraciones de las legisladoras sobre la cons-

trucción y el ejercicio del poder político señalan un campo interesante de estudio. Si bien las parlamentarias apreciaron su mayor preocupación por los problemas sociales en términos de un *aporte femenino* a la agenda legislativa, cabe preguntarse si, en alguna medida, no se trata todavía de un *nicho* disponible para las mujeres en el campo político (Miguel, 2001). Esta posibilidad fue insinuada en los discursos de algunas legisladoras que evaluaron la mayor inclinación de las mujeres hacia lo social no sólo en función de una *sensibilidad especial* ante las necesidades de la sociedad sino, también, de la existencia de *espacios no cubiertos* por los legisladores masculinos. La preocupación de las legisladoras por la atención de *temas relegados* y su capacidad de iniciativa en el campo de la política social son, sin duda, un rasgo positivo y valorable. Con todo, sería deseable que una actividad legislativa enriquecida por una mayor pluralidad de perspectivas habilitara un intercambio de miradas y no la cristalización de una suerte de división sexual del trabajo político, con tareas y áreas diferenciadas de actividad para cada género. Ello señala la necesidad de investigar, por ejemplo, cómo es percibida esta situación por parte de los legisladores masculinos.

Finalmente, una asociación que merece atención es la que se establece entre el *aporte femenino* a la política y la justificación de las leyes de cuotas. En particular, algunas legisladoras argentinas enfatizaron que la *perspectiva femenina* y su alteridad con relación a ciertas prácticas políticas espurias podrían aportar credibilidad a una actividad socialmente devaluada. Las cuotas forman parte de las políticas de acción afirmativa encaminadas a delimitar el histórico predominio político masculino con el propósito de lograr que las mujeres –que se han visto *sistemáticamente* impedidas de acceder al ejercicio del poder político en condiciones de igualdad– logren ingresar a los ámbitos institucionales de representación y formar parte de los procesos de toma de decisiones públicas. Por lo tanto, es pertinente preguntarse si una meta tan elevada como la de *reformular la política* no competiría, en todo caso, a la totalidad de los representantes (y, más ampliamente, a la sociedad en su conjunto) y no sólo a las legisladoras.

ANEXOS

ANEXO 1. MUJERES EN LOS PARLAMENTOS DE AMÉRICA LATINA

País	Ley de cuotas	Año de sanción	Elección	Cámara baja	Cámara alta
Costa Rica	40% congresistas	1996	2006	38,6%	--
Argentina	30%, ambas Cámaras	1991, 2001	2005	35,0%	41,7%
Honduras	30% congresistas	2000, 2004	2005	23,4%	--
México	30%, ambas cámaras	2002	2000 / 2003	22,6%	15,6%
Nicaragua	--		2001	20,7%	--
Peru ¹⁾	30%, congresistas	1997	2001	18,3%	--
Bolivia	30%, Cámara baja 25%, Senado	1997	2005	16,9%	3,7%
Panamá	30%, congresistas	1997	2004	16,7%	--
Ecuador	30%, congresistas	1997	2002	16,0%	--
Chile	--		2005	15,0%	4,2%
Uruguay	--		2004	12,1%	9,7%
Colombia ²⁾	--		2002	12,0%	8,8%
El Salvador	--		2003	10,7%	--
Paraguay	20%, ambas Cámaras	1996	2003	10,0%	8,9%
Venezuela ³⁾	--		2000	9,7%	--
Guatemala	--		2003	8,9%	--
Brasil	30%, Cámara baja	1997	2002	8,2%	12,4%

1) Perú: En 1997 se introdujo una cuota de 25% que fue aumentada a 30% en 2000.

2) Colombia: En 1999 se estableció una cuota de 30% para mujeres en ambas Cámaras del Congreso. Dicha ley fue declarada inconstitucional en 2001.

3) Venezuela: En 1997 se sancionó una cuota de 30% para ambas Cámaras del Congreso. Esta norma sólo se aplicó en 1998, ya que fue declarada inconstitucional en el año 2000.

Elaboración propia en base a Global Database of Quotas for Women (International IDEA and Stockholm University) y Dahlerup (2006).

ANEXO 2.
 COMPARACIÓN DE LOS PERFILES
 DEMOGRÁFICOS DEL TOTAL DE LAS
 LEGISLADORAS Y DE LAS
 ENTREVISTADAS

Tabla 1:
**Distribución de las legisladoras y de las entrevistadas
 por grupos etarios**

	Argentina			Brasil		
	Total legisladoras	Entrevistadas		Total legisladoras	Entrevistadas	
Grupo etario	%	No.	%	%	No.	%
21-30 años	1	—	—	—	—	—
31-40 años	11	4	13	16	—	—
41-50 años	39	7	23	31	4	27
51-60 años	38	16	52	45	10	67
61-70 años	8	3	10	6	1	7
71-80 años	—	—	—	—	—	—
Sin datos	4	1	3	—	—	—
Total		31			15	

Las edades de referencia corresponden al mes de diciembre 2003.
 Elaboración propia en base a CIPPEC (2004) y los Currículum Vitae de los legisladores publicados en Internet.

Tabla 2:
Estado civil

	Argentina			Brasil		
	Total legisladoras	Entrevistadas		Total legisladoras	Entrevistadas	
Estado civil	%	No	%	No.	%	No.
Soltera	15	7	23	*	1	7
Casada	53	17	55	58	9	60
Divorciada/ separada	19	6	19	*	5	33
Viuda	7	1	3	*	—	—
Sin datos	6	—	—	42	—	—
Total		31			15	

* Datos no disponibles para el universo.

Elaboración propia en base a entrevistas personales y para Argentina CIP-PEC (2004) y CV de los legisladores publicados en Internet; *Deputados Brasileiros, Repertório biográfico 52ª Legislatura (2003-2007)*; *Dados biográficos Senadoras (1979/2004)* y Páginas personales de los senadores en Internet para Brasil.

Tabla 3:
Cantidad de hijos

	Argentina			Brasil		
	Total legisladoras	Entrevistadas		Total legisladoras	Entrevistadas	
Cantidad de hijos	%	No	%	No.	%	No.
0	12	5	16	*	—	—
1	12	6	19	13	2	13
2	26	5	16	31	3	20
3	27	8	26	23	7	47
4	8	5	16	10	3	20
5	3	—	—	—	—	—
6	2	1	3	—	—	—
Sin datos	10	1	3	23	—	—
Total		31			15	

*Datos no disponibles para el universo.

Elaboración propia en base a CIPPEC (2004) y Curriculum Vitae de los legisladores publicados en Internet para Argentina; *Deputados Brasileiros, Repertório biográfico 52ª Legislatura (2003-2007)*; *Dados biográficos Senadoras (1979/2004)* y Páginas personales de los senadores en Internet para Brasil.

Tabla 4:
Nivel educativo

	Argentina			Brasil		
	Total legisladoras	Entrevistadas		Total legisladoras	Entrevistadas	
Nivel educativo	%	No.	%	%	No.	%
Secundario incompleto	—	—	—	4	—	—
Secundario completo	1	1	3	—		
Terciario completo	25	8	26	2	—	—
Universitario incompleto	—			15	4	27
Universitario completo	47	21	68	55	10	67
Postgrado	11	1	3	20	1	7
Sin datos	16	—	—	6	—	—
Total		31			15	

Elaboración propia en base a CIPPEC (2004) y Curriculum Vitae de los legisladores en Internet para Argentina y *Deputados Brasileiros, Repertório biográfico 52ª Legislatura (2003-2007)*; *Dados biográficos Senadoras (1979/2004)* y páginas personales de los senadores en Internet para Brasil.

Tabla 5:
Perfil profesional (Argentina)

	Total legisladoras	Entrevistadas	
		No.	%
	%		
Docente	31	14	45
Abogada, Procuradora, Escribana	22	9	29
Psicóloga	5	1	3
Arquitecta	5	—	—
Médica, odontóloga	4	2	6
Contadora	3	3	10
Politóloga	3		
Economista	2		
Bioquímica, Química	2	1	3
Otras *	7	1	3
Sin profesión	1		
Sin datos	16		
Total		31	

Elaboración propia en base a CIPPEC (2004) y CV de las legisladoras en Internet.

Tabla 6:
Perfil profesional (Brasil)

	Total legisladoras	Entrevistadas	
	%	No.	%
Docentes	26	5	33
Abogada, jueza	15	2	13
Médica, odontóloga	7	2	13
Enfermera	7	—	
Psicóloga	7	1	7
Funcionaria pública	6	1	7
Farmacéutica	2	1	7
Otras *	11	1	7
Sin profesión	4	2	13
Sin datos	15		
Total		15	

Elaboración propia en base a la información publicada en las páginas personales de las legisladoras en Internet.

ANEXO 3. LEGISLACIÓN DE ARGENTINA Y BRASIL SOBRE CUOTAS DE GÉNERO

1) Argentina:

Ley 24.012: «LEY DE CUPO FEMENINO»

Código Electoral Nacional - Sustitución del art. 60 del decreto 2135/83

Sanción: 6 de Noviembre de 1991

Promulgación: 29 de noviembre de 1991

Publicación: Boletín Oficial 3/12/91

Art.1º - Sustitúyese el art. 60 del dec. 2135/83 del 18 de agosto de 1983, con las modificaciones introducidas por las leyes 23247 y 23476, por el siguiente:

Art. 60 Registro de los candidatos y pedido de oficialización de listas. Desde la publicación de la convocatoria y hasta 50 días anteriores a la elección, los partidos registrarán ante el juez electoral la lista de los candidatos públicamente proclamados, quienes deberán reunir las condiciones propias del cargo para el cual se postulan y no estar comprendidos en alguna de las inhabilidades legales.

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.

Los partidos presentarán juntamente con el pedido de oficialización de listas datos de filiación completos de sus candi-

datos y el último domicilio electoral. Podrán figurar en las listas con el nombre con el cual son conocidos, siempre que la variación del mismo no sea excesiva ni dé lugar a confusión a criterio del juez.

Art.2º Comuníquese etc.

Decreto reglamentario 1246/2000

Derógase el Decreto Reglamentario N° 379/93 y establécense normas para garantizar el cumplimiento de las disposiciones de la Ley N° 24.012, la Constitución Nacional y tratados internacionales que poseen jerarquía constitucional, con el fin de lograr la integración efectiva de las mujeres en la actividad política. Adecuación de las normas internas de los Partidos Políticos, Confederaciones y Alianzas.

Bs. As., 28/12/2000

VISTO la Ley N° 24.012 por la que se sustituyó el artículo 60 del Código Electoral Nacional y su Decreto Reglamentario N° 379 del 8 de marzo de 1993, y

CONSIDERANDO:

Que con fecha 6 de noviembre de 1991 el HONORABLE CONGRESO DE LA NACION sancionó la ley que instituye la inclusión de mujeres en las listas de candidatos a cargos electivos que presentarán los partidos políticos, obligatoriedad que llega hasta la prohibición de oficializar listas que no contemplen el porcentaje mínimo establecido por la citada Ley N° 24.012.

Que dichas normas son de aplicación para la presentación de listas de candidatos a cargos electivos de diputados, senadores y constituyentes nacionales.

Que, oportunamente, se adujo que la finalidad de la Ley N° 24.012 era lograr la integración efectiva de las mujeres en la actividad política evitando la postergación que conllevaba el excluir candidatas femeninas en las listas de candidatos con expectativa de resultar electos.

Que, al dictarse el Decreto N° 379/93, se tuvo en cuenta la necesidad de unificar por la vía de la reglamentación, los criterios generales en la aplicación de la norma citada, a fin de que en todos los Partidos Políticos y Alianzas se dé un tratamiento homogéneo al tema tratando de evitar posteriores impugnaciones partidarias o judiciales.

Que, a pesar de esta intención, el diferente criterio aplicado por los distintos partidos políticos y los fallos también discordantes de los respectivos tribunales, hacen indispensable dictar una norma que tenga en cuenta las más claras y garantizadas interpretaciones judiciales.

Que son significativos los casos que no han podido llegar al más alto Tribunal de la Nación dado el escaso tiempo que corre desde la impugnación de la lista y el día de la elección.

Que esta situación no se ha modificado a pesar de la clara disposición del artículo 37 de la Constitución Nacional, en vigencia desde 1994, ni de lo dispuesto por el artículo 4.1 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer —que posee jerarquía constitucional conforme al artículo 75, inciso 22, de la Constitución Nacional reformada en 1994—.

Que debe tenerse en cuenta que uno de los criterios más divergentes corresponde a la ubicación de las candidatas mujeres en las listas, lo que ha motivado en muchos casos que éstas estén conformadas por varones en los lugares expectables, contrariando lo dispuesto por la referida Ley N° 24.012, que claramente indica que las mujeres deben ocupar como mínimo el TREINTA POR CIENTO (30%) de la lista en lugares con posibilidad de resultar electas.

Que por todo lo expuesto y teniendo en cuenta las disposiciones de la Constitución Nacional, así como que la COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS ha declarado admisible el Caso N° 11.307 - María MERCIADRI de MORINI - ARGENTINA y se ha puesto a disposición de las partes con el fin de alcanzar una solución amistosa fundada en el respeto de los derechos con-

sagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se torna indispensable la derogación del Decreto Reglamentario N° 379/93 y el dictado de una norma que garantice efectivamente el cumplimiento de las disposiciones de la Ley N° 24.012, la Constitución Nacional y los tratados internacionales de derechos humanos, que poseen jerarquía constitucional.

Que la presente medida se dicta en ejercicio de las facultades emergentes del artículo 99, inciso 2 de la Constitución Nacional.

Por ello,
EL PRESIDENTE DE LA NACION ARGENTINA
DECRETA:

Artículo 1° — El ámbito de aplicación del artículo 60 del Código Electoral Nacional sustituido por la Ley N° 24.012, abarcará la totalidad de los cargos electivos de Diputados, Senadores y Constituyentes Nacionales.

Art. 2° — El TREINTA POR CIENTO (30%) de los cargos a integrarse por mujeres, según lo prescripto por la Ley N° 24.012, es una cantidad mínima. En los casos en que la aplicación matemática de este porcentaje determinare fracciones menores a la unidad, el concepto de cantidad mínima será la unidad superior y se regirá por la tabla que, como Anexo I, forma parte integrante del presente Decreto.

Art. 3° — El porcentaje mínimo requerido por el artículo 60 del Código Electoral Nacional sustituido por la Ley N° 24.012 se aplicará a la totalidad de los candidatos de la lista respectiva que cada Partido Político, Confederación o Alianza Transitoria nomine, pero sólo se considerará cumplido cuando se aplique también al número de cargos que el Partido Político, Confederación o Alianza Transitoria renueve en dicha elección.

Art. 4° — Cuando algún Partido Político, Confederación o Alianza se presentara por primera vez, renovara un candida-

to o no renovara ninguno, se tomará en cuenta, a los fines de lo establecido en el artículo 3° del presente Decreto, que la cantidad de cargos a renovar es igual a UNO (1). En ese caso será indiferente colocar en el primer puesto a un candidato mujer o varón, y siempre en el segundo lugar deberá figurar una persona del sexo opuesto al nominado para el primer cargo.

Cuando se renovaren DOS (2) cargos, en uno de ellos deberá nominarse siempre a una mujer.

No se considerará cumplida la Ley N° 24.012 cuando, en el supuesto de que se renueven solamente UNO (1) o DOS (2) cargos, se incluya una sola candidata mujer ocupando el tercer término.

Cuando se renovaren más de DOS (2) cargos, debe figurar una mujer, como mínimo, en alguno de los TRES (3) primeros lugares.

Art. 5° — Cuando se renueve UNO (1), DOS (2) o más cargos, el cómputo siempre se hará a partir del primer lugar y la lista deberá tener por lo menos UNA (1) mujer cada DOS (2) varones para que se cumpla el porcentaje mínimo que exige la Ley N° 24.012. En las listas de candidatos no se podrá ubicar en forma contigua TRES (3) personas de un mismo sexo hasta, por lo menos, el lugar en que, como mínimo, se haya cumplido con el TREINTA POR CIENTO (30%) establecido en la Ley N° 24.012. En todos los casos se privilegiarán medidas de acción positiva a favor de la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos.

Art. 6° — Las Confederaciones o Alianzas Permanentes o Transitorias, deberán ajustarse a lo establecido en los artículos precedentes, garantizando siempre, la representación del TREINTA POR CIENTO (30%) de mujeres como mínimo en las listas oficializadas, con independencia de su filiación partidaria y con los mismos requisitos establecidos para los Partidos Políticos, sin excepción alguna.

Art. 7° — Los Partidos Políticos, Confederaciones y Alianzas, tanto de distrito como en el Orden Nacional, deberán ade-

cuar sus respectivas normas internas para posibilitar la plena vigencia del régimen establecido por la Ley N° 24.012, y de las disposiciones del presente Decreto, con la debida antelación con relación a la próxima elección de renovación legislativa del año 2001.

Art. 8° — Si por el procedimiento del artículo 61 del Código Electoral Nacional y sus modificatorios, el Juez con competencia electoral determinara que alguna de las candidatas que integran el mínimo del TREINTA POR CIENTO (30%) a que se refiere la Ley N° 24.012, no reúne las calidades exigidas para el cargo o estuviera ubicada en la lista en un lugar posterior al que le correspondiere según el sistema establecido por el presente Decreto, emplazará al Partido, Confederación o Alianza Permanente o Transitoria, en la misma resolución que se pronuncia por la calidad de los candidatos, para que proceda a su sustitución o reubicación en el término de CUARENTA Y OCHO (48) horas de que le sea notificada. Si éstos no lo cumplieran, el Tribunal lo hará de oficio, con las mujeres que sigan en el orden de la lista. Para ello deberá tener en cuenta que las listas de suplentes deben cumplir también los requisitos del presente Decreto.

Art. 9° — Cuando una mujer incluida como candidata en una lista oficializada falleciera, renunciara, se incapacitara o cesara en el cargo por cualquier circunstancia antes de la realización de los comicios, será reemplazada por la candidata mujer que le siga en la lista respectiva. Esta medida sólo se aplicará en el caso de reemplazo de mujeres.

Art. 10. — En todos los distritos del país, las listas o nominaciones de UNA (1) o varias personas que se presenten para cubrir los cargos electivos nacionales de cualquier tipo, deberán respetar el porcentaje mínimo fijado por la Ley N° 24.012 y de conformidad con las disposiciones del presente Decreto.

Art. 11. — Todas las personas inscriptos en el Padrón Electoral de un Distrito tienen derecho a impugnar ante la Justicia Electoral cualquier lista de candidatos cuando consideren que ésta se ha conformado violando la Ley N° 24.012.

Art. 12. — Derógase el Decreto 379 del 8 de marzo de 1993.

Art. 13. — Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese. — DE LA RUA. — Chrystian G. Colombo. — Federico T. M. Storani.

Anexo I

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

y así sucesivamente.

2) Brasil

LEI Nº 9.504, DE 30 DE SETEMBRO DE 1997

Estabelece Normas para as Eleições.

Do Registro de Candidatos

Art. 10. Cada partido poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, Câmara Legislativa, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais, até cento e cinquenta por cento do número de lugares a preencher.

§ 1º No caso de coligação para as eleições proporcionais, independentemente do número de partidos que a integrem, poderão se registrados candidatos até o dobro do número de lugares a preencher.

§ 2º Nas unidades da Federação em que o número de lugares a preencher para a Câmara dos Deputados não exceder de vinte, cada partido poderá registrar candidatos a Deputado Federal e a Deputado Estadual ou Distrital até o dobro das respectivas vagas; havendo coligação, estes números poderão ser acrescidos de até mais cinquenta por cento.

§ 3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação deverá reservar o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo.

§ 4º Em todos os cálculos, será sempre desprezada a fração, se inferior a meio, e igualada a um, se igual ou superior.

§ 5º No caso de as convenções para a escolha de candidatos não indicarem o número máximo de candidatos previsto no caput e nos §§ 1º e 2º deste artigo, os órgãos de direção dos partidos respectivos poderão preencher as vagas remanescentes até sessenta dias antes do pleito.

ANEXO 4.
 PROPUESTAS LEGISLATIVAS
 PRESENTADAS EN EL CONGRESO
 BRASILEÑO LUEGO DE LA SANCIÓN DE
 LA LEY 9.504/97¹⁷⁴

ACCIONES AFIRMATIVAS – MUJERES

CUOTAS DE GÉNERO PARA CANDIDATURAS LEGISLATIVAS		
Proposición	Autor/a	Enmienda
PL 2355/00	Diputada Rita Camata	Destina la mitad de las vacantes para cada sexo en las elecciones para la Cámara de Diputados, Asambleas Legislativas y Cámaras municipales. Da nueva redacción al § 3º de la Ley N° 9.504 y sugiere, además, medidas punitivas para los casos en que los partidos no cumplan con la ley.
PL 4649/01 <i>Anexado al PL 2355/00</i>	Diputado Paulo Baltazar	Modifica el § 3º del Art. 10 de Ley N° 9.504, del 30 de septiembre de 1997, que establece normas para las elecciones. Aumenta al 50% el número de vacantes que cada partido o coalición deberá reservar para candidaturas de cada sexo (hombre y mujer).
PL 7000/02 <i>Anexado al PL 2355/00</i>	Diputada Elcione Barbalho	Dispone sobre el porcentaje mínimo de mujeres en las listas de candidatos registrados por partidos políticos en elecciones proporcionales. Reserva un 20% de las vacantes de candidatos registrados, por cada partido o coalición, para las mujeres.
PL 4804/05 <i>Anexado al PL 2355/00</i>	Diputada Vanessa Grazziotin	Modifica la Ley N° 9.504, del 30 de septiembre de 1997, que establece normas para las elecciones, obligando a cada partido o coalición completar la cuota mínima de candidaturas registradas de cada sexo, acarreado la nulidad del pedido de registro de las candidaturas en caso de incumplimiento del límite fijado.

Elaboración propia en base a datos publicados por los sistemas de información legislativa de la Cámara de Diputados y del Senado Federal de Brasil. Junio de 2005.

¹⁷⁴ Buena parte de esta información fue generosamente proporcionada por Sonia Malheiros Miguel, comunicación personal.

FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES Y DESTINACIÓN DE RECURSOS PARA CAPACITACIÓN POLÍTICA FEMENINA		
Proposición	Autor/a	Enmienda
PL 4593/01	Senador Sérgio Machado	Modifica la Ley N° 9.096, de 1995. Dispone sobre el financiamiento público exclusivo de las campañas electorales y establece criterios objetivos de distribución de los recursos en el ámbito de los partidos.
PL 385/03 <i>Anexado al PL 4593/01</i>	Diputado Maurício Rabelo	Dispone sobre el financiamiento público exclusivo de las campañas electorales.
PL 671/99 <i>Anexado al PL 4593/01</i>	Diputado Aloysio Nunes Ferreira	Modifica la Ley N° 9.504, del 30 de septiembre de 1997, disponiendo sobre el financiamiento público de las campañas electorales.
PL 577/99 <i>Anexado al PL 4593/01</i>	Diputado Clementino Coelho	Obliga al poder público a financiar a los partidos y a las campañas electorales a través del fondo partidario, prohibiendo que los partidos reciban recursos de empresas privadas y de personas físicas no afiliadas al partido.
PL 2019/03 <i>Anexado al PL 4593/01</i>	Diputada Yeda Crusius	Prohíbe a los partidos políticos recibir donaciones de servidores en cargos en comisión, exigiendo que las donaciones realizadas por personas físicas o jurídicas sean depositadas directamente en la cuenta del Fondo de Asistencia Financiera de los Partidos Políticos (Fondo Partidario).
PL 6216/02	Diputada Luiza Erundina	Destina el 30% de los recursos del Fondo Partidario a la creación y manutención de programas de promoción de la participación política de las mujeres, y prevé tiempo en la propaganda partidaria gratuita para la misma finalidad.
PL 719/03 <i>Anexado al PL 6216/02</i>	Diputada Mariângela Duarte	Modifica el artículo 44 de la Ley N° 9.096, de 19 de septiembre de 1995, que dispone sobre la aplicación de los recursos oriundos del Fondo Partidario. Destina, como mínimo, un 30% (treinta por ciento) de los recursos oriundos del Fondo Partidario para la creación de institutos o fundaciones de investigación y de adoctrinamiento y educación política y, como mínimo, un 30% (treinta por ciento) para la capacitación política de la mujer.
PL 286/03 <i>Anexado al PL 6216/02</i>	Diputada Laura Carneiro	Destina por lo menos un 30% (treinta por ciento) de los recursos del Fondo Partidario a la formación y capacitación política femenina.

Elaboración propia en base a datos publicados por los sistemas de información legislativa de la Cámara de Diputados y del Senado Federal de Brasil. Septiembre de 2004.

DIVULGACIÓN DE LAS CUOTAS DE GÉNERO POR RADIO Y TELEVISIÓN		
Proposición		Enmienda
PL 418/99	Diputada Iara Bernardi y otros 25	Modifica la Ley N° 9.504, del 30 de septiembre de 1997, que establece normas para las elecciones. Dispone que el Tribunal Superior Electoral (TSE) requerirá de las emisoras de radio y de televisión horario gratuito para la divulgación de la existencia de la política de cuotas para candidaturas femeninas en el período que antecede a la nominación de candidatos.

Elaboración propia en base a datos publicados por los sistemas de información legislativa de la Cámara de Diputados y del Senado Federal de Brasil, y CFEMEA. Septiembre de 2004.

CUOTAS DE GÉNERO PARA LOS ÓRGANOS INTERNOS DE LA CÁMARA FEDERAL DE DIPUTADOS		
Proposición	Autor/a	Enmienda
PRC 130/01 <i>Anexado al PRC 63/00</i>	Diputada Ana Maria Corso	Modifica los artículos 8° y 39° del Reglamento de la Cámara de Diputados, aprobado por la Resolución 17, de 1989, disponiendo que un mínimo de 30% y un máximo de 70% del número de cargos de la Mesa (excepto los de primero y tercer secretarios y de tercer suplente) y de los cargos para presidencias de las comisiones permanentes deberán ser reservados para parlamentarios de cada sexo.

Elaboración propia en base a datos publicados por los sistemas de información legislativa de la Cámara de Diputados y del Senado Federal de Brasil, y CFEMEA. Septiembre de 2004.

CUOTAS DE GÉNERO PARA CARGOS PARTIDARIOS		
Proposición	Autor/a	Enmienda
PL 1849/99	Diputado Sérgio Carvalho	Asegura la participación femenina, en un mínimo de treinta por ciento, en la composición de los órganos de dirección de los partidos políticos.
PL 289/03 <i>Anexado al PL 1849/99</i>	Diputada Laura Carneiro	Asegura un 30% de las vacantes de las conducciones ejecutivas de los partidos políticos para mujeres.

Elaboración propia en base a datos publicados por los sistemas de información legislativa de la Cámara de Diputados y del Senado Federal de Brasil, y CFEMEA. Junio de 2005.

CUOTAS DE GÉNERO PARA EL PODER EJECUTIVO		
Proposición	Autor/a	Enmienda
PEC 509/97	Diputado Feu Rosa y otros	Establece que en los 15 primeros años de la promulgación de la enmienda, será obligatoria la nominación de un mínimo de 20% de mujeres para cargos de Ministro de Estado y sus correspondientes en los estados, en el Distrito Federal, en los territorios y en los municipios.

Elaboración propia en base a datos publicados por los sistemas de información legislativa de la Cámara de Diputados y del Senado Federal de Brasil, y CFEMEA. Septiembre de 2004.

CUOTAS DE GÉNERO PARA EL PODER JUDICIAL		
Proposición	Autor/a	Enmienda
PEC 510/97	Diputado Feu Rosa y otros	Determina que, como mínimo, un quinto de los lugares de los tribunales será ocupado por mujeres.
PEC 557/97 <i>Anexado a la PEC 510/97</i>	Diputada Marinha Raupp y otros	Determina que, como mínimo, un quinto de los lugares de los tribunales será ocupado por mujeres.
PEC 620/98 <i>Anexado a la PEC 510/97</i>	Diputado Vic Pires Franco y otros	Determina que, como mínimo, un quinto de los lugares de los tribunales será ocupado por mujeres.
PEC 54/99	Senadora Luzia Toledo y otros	Establece principio relativo a la composición de los tribunales superiores, que no podrán ser integrados por más de dos tercios de magistrados del mismo sexo.

Elaboración propia en base a datos publicados por los sistemas de información legislativa de la Cámara de Diputados y del Senado Federal de Brasil. Septiembre de 2004.

ANEXO 5.
 LA PARTICIPACIÓN DE LEGISLADORAS
 EN LAS CONDUCCIONES
 DE LOS BLOQUES PARTIDARIOS

Cámara de Senadores de Argentina (2005)

	Bancas	% Mujeres	Presidente Mujer	Vice-presidente	
				No.	Mujeres
PJ	40	45,0	1	0	
UCR	14	42,9		2	2
ALIANZA FRENTE CIVICO Y SOCIAL	2	50,0			
CRUZADA RENOVADORA	1	100,0	x		
FRENTE CÍVICO JUJEÑO	2	50,0			
FRENTE GRANDE	1	100,0	x		
FREPASO	1	100,0	x		
FUERZA REPUBLICANA	2	50,0			
MOVIMIENTO POPULAR NEUQUINO	2	50,0			
RADICAL INDEPENDIENTE	1	0,0			
RADICAL RIONEGRINO	1	0,0			
RENOVADOR	1	0,0			
SOCIALISTA	1	0,0			
VECINALISTA / PARTIDO NUEVO	1	0,0			
Vacante	1	0,0			
	71	43,7			

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Ministerio del Interior (composición de los bloques) y de informaciones telefónicas de los bloques.

Cámara de Diputados de Argentina (2005)

BLOQUES	Bancas	% mujeres	Presidente Mujer*	Vice-presidentes	
				No.	Mujeres
JUSTICIALISTA **	129	33,3			0
U.C.R.	44	27,3		3	1
A.R.I.	10	50		1	1
FRENTE MOVIMIENTO POPULAR	6	33,3		s/d	
PARTIDO SOCIALISTA	6	16,7		1	0
MOVIMIENTO POPULAR NEUQUINO	4	50	x		
FRENTE POPULAR BONAERENSE	4	50			
CONVERGENCIA	4	50			
ENCUENTRO	4	75	x		
UNIDAD FEDERALISTA	3	33,3	x		
FUERZA REPUBLICANA	3	33,3			
FREPASO	3	33,3	x		
PARTIDO NUEVO CONTRA LA CORRUPCIÓN, PARA LA HONESTIDAD Y LA TRANSPARENCIA	3	33,3			
AUTODETERMINACIÓN Y LIBERTAD	3	33,3			
RENOVADOR DE SALTA	2	0			
BUENOS AIRES	2	0			
COMPROMISO PARA EL CAMBIO	2	0			
FRENTE CÍVICO Y SOCIAL	2	100			
ACCIÓN PARA LA REPUBLICA	1	0			
UNIÓN PARA ARGENTINA	1	0			
UNIÓN DEL CENTRO DEMOCRÁTICO	1	0			
DEMÓCRATA PROGRESISTA	1	0			
DEMÓCRATA DE MENDOZA	1	0			
RECREAR	1	0			
PARTIDO NUEVO	1	0			
FRENTE DE UNIDAD PROVINCIAL	1	100			
EVA PERÓN	1	100	x		
PARTIDO INTRANSIGENTE	1	100	x		
NUEVO ESPACIO ENTRERRIANO	1	0			
FRENTE CÍVICO TUCUMÁN	1	0			
POLO SOCIAL	1	0			
M.M.T.A.	1	0			
FRENTE PARA EL CAMBIO	1	100	x		
PARTICIPACIÓN CIUDADANA	1	0			
ALIANZA IZQUIERDA UNIDA	1	100	x		
EMANCIPACIÓN Y JUSTICIA	1	0			
SOBERANÍA POPULAR	1	0			
ENCUENTRO POPULAR	1	0			
PROYECTO CORRIENTES	1	0			
RICARDO BALBÍN	1	0			

* Los bloques –con excepción del PJ- cuentan con un Presidente.

** En este período legislativo la conducción se conformó por tres Presidentes varones. No hubo Vicepresidentes.

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Ministerio del Interior (composición de los bloques), de la Dirección de Información Parlamentaria (presidencias) e informaciones telefónicas de los bloques (vicepresidencias).

Cámara Federal de Diputados de Brasil (2005)

Partido	Bancas	Mujeres	%	Vice-presidentes	Mujeres	% Mujeres
PC do B	9	4	44,5	3	1	33
PMDB	90	8	8,9	23	1	4
PT	91	15	16,5	23	4	17
PSDB	51	3	5,9	13	2	15
PSB	16	2	12,5	4	0	0
PFL	61	5	8,2	17	2	12
PDT	14	0	0,00	4		
Bloque PL/PSL	49	0	0,00	13		
PP	51	1	2,00	13	0	0
PPS	17	2	11,8	4	0	0
PRONA	2	0	0,00	s/d		
PTB	49	3	6,2	12	1	8
PV	6	0	0,0	2		
S/partido	6	1	16,7			
Total	512	44	8,6	131	11	8

Ningún bloque contaba con una mujer en el cargo de Presidente.

Elaboración propia. Fuente: <http://www2.camara.gov.br/conheca/mesa> (julio 2005).

Senado de Brasil (2005)

Partido	Bancas	Mujeres	%	Presidente Mujer	Vice- presidentes	Mujeres	% Mujeres
PMDB	22	0	0		6		
PT	13	4	30		4	2	50
PSDB	13	1	7,6		4	2	50
PSB	2	0	0		0		
PDT	4	0	0		0		
PFL	18	2	11,1		6	1	17
PL	3	0	0		0		
PPS	1	1	100	s/d			
PTB	4	0	0				
PSOL	1	1	100,0	1	0	0	0
Total					23	5	22

Elaboración propia. Fuente: <http://www.senado.gov.br/sf/SENADO/mesa/mesa.asp> (julio 2005).

ANEXO 6: LA PARTICIPACIÓN DE MUJERES EN LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS

Cámaras de Senadores en Argentina y Brasil (2005)

ARGENTINA			BRASIL		
Mujeres sobra total de diputados:			Mujeres sobra total de diputados:		
43,7%			11,2%		
Comisión	%	Cargos	Comisión	%	Cargos
A) Participación femenina sobre-proporcional					
Población y Desarrollo Humano	86,7	V	Asuntos Sociales	19,0	V
Ambiente y Desarrollo Sustentable	85,7	P,V	Desarrollo Regional y Turismo	17,7	V
Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología	80,0	P,V			
Asuntos Administrativos y Municipales	73,3	V			
Economías Regionales, Micro, Pequeña y Mediana Empresa	66,7				
Salud y Deporte	66,7	P			
Legislación General	60,0	P			
Derechos y Garantías	57,1	P,V			
Trabajo y Previsión Social	53,3				
B) Participación femenina proporcional					
Turismo	46,7	V	Agricultura y Reforma Agraria	11,7	
			Medioambiente, defensa del Consumidor y Fiscalización y Control	11,7	
			Asuntos Económicos	11,0	
			Educación	11,0	
			Derechos humanos y legislación participativa	10,5	
C) Participación femenina infra-proporcional					
Asuntos Constitucionales	33,3	P	Constitución, Justicia y Ciudadanía	8,6	
Defensa Nacional	33,3	P	Servicios de Infraestructura	4,4	
Justicia y Asuntos Penales	33,3	V	Relaciones Exteriores y Defensa Nacional	0	
Relaciones Exteriores Y Culto	33,3				
Seguridad Interior Y Narcotráfico	33,3	P			
Coparticipación Federal De Impuestos	28,6				
Sistemas, Medios de Comunicación y Libertad de Expresión	28,6				
Agricultura, Ganadería y Pesca	28,6	P			
Industria y Comercio	26,7	P			
Infraestructura, Vivienda y Transporte	26,7				
Presupuesto y Hacienda	20,0				
Minería, Energía y Combustibles	20,0				
Acuerdos	13,3				
Economía Nacional e Inversión	13,3				

P: Presidente. V: Vicepresidente. - Fuente: Elaboración propia en base a la información publicada por las Cámaras de Senadores de Argentina y Brasil.

Cámaras de Diputados de Argentina y Brasil (2005)

ARGEN
Mujeres sobre tot 33,
Comisión
Familia, Mujeres, Niñez y Adoles
Tercera Edad
Discapacidad
Educación
Cultura
Derechos Humanos y Garantías
Población y Recursos Humanos
Asuntos Cooperativos, Mutuales
Acción Social y Salud Pública
Prevención de Adicciones y Narc
Ciencia y Tecnología
Previsión y Seguridad Social
Libertad de Expresión
Legislación General
Vivienda y Ordenamiento Urban
Mercosur
Seg. Normas Tributarias
Turismo
Asuntos Municipales
Energía y Combustible
Seguridad Interior
Defensa del Consumidor
Recursos Naturales y Conservaci del Ambiente Humano
Comercio
Pymes
Transportes
Comunicaciones e Informática

C) Participación femenina infra-proporcional					
Peticiones, Poderes y Reglamento	25		Relaciones Exteriores y Defensa Nacional	6,8	
Economía y Desarrollo Regional	24	V2	Fiscalización Financiera y Control	5,9	
Justicia	24	V2	Desarrollo Económico, Industria y Comercio	5,9	
Minería	23,8	V2	Seguridad Pública y Combate al Crimen Organizado	5,5	
Asuntos Constitucionales	23,5		Ciencia, Tecnología, Comunicación e Informática	5,4	
Legislación Penal	22,7	V1	Minas y Energía	3,7	V2
Agricultura y Ganadería	22,6	P	Aviación y Transportes	3,6	
Obras Públicas	22,6	V1, V2	Finanzas y Tributación	3	
Relaciones Exteriores y Culto	20		Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural	2,5	
Intereses Marítimos	17,4	V2	Turismo y Deportes	5,9	
Juicio Político	17,4	V1			
Defensa Nacional	16,1				
Deportes	15,8	V1			
Industria	14,8				
Presupuesto y Hacienda	13,3				
Finanzas	12,5				
Economía	10,7	V2			

P: Presidente. V1: Vicepresidente primera. V2: Vicepresidente segunda, V3: Vicepresidente tercera.

Fuente: Elaboración propia en base a la información publicada por las Cámaras de Diputados de Argentina y Brasil.

La clasificación está inspirada por la estadística elaborada por Lemke-Müller (2000: 250). Para definir a qué grupo pertenece una comisión se elaboró un índice: la proporción de mujeres en cada Cámara es equivalente a 100, de manera que el porcentaje de mujeres integrantes de cada comisión arroja un índice mayor o menor de 100. Como proporcional se define a aquellas comisiones que presentan un índice entre 80 y 120, es decir una variación del 20% sobre la distribución equivalente a la de la participación de mujeres en la totalidad de legisladores de cada Cámara).

BIBLIOGRAFÍA

- Abal Medina, Juan Manuel y Calvo, Ernesto (editores) (2001). *El Federalismo electoral argentino. Sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en Argentina*. Buenos Aires: Eudeba.
- Abal Medina, Juan Manuel y Suárez Cao, Julieta (s/a). «Análisis crítico del sistema electoral argentino. Evolución histórica y desempeño efectivo».
[www.reformaspoliticas.org/bibliografia_docu.php]
- Abal Medina, Juan Manuel, Suárez Cao, Julieta y Nejamkis, Facundo (2003). «Reglas similares, resultados distintos: las instituciones políticas argentinas y brasileñas en perspectiva comparada»; en Carlos Álvarez (compilador): *La Argentina de Kirchner y el Brasil de Lula*. Buenos Aires: CEPES, CEDEC, Prometeo.
- Aggio, Carlos (2001). «'Lady Leaders'. The Case of Quotas for Women's Representation in Argentina».
[<http://www.onlinewomeninpolitics.org/beijing12/argentinawip.pdf>]
- Alemann, Ulrich von (1985). «Repräsentation»; en Dieter Nohlen y Rainer-Olaf Schultze (editores): *Pipers Wörterbuch zur Politik, Band 1: Politikwissenschaft. Theorien - Methoden - Begriffe*.
- Álvarez, Sonia (1990). *Engendering Democracy in Brasil. Women's Movements in Transition Politics*. Princeton (NJ): Princeton University Press.
- Allegrone, Norma (2002). *Ley de Cupo Femenino: Su Aplicación e Interpretación en la República Argentina*. Buenos Aires: Fundación para el Desarrollo en Igualdad - FUNDAI, Fundación Friedrich Ebert.
- Ames, Barry (2002). *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- AMMUBA – Asociación Mutual Mujeres de Buenos Aires (s/a).

Del Voto al 30%. La continuidad de una lucha. Buenos Aires: AMMUBA.

- Amorós, Celia (1990). *Mujer, participación, cultura política y Estado.* Buenos Aires: Ediciones de la Flor.
- Ansaldi, Waldo (1999). «Crear el sufragante. La universalización masculina de la ciudadanía política en Argentina. La reforma electoral de 1912». Publicado originalmente en *Anales, Nueva Época*, N° 2, «Ciudadanía y Nación», Instituto Iberoamericano, Universidad de Göteborg, Göteborg (Suecia).
- Araújo, Clara (2006). «Por que as cotas não funcionam no Brasil?» *Seminario Internacional Cuotas en América Latina: El impacto en la representación política de las mujeres.* FLACSO, Santiago do Chile, 14 de noviembre.
- Araújo, Clara (2005). «Partidos políticos e Gênero: mediações nas rotas de ingresso das mulheres na representação política». *Revista de Sociologia e Política*, N° 24, junho.
- Araújo, Clara (2004). «Las cuotas para mujeres en el sistema legislativo brasileño»; en *La aplicación de las cuotas: experiencias latinoamericanas. Informe de taller.* Stockholm: International IDEA.
- Araújo, Clara (2001). «As Cotas por Sexo para a Competição Legislativa: O Caso Brasileiro em Comparação com Experiências Internacionais». *Dados [online]*. Vol. 44, N° 1 [citado el 5 Septiembre de 2004]. Available from World Wide Web: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582001000100006&lng=en&nrm=iso].
- Araújo, Clara (1999). *Cidadania incompleta: O impacto da lei de cotas sobre a representação política das mulheres no Brasil.* Río de Janeiro: UFRJ / IFCS. Tesis de Doctorado.
- Archenti, Nélica (2003). «Premisas y criterios para evaluar los alcances y limitaciones de la ley de cuotas en Argentina»; en Nélica Archenti (compiladora): *Estrategias Políticas de Género: Reformas institucionales, identidad y acción colectiva.* [<http://www.escenariosalternativos.org>]
- Archenti, Nélica (2002). «Los caminos de la inclusión política, acciones afirmativas de género»; en Silvia Vázquez (compiladora): *Hombres públicos, mujeres públicas.* Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert, Fundación Sergio Karakachoff.

- Archenti, Nélica (2000). «Representación, Ley de Cuotas y Sistemas Electorales». *Postdata, Revista de Reflexión y Análisis Político* N° 6, Buenos Aires (julio).
- Archenti, Nélica (1987). *Situación de la mujer en la sociedad argentina: formas de organización en Capital Federal*. Buenos Aires: Fundación Friedrich Naumann.
- Archenti, Nélica y Johnson, Nikki (2006). «Engendering the Legislative Agenda with and without Quotas. A Comparative Study of Argentina and Uruguay». Ponencia presentada al *XX World Congress of the International Political Science Association*, 9 al 13 de Julio de 2006, Fukuoka, Japón.
- Archenti, Nélica y Gómez, Patricia (2001). «Acciones Afirmativas y Representación de Género: Los efectos de la Ley de Cuotas en Argentina, 1983-1997»; en *Voces en Conflicto, Espacios de Disputa*. Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- Astelarrra, Judith (2004). «Políticas de género en la Unión Europea y algunos apuntes sobre América Latina». *Serie Mujer y Desarrollo* N° 57. Santiago de Chile: CEPAL (Unidad Mujer y Desarrollo).
- Avelar, Lúcia (2001). *Mulheres na elite política brasileira*. Río de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Editora da UNESP.
- Bacchi, Carol (2006). «Arguing for and against quotas: theoretical issues»; en Drude Dahlerup (editora): *Women, Quotas and Politics*. New York and London: Routledge.
- Baldez, Lisa (2004). «Elected Bodies II: The Impact of Gender Quotas in Mexico». Paper prepared for the *Conference on Pathways to Power: Political Recruitment and Democracy in Latin America*, Graylyn International Conference Center, Wake Forest University, April 2-4.
- Ballington, Julie (2003). «Gender equality in political party funding»; en: *Handbook on Funding of Political Parties and Election Campaign*. Sweden: International IDEA.
- Ballington, Julie y Matland, Richard E. (2004). «Political Parties and Special Measures: Enhancing Women's Participation in Electoral Processes». *United Nations Office of the Special Adviser on Gender Issues and Advancement of Women (OSAGI)*. *Expert Group Meeting on Enhancing Women's Participation in Electoral Processes in Post-Conflict Countries*. 19-22 January, Glen Cove.

- Barreiro, Line, López, Oscar, Soto, Clyde y Soto, Lilian (2004). «Sistemas electorales y representación femenina en América Latina». *Serie Mujer y Desarrollo* N° 54. Santiago de Chile: CEPAL (Unidad Mujer y Desarrollo).
- Barón, María (2003). *El Poder Legislativo Nacional*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Barrancos, Dora (2003). «Sociedad y género. Combates por el sufragio femenino en la Argentina (1870-1920)»; en Nélide Archenti (compiladora): *Estrategias Políticas de Género: Reformas institucionales, identidad y acción colectiva*. [www.escenariosalternativos.org]
- Barrancos, Dora (2002). *Inclusión/Exclusión. Historia con Mujeres*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Barry, Carolina (2000). «Las Unidades Básicas del Partido Peronista Femenino (1949-1955)»; en Karina Inés Ramacciotti y Adriana María Valobra (compiladoras): *Generando el Peronismo. Estudios de cultura, política y género (1946-1955)*. Buenos Aires: Proyecto Editorial.
- Becker, Ruth y Kortendieck Beate (editores) (2004). *Handbuch der Frauen- und Geschlechterforschung. Theorie, Methoden, Empirie*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bellotti, Magui (2002) [1989]. *El Feminismo y el Movimiento de Mujeres. Una contribución al debate. Argentina 1984-1989*. Buenos Aires: Centro de Documentación sobre la Mujer.
- Bellotti, Magui, Jelin, Elizabeth y Luna, Loa G. (2003). *Movimiento de Mujeres y Movimiento Feminista. Para una discusión abierta y plural*. Buenos Aires: Editorial Librería de Mujeres.
- Benhabib, Seyla (1996). *Democracy and difference: contesting the boundaries of the political*. Princeton, New Jersey: Princeton University
- Bergmann, Susanne (2000). «Aspekte der familiären und politischen Sozialisation von Spitzenpolitikerinnen und Führungsfrauen»; en Helga Foster, Helga Lukoschat y Barbara Schaeffer-Hegel (compiladoras): *Die ganze Demokratie. Zur Professionalisierung von Frauen für die Politik*. Herbolzheim: Centaurus Verlag, 2ª edición.
- Bianchi, Susana (1993). «Las Mujeres en el Peronismo (1945-1955)»; en Georges Duby y Michelle Perrot (editores): *Historia de las Mujeres. El siglo XX*. Madrid: Taurus.

- Bianchi, Susana y Sanchís, Norma (1988). *El Partido Peronista Femenino*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Bird, Karen (2003). «The Political Representation of Women and Ethnic Minorities in Established Democracies: A Framework for Comparative Research». Working Paper presented for the *Academy of Migration Studies in Denmark (AMID)*, Aalborg University, 11 November.
- Blay, Eva (2002). «Mulher e Igualdade: cidadania e gênero». *Socialdemocracia Brasileira* (Publicación del Intituto Teotônio Vilela), Año 1, N° 2, Brasília (marzo).
- Botelho Pacheco, Luciana (2002). *A tramitação de proposições na Câmara dos Deputados: Do início à fase das comissões*. Brasília: Associação dos Consultores Legislativos e de Orçamento e Fiscalização.
- Botelho Pacheco, Luciana y Ramos Mendes, Paula (2002). *Questões sobre Processo Legislativo e Regimento Interno*. Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações.
- Botte, Susanna y Dorola, Evangelina (1996). «La representación femenina en el Congreso de la Nación - No sólo una cuestión de género»; en Botte, Susana (editora): *Mujer*. Buenos Aires: Dirección de Información Parlamentaria, Congreso de la Nación.
- Bourdieu, Pierre (2003). *La dominación masculina*. Barcelona: Anagrama (Tercera reimpresión).
- Bourdieu, Pierre (1983). «Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital, soziales Kapital»; in R. Kreckel (compilador): *Soziale Ungleichheiten*. Göttingen: Sonderband 2 der Sozialen Welt.
- Calvera, Leonor (1990). *Mujeres y Feminismo en la Argentina*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Calvo, Ernesto y Escolar, Marcelo (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina: Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires: Prometeo.
- Câmara dos Deputados (2003). *Deputados Brasileiros, Repertório biográfico 52ª Legislatura (2003-2007)*. Brasília.
- Câmara dos Deputados, Comissão de Constituição e Justiça e Redação (1998). *Principais debates. Sessão Legislativa de 1997*. Brasília.

- Cammissa Anne Marie y Reingold, Beth (2004). «Women in State Legislatures and State Legislative Research: Beyond Sameness and Difference». *State Politics and Policy Quarterly*, Vol. 4, N° 2 (summer).
- Carrillo, Manuel, Lujambio, Alonso, Navarro, Carlos y Zovatto, Daniel (coordinadores) (2003). *Dinero y contienda electoral. Reto de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Caul, Miki (2001). «Political Parties and the Adoption of Candidate Gender Quotas: A Cross-National Analysis». *Journal of Politics*, Vol. 63, Issue 4.
- CECYM – Centro de Encuentros Cultura y Mujer (1996). «Feminismo por Feministas. Fragmentos para una historia del feminismo argentino 1970-1996». *Travesías*, año 5, N° 5, Buenos Aires (octubre).
- Celis, Karen (2005). «Reconciling theory and empirical research. Methodological Reflections on ‘Women MP’s representing Women(‘s interests)’». Paper presented at the *ECPR General Conference Budapest*.
- Centro de Estudios Legales y Sociales - CELS (2004). «Políticas de seguridad. Un área de avance de medidas autoritarias, violaciones de derechos humanos y debilitamiento de la ciudadanía»: en *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2004*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- CFEMEA – Centro Feminista de Estudos e Assesoria (2002a). «As mulheres candidatas e a legislação eleitoral». *Jornal Fêmea* 115.
- CFEMEA – Centro Feminista de Estudos e Assesoria (2002b). «As mulheres candidatas e a legislação eleitoral». *Jornal Fêmea* 116.
- CFEMEA – Centro Feminista de Estudos e Assesoria (1998). «A mulher e os direitos políticos». *Jornal Fêmea* 66.
- Chama, Mónica (2001). *Las mujeres y el poder*. Buenos Aires: Fundación Centro de Estudios Políticos y Administrativos.
- Childs, Sarah (2001a). «Women and Parliamentary Politics. Hitting the Target: Are Labour Women MPs ‘acting for’ women?». Paper for the *51st Political Studies Association Conference, 10-12 April (2001)*. Manchester, United Kingdom.
- Childs, Sarah (2001b). «Attitudinally Feminist? The New Labour Women MPs and the Substantive Representation of Women». *Women and Politics*, Vol. 21, N° 3.

- Childs, Sarah y Krook, Mona Lena (2005). «The Substantive Representation of Women: Rethinking the ‘Critical Mass’ Debate». Paper presented at the *Annual Meeting of the American Political Science Association*, Washington DC, September 1-4.
- Conferencia Nacional de Mujeres Brasileñas (2002). *Plataforma Política Feminista*, Brasilia.
- Consejo Nacional de la Mujer (1994). *Informe Nacional: Situación de la mujer en la última década en la República Argentina*. Buenos Aires: Centro Nacional de Coordinación Preparatoria de la IV Conferencia Mundial de la Mujer y CMN.
- Craske, Nikki (1999). *Women and Politics in Latin America*. New Brunswick (New Jersey): Rutgers University Press.
- Craske, Nikki y Molyneux, Maxine (editoras) (2002). *Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America*. Houndsmill, New York: Palgrave.
- Da Matta, Roberto (2004). *¿O que é o Brasil?* Río de Janeiro: Rocco (Coleção Cidadanía).
- Dahlerup, Drude (2006). «Introduction»; en Drude Dahlerup (editora): *Women, Quotas and Politics*. London and New York: Routledge.
- Dahlerup, Drude (2005). «The Theory of a ‘Critical Mass’ Revisited». *Paper prepared for the Annual Meeting of the American Political Science Association*, Washington DC, September 1-4.
- Dahlerup, Drude (2004). «Estudios comparativos sobre las cuotas de género»; en *La aplicación de las cuotas: experiencias latinoamericanas. Informe del taller*. Stockholm: International IDEA.
- Dahlerup, Drude (2003). «Quotas are changing the history of women». Paper for the *Conference The Implementation of Quotas. African Experiences*, 11 – 13 November, Pretoria.
- Dahlerup, Drude (2002). «Quotas — A Jump to Equality? The Need for International Comparisons of the Use of Electoral Quotas to obtain Equal Political Citizenship for Women». Paper prepared for workshop hosted by *International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA)* on 25 September in Jakarta, Indonesia.
- Dahlerup, Drude (1988). «From a Small to a Large Minority: Women in Scandinavian Politics». *Scandinavian Political Studies*, Vol. 11, N° 4.

- Dahlerup, Drude y Freidenvall, Lenita (2003). «Quotas as a «Fast Track» to Equal Political Representation for Women». *Paper presented at the IPSA World Congress Durban, South Africa, June 29 to July 4, and in the present updated version at the APSA Annual Meeting in Philadelphia, August 28 to 31.*
- De Barbieri, Teresita (2003). *Género en el trabajo parlamentario. La legislatura mexicana a fines del siglo XX*. Buenos Aires: CLACSO.
- De Luca, Miguel, Jones, Mark P. y Tula, María Inés (2002). «Back Rooms or Ballot Boxes?: Candidate Nomination in Argentina». *Comparative Political Studies* Vol. 35, N° 4 (May).
- Deen, Rebecca E. y Little, Thomas H. (1999). «Getting to the Top: Factors Influencing the Selection of Women to Positions of Leadership in State Legislatures». *State and Local Government Review* Vol. 31, N° 2 (Spring).
- Deleis, Mónica, de Titto, Ricardo y Arguindeguy, Diego L. (2001). *Mujeres de la política argentina*. Buenos Aires: Aguilar.
- Diamond, Irene y Hartsock, Nancy (1981). «Beyond Interests in Politics: A Comment on Virginia Sapiro's 'When are Interests Interesting? The Problem of Political Representation of Women'». *The American Political Science Review* Vol. 75, N° 3 (September).
- Durrieu, Marcela (1999). *Se dice de nosotras*. Buenos Aires: Catálogos Editora.
- Eulau, Heinz, Wahlke, John C, Buchanan, William, Ferguson, LeRoy C. (1959). «The Role of the Representative: Some Empirical Observations on the Theory of Edmund Burke». *American Political Science Review*, Vol. 53, N° 3.
- Encuentro Nacional de Mujeres (1986). *Encuentro Nacional de Mujeres: 23, 24 y 25 de Mayo de 1986. Síntesis de los Talleres*. Buenos Aires.
- Fausto, Boris (2003). *Historia concisa de Brasil*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Fausto, Boris y Fernando Devoto (2004). *Brasil e Argentina: Um ensaio de história comparada (1850-(2002)*. São Paulo: Editora 34.
- Feijoo, María del Carmen (1982). *Las Feministas*. Buenos Aires: CEAL.
- Feijoo, María del Carmen y Gogna, Mónica (1985). «Las mujeres en la transición a la democracia»; en Elisabeth Jelin

- (compiladora): *Los nuevos movimientos sociales*, tomo I. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Feijoó, María de Carmen y Nari, Marcela María Alejandra (1994). «Women and democracy in Argentina»; en Jane Jaquette (editora): *The Women's Movement in Latin America: Participation and Democracy*. 2nd edition, Thematic Studies in Latin America. Boulder: Westview Press.
- Femenías, María Luisa (2002). «Tres escenas del feminismo argentino»; en María Luisa Femenías (compiladora): *Perfiles del feminismo Iberoamericano*, Vol. 2. Buenos Aires: Editorial Catálogos.
- FLACSO- Brasil (1993). *Mujeres latinoamericanas en cifras*. [www.eurosur.org/FLACSO/mujeres/].
- Floria, Carlos Alberto y García Belsunce, César A. (1992). *Historia de los Argentinos*. Tomo II. Buenos Aires: Ediciones Larousse Argentina.
- Foster, Helga, Lukoschat, Helga y Schaeffer-Hegel, Barbara (compiladoras) (2000). *Die ganze Demokratie. Zur Professionalisierung von Frauen für die Politik*. Herbolzheim: Centaurus Verlag (2ª edición).
- Franceschet, Susan (2001). «Women in Politics in Post-Transitional Democracies. The Chilean Case». *International Feminist Journal of Politics* Vol. 3, N° 2 (August).
- Fraser, Nancy (2001). *Die halbierte Gerechtigkeit*. *Gender Studies*. Frankfurt am Main: Edition Suhrkamp.
- Freidenberg, Flavia y Sánchez López, Francisco (2001). «Partidos políticos y métodos de selección de candidatos en América Latina: Una discusión sobre reglas y prácticas». *Trabajo preparado para su discusión en el XXIII Encuentro Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos*. Washington DC, 6 al 8 de septiembre.
- Frisch, Scott A. y Kelly, Sean Q. (s/a). «Women's Committee Preferences and Committee Assignments in the U. S. House». [http://faculty.niagara.edu/sqkelly/Women%20and%20Committees.pdf]
- Fuld, Robert G. (1998). «El Congreso Argentino – su composición. Año Parlamentario 1996». *Revista de Derecho Parlamentario* N° 7, Dirección de Información Parlamentaria, Buenos Aires.

- Fundación Friedrich Ebert (1992). *Cuota mínima de participación de mujeres - El debate en la Argentina*. Buenos Aires.
- Fundación Friedrich Ebert y CIPPEC (2005). *Directorio Legislativo 2004-05*. Idea y dirección: María Barón. Buenos Aires.
- Fundación Friedrich Ebert e Instituto Social y Político de la Mujer (2002). *50 y 50. Por más mujeres en los lugares de decisión*. Seminario organizado por el Instituto Social y Político de la Mujer, Buenos Aires.
- Gallagher, Michael y Marsh, Michael (editores) (1988). *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*. Londres: Sage.
- Gallo, Edit Rosalía (2001). *Las mujeres en el radicalismo argentino: 1890 - 1991*. Buenos Aires: Eudeba.
- Gallo, Edit Rosalía y Giacobone, Carlos Alberto (2001). *Cupo femenino en la política argentina: ley nacional; leyes provinciales; debates parlamentarios; normativa internacional; jurisprudencia*. Buenos Aires: Eudeba.
- Gallo, Ezequiel y Cortés Conde, Roberto (1995). *Historia Argentina. La República conservadora*. Vol. 5 de la Colección Historia Argentina dirigida por Tulio Halperín Donghi. Buenos Aires: Paidós (Cuarta reimpresión).
- García, Ana Isabel (2004). «Financiamiento político y perspectiva de género»; en Steven Griner y Daniel Zovatto: *De las normas a las buenas prácticas: el desafío del financiamiento político en América Latina*. San José: OEA/IDEA.
- García Castro, María (1998). *Género y poder: las mujeres diputadas en México*. Texto preparado para presentarse en el XXI Congreso Internacional de la Latin American Studies Association, The Palmer House Hilton Hotel, Chicago, Illinois, September 24-26.
- Geißel, Brigitte (2000). «Differences Between Parties with and without Quota Rules for the Equality of Gender - the German Case». Prepared for the presentation at the XVIII IPSA World Congress Research Committee on Sex Roles and Politics (19) Special Roundtable, Panel 2. Quebec, Canada, 1-5 August.
- Gil Lozano, Fernanda (s/a). *Feminismos en la Argentina de los 70 y 80*. [<http://agendadelasmujeres.com.ar>]
- Gil Lozano, Fernanda, Pita, Valeria Susana e Ini, Maria Gabriela

- (dirección) (2000). *Historia de las mujeres en Argentina. Tomo II: Siglo XX*. Buenos Aires: Taurus.
- Gray, Tricia (2003). «Electoral Gender Quotas: Lessons from Argentina and Chile». *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 22, N° 1 (January).
- Grey, Sandra (2001). «Women and Parliamentary Politics. Does Size Matter? Critical Mass and Women MPs in the New Zealand House of Representatives». Paper for the *51st Political Studies Association Conference*, 10-12 April, Manchester, United Kingdom.
- Griner, Steven y Zovatto, Daniel (2004). *De las normas a las buenas prácticas: el desafío del financiamiento político en América Latina*. San José, OEA/IDEA.
- Grossi, Míriam Pilar y Miguel, Sonia Malheiros (2001). «Transformando a diferença: as mulheres na política». *Revista Estudos Feministas*, Vol. 9, N° 1.
- Hardmeir, Sibylle (2004). «Repräsentation»; en S.K. Rosenberger y B. Sauer: *Politikwissenschaft und Geschlecht. Konzepte - Verknüpfungen - Perspektiven*. Wien: Facultas Verlags- und Buchhandels AG.
- Heath, Roseanna Michelle, Schwindt-Bayer, Leslie A. y Taylor-Robinson, Michelle M. (2005). «Women on the Sidelines: Women's Representation on Committees in Latin American Legislatures». *American Journal of Political Science*, Vol. 49, N° 2 (April).
- Hoecker, Renate (1994). «Parlamentarierinnen im Deutschen Bundestag 1949 bis 1990. Ein Postskriptum zur Abgeordnetensoziologie». *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Vol. 25, N° 4, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Htun, Mala. (2005). «Democracy and Political Inclusion: The Andes in Comparative Perspective». Published in Spanish in Magdalena León (editora), *Nadando contra la Corriente: Mujeres y cuotas políticas en los países andinos*. Quito y Lima: UNIFEM.
- Htun, Mala (2004). «Is Gender like Ethnicity? The Political Representation of Identity Groups». *Perspectives on Politics*, Vol. 2, N° 3.
- Htun, Mala (2003a). *Sex and the State. Abortion, Divorce, and the Family Under Latin American Dictatorships and Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Htun, Mala (2003b). *Dimensiones de la inclusión y exclusión política en Brasil: Género y raza*. Banco Interamericano de Desarrollo, Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington DC.
- Htun, Mala (2002). «Mujeres y Poder en Latinoamérica»; en *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*. Myriam Méndez-Montalvo y Julie Ballington (editoras). Stockholm: Internacional IDEA.
- Htun, Mala y Jones, Mark P. (2002). «Engendering the Right to Participate in Decision-making: Electoral Quotas and Women's Leadership in Latin America»; en Nikki Craske y Maxine Molyneux (editoras): *Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America*. Houndsmill, New York: Palgrave.
- Htun, Mala y Jones, Mark P. (2000). «Cuotas y la Elección de Mujeres en América Latina». Presented at the *Programa de Apoyo al Liderazgo y la Representación de la Mujer (PROLID) of the Inter-American Development Bank Conference on «El Liderazgo de la Mujer: Teoría y Práctica»*. Cancún, México, August 28-30.
- IFEP (Instituto Federal de Estudios Parlamentarios) (s/a). *La Participación Femenina en el Honorable Congreso Nacional (Período 1983-2001)*. Buenos Aires: Honorable Senado de la Nación. Secretaría Parlamentaria. Coordinación e Investigación: Lic. Graciela N. Araoz.
- Inter-American Dialogue (2001). «Politics Matter: A Dialogue of Women Political Leaders». Inter-American Development Bank, Inter-American Dialogue, International Center for Research.
- International IDEA (2005). *Women in Parliament. Beyond Numbers. A revised Edition*. Julie Ballington y Azza Karma (editoras), Stockholm.
- International IDEA (2004a). *Mujer, Partidos Políticos y Reforma Electoral Seminario*. Lima, Stockholm.
- International IDEA (2004b). *La aplicación de cuotas: Experiencias Latinoamericanas. Informe del Taller*. Stockholm.
- International IDEA (2002). *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*. Myriam Méndez-Montalvo y Julie Ballington (editoras), Stockholm.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) / DIPES (1996).

- Mulheres sem medo do poder: Chegou a nossa vez. Cartilha para mulheres candidatas a vereadoras - 1996.* Brasilia.
- IPEA/DIPES (1996). *Mulheres sem medo do poder: Chegou a nossa vez. Cartilha para Mulheres Candidatas a Vereadoras.* Brasilia.
- ISPM - Instituto Social y Político de la Mujer (s/a). *Mujeres en Lugares de Decisión en Argentina - Poder Legislativo.* [www.ispm.org.ar]
- Jaquette, Jane S. (2001). «Women and Democracy. Regional Differences and Contrasting Views». *Journal of Democracy*, Vol. 12, N° 3 (July).
- Jaquette, Jane S. (1994). *The Women's Movement in Latin America: Participation and Democracy.* Second Edition, Thematic Studies in Latin America. Boulder: Westview Press.
- Jardim Pinto, Celi (2004). «Ciudadanía y democracia: los aportes de una perspectiva de género»: en *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate.* Buenos Aires: PNUD, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.
- Jeffres Little, Cynthia (1985). «Educación, filantropía y Feminismo. Partes integrantes de la femineidad argentina, 1860-1962»; en Asunción Lavrin (compiladora): *Las mujeres Latinoamericanas. Perspectivas históricas.* México
- Jelin, Elizabeth (1997). «Igualdad y diferencia: Dilemas de la ciudadanía de las mujeres en América Latina». *Revista Ágora* N° 7, Buenos Aires (invierno).
- Jelin, Elizabeth (1985). *Los nuevos movimientos sociales.* Tomo I. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Jones, Mark P. (2004). «The Recruitment and Selection of Legislative Candidates in Argentina». Paper prepared for the *Conference on Pathways to Power: Political Recruitment and Democracy in Latin America*, Graylyn International Conference Center, Wake Forest University, April 2-4.
- Jones, Mark P. (2001). «Federalismo y número de partidos políticos en las elecciones para la Cámara de Diputados»; en Juan Manuel Abal Medina (h.) y Ernesto Calvo (editores): *El Federalismo electoral argentino. Sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en Argentina.* Buenos Aires: Eudeba.
- Jones, Mark P. (1998a). «Gender quotas, electoral laws, and the

- election of women. Lessons from the Argentine Provinces». *Comparative Political Studies*, Vol. 31, N° 1 (February).
- Jones, Mark P. (1998b). «Explaining the high level of party discipline in the Argentine Congress» [<http://www.fgys.org/pdf/docu14.pdf>].
- Jones, Mark P. (1997). «Cupos de Género, Leyes Electorales y Elecciones de Legisladoras en las Américas». *Revista Argentina de Ciencia Política*, N° 1, noviembre. Buenos Aires: Eudeba.
- Jones, Mark P. y Hwang, Wonjae (2003). «Majority Cartels, distributive Politics an inter-party relations in an unidimensional legislature: The Argentine Chamber of Deputies». Prepared for delivery at the *2003 Meeting of the Latin American Studies Association*, Dallas, Texas, March 27-29.
- Jones, Mark P. y Navia, Patricio (1999). «Assessing the Effectiveness of Gender Quotas in Open-List Proportional Representation Electoral Systems». *Social Science Quarterly*, Vol. 80, N° 2, June.
- Jones, Mark P., Saiegh, Sebastian, Spiller, Pablo y Tommasi, Mariano (2002). «Amateur Legislators, Professional Politicians: The Argentine Congress». *American Journal of Political Science*, Vol. 46, N° 3, July.
- Jones, Mark P., Saiegh, Sebastian, Spiller, Pablo y Tommasi, Mariano (2001). «Keeping a Seat in Congress: Provincial Party Bosses and the Survival of Argentine Legislators». Prepared for delivery at the *2001 Meeting of the Latin American Studies Association*, Washington D.C., September 6-8.
- Keck, Margaret E. (1992). *The Workers' Party and Democratization in Brazil*. New Haven and London: Yale University Press.
- Kielhorn, Achim (2002). *Rollenorientierungen von Abgeordnete in Europa. Eine empirische Analyse von Bestimmungsgründen und Konsequenzen der Repräsentationsrolle von Parlamentariern in elf EU-Ländern*. Berlin: Freie Universität. Tesis de doctorado.
- Krook, Mona Lena (2005). «Quota Laws for Women in Politics: A New Type of State Feminism?». Paper presented at the *European Consortium for Political Research, Joint Sessions of Workshops*, Granada, Spain, April 14-19.
- Krook, Mona Lena (2004). «Reforming representation: The diffusion of Candidate Gender Quotas Worldwide». Paper

- presented at the *International Studies Association Annual International Convention*, Canada, March 17-20.
- Krook, Mona Lena (2003a). «Get the Balance Right! Global and Transnational Campaigns to Promote Gender-Balanced Decision-Making». Paper presented at the *International Studies Association Annual International Convention*, Portland, OR, February 25-March 1.
- Krook, Mona Lena (2003b). «Not All Quotas Are Created Equal: Trajectories of Reforms to Increase Women's Political Representation». Paper presented at the *European Consortium for Political Research*, Joint Sessions of Workshops, Edinburgh, Scotland, March 28-April 2.
- Krook, Mona Lena (2003c). «Candidate Gender Quotas: A Framework for Analysis». Paper presented at the *Second General Conference of the European Consortium for Political Research*, Marburg, Germany, September 18-21.
- Krook, Mona Lena (2002). «Increasing Women's Political Representation: Party Competition as a Mechanism of Change». Paper presented at the *11th Ph. D. Summer School on European Parties & Party Systems*, ECPR Standing Group on Political Parties, Department of Politics, Keele University, Stoke-on-Trent, UK, September 9-20.
- Krumwiede, Heinrich W. y Nolte, Detlef (2000). *Die Rolle der Parlamente in den Präsidentialdemokratien Lateinamerikas*. Beiträge zur Lateinamerika-Forschung. Institut für Iberoamerika-Kunde, Hamburg. Band 4.
[www.duei.de/iik/de/content/publikationen/beitraege/iik_be04.pdf.]
- Lázzaro, Alejandra y Fraquelli, Ileana (2003). «Ley de Cupo: ¿Avance Legislativo o Judicial?». En Archenti, Nélica (compiladora), *Estrategias Políticas de Género: Reformas institucionales, identidad y acción colectiva*.
[www.escenariosalternativos.org]
- Lemke-Müller, Sabine (2002). «Zwischen Gleichstellung und traditioneller Rollenorientierung. Ausschusspräferenz von Politikerinnen in Parlamenten Westeuropas». *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Heft 1, Jg. 33.
- Lemke-Müller, Sabine (2000). *Abgeordnete im Parlament*. Rheinbreitbach: NDV-Verlag.

- León, Magdalena y Holguín, Jimena (2005). «La cuota sola no basta: el caso de Colombia»; en Magdalena León (editora): *Nadando contra la corriente. Mujeres y cuotas políticas en los países andinos*. Quito y Lima: UNIFEM.
- Lipscyc, Cecilia (2005). «Los Feminismos en la Argentina (1983-2004)»; en María Luisa Femenías (compiladora): *Perfiles del Feminismo Iberoamericano*. Buenos Aires: Editorial Catálogos (Volumen 2).
- Lubertino, María José (2004). «Pioneras en las cuotas: la experiencia argentina y su futuro»; en *La aplicación de las cuotas: experiencias latinoamericanas. Informe de taller*. Stockholm: Internacional IDEA.
- Lubertino, María José (1992). «Historia de la ‘Ley de Cuotas’»; en Fundación Friedrich Ebert: *Cuota mínima de participación de mujeres - El debate en la Argentina*. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert.
- Lukoschat, Helga (2000). «Austausch und Vernetzung: Maßnahmen zur Stärkung von Frauen in der Politik»; en Helga Foster, Helga Lukoschat y Barbara Schaeffer-Hegel (compiladoras): *Die ganze Demokratie. Zur Professionalisierung von Frauen für die Politik*. Herbolzheim: Centaurus Verlag, 2ª edición.
- Luna, Miguel Angel y Pérez Nieves (s/a). «Análisis coordinado del Reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación». *Revista de Derecho Parlamentario* N° 8, Dirección de Información Parlamentaria, Buenos Aires.
- Macaulay, Fiona (2003). «Sexual politics, party politics: the PT government's policies on gender equity and equality». *Working Paper Number CBS-46-03*, Centre for Brazilian Studies, University of Oxford.
- Mainwaring, Scott P. (1999). *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization*. Stanford: Stanford University Press.
- Manin, Bernard (1992). «Metamorfosis de la representación»; en Mario dos Santos (coordinador): *¿Qué queda de la representación política?* Caracas: CLACSO, Nueva Sociedad.
- Manin, Bernard (1998). *Los principios del Gobierno Representativo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Mansbridge, Jane (1999). «Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent ‘Yes’». *Journal of Politics* Vol. 61, N° 3.

- Maravall, José María (1999). «Accountability and manipulation»; en Adam Przeworski, Susan Stokes y Bernard Manin (editores): *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Martins Rodrigues, Leôncio y Aina Sadek, Maria Teresa (2004). *El Brasil de Lula. Diputados y Magistrados*. Buenos Aires: La Crujía.
- Martins Rodrigues, Leôncio (2003). *La clase política brasileña. Un estudio de las bancadas partidarias en la Cámara de Diputados*. Buenos Aires: La Crujía.
- Martínez, María Antonia (2004). «La representación política y la calidad de la democracia». *Revista Mexicana de Sociología*, año 66, N° 4, octubre-diciembre.
- Marx, Jutta (1992). *Mujeres y Partidos Políticos. De una masiva participación a una escasa representación. Un estudio de caso*. Buenos Aires: Editorial Legasa.
- Matland, Richard (2004). «El proceso de representación y reclutamiento legislativo de las mujeres»; en Internacional IDEA: *Mujer, Partidos Políticos y Reforma Electoral*. Seminario Lima, 20 de enero.
- Matland, Richard (2002). «Estrategias para ampliar la participación femenina en el Parlamento. El proceso de selección de candidatos legislativos y los sistemas electorales»; en *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*. Myriam Méndez-Montalvo y Julie Ballington (editoras). Stockholm: Internacional IDEA.
- Meuser, Michael y Nagel, Ulrike (2004). «EperInneninterview: Zur Rekonstruktion spezialisierten Sonderwissens»; en Ruth Becker y Beate Kortendieck (compiladores): *Handbuch der Frauen- und Geschlechterforschung. Theorie, Methoden, Empirie*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Miguel, Luis Felipe (2004). «Participação eleitoral e gênero no Brasil: As cotas para mulheres e seu impacto». *II Congresso da Associação Latinoamericana de Ciência Política (ALACIP)*, México, outubro.
- Miguel, Luis Felipe (2003). «Capital político e carreira eleitoral: algumas variáveis na eleição para o Congresso brasileiro». *Revista de Sociologia e Política*, N° 20. Curitiba, junho.
- Miguel, Luis Felipe (2000). «Teoría política feminista e liberalismo: o caso das cotas de representação». En *Revista Brasileira de Ciências Sociais* [online]. Vol. 15, N° 44.

- Miguel, Sonia Malheiros (2000). *A política de cotas por sexo. Um estudo das primeiras experiências no Legislativo brasileiro*. Brasília: CFEMEA.
- Molinelli, Guillermo (1991). *Presidentes y Congresos en Argentina: Mitos y Realidades*. Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano.
- Molinelli, Guillermo, Palanza, M. Valeria y Sin, Gisela (1999). *Congreso, presidencia y justicia en Argentina: materiales para su estudio*. Buenos Aires: CEDI, Fundación Gobierno y Sociedad.
- Molineux, Maxine (1986). «Mobilization without Emancipation? Women's Interest, State, and Revolution»; en Richard R. Fagen, Carmen Diana Deere y José Luis Coraggio (editores): *Transition and Development: Problems of Third World Socialism*. New York: Monthly Review Press; Berkeley, California: Center for the Study of the Americas.
- Montaño, Sonia, Pitanguy, Jaqueline y Lobo Tereza (2003). «Las políticas públicas de género: un modelo para armar. El caso de Brasil». *Serie Mujer y Desarrollo* 45. Santiago de Chile: CEPAL (Unidad Mujer y Desarrollo).
- Monteiro, Geraldo Tadeu (s/a). *Los sistemas electorales del Mercosur*. Fundación Konrad Adenauer, Brasil. [<http://www.adenauer.org.br>].
- Moreira Alves, Branca (1980). *Ideología e feminismo. A luta da mulher pelo voto no Brasil*. Petrópolis: Vozes.
- Moreira Alves, Branca (1987). «O movimento de mulheres no Brasil: Um esboço»; en *Participación política de la mujer en el Cono Sur. Conferencia Internacional*. Buenos Aires: Fundación Friedrich Naumann (tomo I).
- Moreno, María Aluminé (2003). «Carrera de obstáculos: La Participación de las Mujeres»; en Nélide Archenti (compiladora): *Estrategias Políticas de Género: Reformas institucionales, identidad y acción colectiva*. [www.escenariosalternativos.org]
- Müller, Gustavo (2005). «Comissões e Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: Um Estudo sobre os Padrões Partidários de Recrutamento para as Comissões Permanentes». *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 48, N° 1.
- Munné, Rodolfo (2003). «Argentina»; en Manuel Carrillo et al. (compiladores): *Dinero y contienda electoral. Reto de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Nari, Marcela M. (2000). «Maternidad, política y feminismo»; en

- Gil Lozano, Fernanda et al. (dirección): *Historia de las mujeres en la Argentina. Tomo II: Siglo XX*. Buenos Aires: Taurus.
- Navarro, Marysa (2005). *Evita*. Buenos Aires: Edhasa.
- Nohlen, Dieter (1998). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Nohlen, Dieter (s/a). Diseño institucional y evaluación de los sistemas electorales. [<http://www.observatorioelectoral.org>].
- Nolte, Detlef (2002). «Funciones y funcionamiento de los senados en los sistemas bicamerales de América Latina: un enfoque comparado». *Institut für Iberoamerika-Kunde Hamburg, Arbeitspapier* Nr. 4, August.
- Nolte, Detlef (2000). *Dimensionen politischer Repräsentation und Interessenvermittlung durch Parteien im interregionalen Vergleich: Eine Problemskizze*. Deutsches Überseeinstitut, Forschungsgruppe ‚Informelle Politik und politische Parteien im interregionalen Vergleich‘. Hamburg.
- Nolte, Detlef y Sánchez, Francisco (2005). «Representing different constituencies: Electoral rules in Bicameral Systems in Latin America and the Impact on Political Representation» (Preliminary version). Paper presented to *Workshop «Elections and Democracy in Latin America», ECPR Joint Sessions of Workshops*, Granada, 14-19 April.
- Norris, Pippa (2001). «Blair’s Babes: Critical Mass Theory, Gender, and Legislative Life». *Harvard University – John F. Kennedy School of Government, Faculty Research Working Papers Series*.
- Norris, Pippa (1997). «Introduction: theories of recruitment»; en Pippa Norris (editora): *Passages to Power. Legislative recruitment in advanced democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Norris, Pippa e Inglehart, Ronald (2000). «Cultural Barriers to Women’s Leadership: A Worldwide Comparison». Paper for *Special Session 16 ‘Social Cleavages and Elections’ at the International Political Science Association World Congress*, Quebec City.
- O’Connor, Karen (s/a). «Research Overview: Do Women in Local, State, and National Legislative Bodies Matter? A Definitive Yes Proves Three Decades of Research By Political Scientists». *The Women & Politics Institute*. [<http://www.american.edu/oconnor/wandp>].
- Palermo, Vicente (compilador) (2003). *Política brasileña contemporánea*.

De Collor a Lula en años de transformación. Buenos Aires: Instituto Di Tella, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Siglo Veintiuno.

- Peláez, Sol Inés y Valobra, Adriana María (2004). «‘Sea legisladora...’ Una aproximación a la representación de las primeras legisladoras nacionales argentinas (1949-1955)»; en Karina Inés Ramacciotti y Adriana María Valobra (compiladoras): *Generando el Peronismo. Estudios de cultura, política y género (1946-1955)*. Buenos Aires: Proyecto Editorial.
- Pereira, Carlos y Mueller, Bernardo (2003). «Partidos fracos na arena electoral e partidos fortes na arena legislativa: A conexão eleitoral no Brazil». *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, Vol. 46, N° 4.
- Peschard, Jacqueline (2004). «El sistema de cuotas en América Latina. Panorama general»; en *La aplicación de cuotas: experiencias latinoamericanas. Informe de Taller*. Stockolm: Internacional IDEA.
- Philips, Anne (1999). *What Equality Matters?* Cambridge: Polity Press.
- Philips, Anne (1996). «Dealing with Difference: A Politics of Ideas, or a Politics of Presence?»; en Seyla Benhabib: *Democracy and difference: contesting the boundaries of the political*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Philips, Anne (1995). *The Politics of Presence. The Political Representation of Gender, Ethnicity, and Race*. Oxford: Oxford University Press [Paperback 1998].
- Philips, Anne (1991). *Engendering Democracy*. The Pennsylvania State University Press.
- Pimentel, Silvia (1987). «A mulher brasileira. A constituinte e a participação política»; en *Participación política de la mujer en el Cono Sur, Conferencia Internacional*. Buenos Aires: Fundación Friedrich Naumann (Tomo 1).
- Piscopo, Jennifer (2006). «Engineering Quotas in Latin America». Center for Iberian and Latin American Studies, CILAS. Working Papers N° 23, University of California, San Diego.
- Pitanguy, Jacqueline (1987). «Políticas institucionais e movimentos sociais: algumas questões»; en *Participación política de la mujer en el Cono Sur, Conferencia Internacional*. Buenos Aires: Fundación Friedrich Naumann (Tomo 1).
- Pitanguy, Jacqueline y Heringer, Rosana (organizadoras) (2001). «Derechos Humanos en el MERCOSUR». *Cuadernos Foro Civil*,

- Año 3, N° 4. CEPIA – Ciudadanía, Estudio, Pesquisa, Informação e Ação: Río de Janeiro.
- Pitkin, Hannah (1985 [1967]). *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (2004a). *La democracia en América Latina - Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (2004b). *El control judicial del proceso electoral: la experiencia argentina 2002-2003*. Buenos Aires.
- Przeworski, Adam (1998). «Democracia y representación». *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 10 (Febrero).
- Przeworski, Adam, Stokes, Susan y Manin, Bernard (1999). «Introduction» y «Elections and Representation»; en Adam Przeworski, Susan Stokes y Bernard Manin (editores): *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Quesada, Ana Isabel García (2004). «Género y Financiación de Partidos Políticos y Campañas Electorales en América Latina». *Foro de Líderes Mujeres Políticas de Latino América*. International IDEA, 5-6 de noviembre, Buenos Aires, Argentina.
- Ramacciotti, Karina Inés y Valobra, Adriana María (compiladoras) (2004). *Generando el Peronismo. Estudios de cultura, política y género (1946-1955)*. Buenos Aires: Proyecto Editorial.
- Recalde, Héctor E. (2005). «Señoras versus universitarias. Dos Congresos Femeninos en Tiempos del Centenario». *Todo es Historia*, Año XXXVII, N° 452 (marzo), Buenos Aires.
- Reingold, Beth (1996). «Conflict and Cooperation: Legislative Strategies and Concepts of Power among Female and Male State Legislators». *The Journal of Politics*, Vol. 58, N° 2 (May).
- Reynolds, Andrew (1994). «Women in the Legislatures and Executives of the World: Knocking at the Highest Glass Ceiling». *World Politics* Vol. 51, N° 4.
- Rodrigues, Almira (2001). *Direito das mulheres. O que pensam os parlamentares. Cidadania das mulheres e legislativo federal: Novas e antigas questões em fins do século XX no Brasil*. Brasília: CFEMEA.

- Romero, Luis Alberto (2001). *Breve historia contemporánea de la Argentina*. 2º edición revisada y actualizada. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Rosenberger, Sieglinde K. y Sauer, Birgit (2004). *Politikwissenschaft und Geschlecht. Konzepte - Verknüpfungen - Perspektiven*. Wien: Facultas Verlags- und Buchhandels AG.
- Rule, Wilma (1994). «Parliament of, by, and for the People: Except for Women?»; en Wilma Rule y Joseph Zimmerman (editores): *Electoral Systems in Comparative Perspective: Their Impact on Women and Minorities*. Westport, Connecticut and London: Greenwood.
- Sabsay, Fernando (1999). *Presidencias y presidentes constitucionales argentinos*. Buenos Aires: Colección Fin del Milenio.
- Sacchet, Teresa (2003). «The Political Potential of Gender Quotas in Latin America: Beyond Numbers». Paper presented at the *Second European Consortium of Political Research Conference*, Marburg - Germany, September 18-21.
- Sáenz Quesada, María (2001). *La Argentina. Historia del País y de su Gente*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Samuels, David (2004). «Political Ambition, Candidate Recruitment, and Legislative Politics in Brazil». Paper prepared for the *Conference on Pathways to Power: Political Recruitment and Democracy in Latin America*, Graylyn International Conference Center, Wake Forest University, April 2-4.
- Samuels, David (2001a). «Incumbents and Challengers on a Level Playing Field: Assessing the Impact of Campaign Finance in Brazil». *The Journal of Politics*, Vol. 63, No 2 (May).
- Samuels, David (2001b). «Does Money Matter? Credible Commitments and Campaign Finance in New Democracies». *Comparative Politics*, N° 34, october 2001 – july 2002.
- Samuels, David (2001c). «Money, Elections and Democracy in Brazil». *Latin American Politics and Society*, Vol. 43, N° 2. (Summer).
- Sanchís, Norma (1988). «¿Mujeres en la política o política de mujeres? Un análisis de la experiencia de las mujeres peronistas, 1945-1955». Isis Internacional, *Ediciones de las Mujeres N° 10: Nuestra Memoria, nuestro futuro*. Santiago de Chile.
- Sapiro, Virginia (1981). «Research Frontier Essay: When are Political Interests Interesting? The Problem of Political Representation

- of Women». *The American Political Science Review*, Vol. 75, N° 3 (September).
- Sartori, Giovanni (1992). *Elementos de Teoría Política*. Buenos Aires: Alianza editorial.
- Sauer, Birgit (2004). «Introduction: Relevance of (research on) representation of women in politics». Ponencia para la *Journée de travail «Genre et représentation politique»*, Université de Genève. [<http://www.birgitsauer.org/onlinetexte/Representation-Genf.pdf>].
- Sauer, Birgit (2003). «Staat, Demokratie und Geschlecht – aktuelle Debatten». *gender-politik-online*. Berlin: Universidad libre. [http://www.fu-berlin.de/gpo/birgit_sauer.htm].
- Sawer, Marian (2000a). «Feminism, Representation and Impartiality». Paper for the *Political Studies Association-UK 50th Annual Conference*, 10-13 April, London.
- Sawer, Marian (2000b). «Representation of women: Questions of accountability». Paper for *IPSA Conference*, Québec, 1-5 August 2000, Research Committee 19.
- Sawer, Marian (1999). «A Matter of Simple Justice? Arguments about the Parliamentary Representation of Women». Paper Presented to *Women's Worlds 99: 7th International Interdisciplinary Congress on Women- Session III: Women, Power and Politics*. Tromsø, 20-26 June.
- Schillagi, Carolina (2005). «La obsesión excluyente: las movilizaciones sociales en torno a la cuestión de la (in)seguridad en Argentina durante el año 2004». Buenos Aires: Mimeo.
- Schmidt, Gregory D. (2003). «Unanticipated Successes: Lessons from Peru's Experiences with Gender Quotas in Majoritarian Closed List and Open List PR Systems». Paper presented at *International IDEA Workshop The Implementation of Quotas: Latin American Experiences*, Lima, Peru, 23-24 February 2003.
- Schmidt, Gregory D. y Araújo, Clara (2004). «The Devil's in the Details: Open List Voting and Gender Quotas in Brazil and Peru». For delivery at the *XXV International Congress of the Latin American Studies Association*, Las Vegas, Nevada, October 7-9.
- Schwindt-Bayer, Leslie (2004). «Women's Representation in Latin American Legislatures: Policy Attitudes and Bill

- Initiation Behavior». Prepared for delivery at the *2004 Annual Meeting of the Midwest Political Science Association Chicago*, Illinois, April 15-18.
- Schwindt-Bayer, Leslie (2003). «Women's Representation in Latin American Legislatures: A Study of Committee Assignments». Prepared for delivery at the *2003 Annual Meeting of the American Political Science Association Philadelphia, PA*.
- Schwindt-Bayer, Leslie (2002). «Diversity and Representation in Three Latin American Legislatures. A Case Study of Women Representation». Prepared for delivery at the *2002 Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston*.
- Schwindt-Bayer, Leslie A. y William Mishler (2005). «An Integrated Model of Women's Representation». *The Journal of Politics*, Vol. 67, N° 2 (May).
- Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (2004a). *I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (Anais)*. Brasília: Presidência da República, Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres.
- Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (2004b). *Plano Nacional de Políticas para as Mulheres*. Brasília: Presidência da República, Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres.
- Senado Federal, Comissão Temporária do Ano da Mulher (2004). *Proposições legislativas sobre questões femininas no Parlamento Brasileiro, 1826-2004*. Brasília.
- Senado Federal, Subsecretaria de Arquivo (2004). *Datos biográficos Senadoras*. Brasília.
- Setzler, Mark (2005). «The Use of Gender Quotas in Open-list Proportional Representation Electoral Systems: Electing Women in Brazil». Paper prepared for delivery at the *2005 Meeting of the Southern Political Science Association*. New Orleans, LA. January 6-9.
- Sgier, Lea (2004a). «Discourses of gender quotas». *European Political Science*, Summer 2004, Vol. 3, N° 3, European Consortium for Policy Research.
- Sgier, Lea (2004b). «Gender quota debates as discourses on the public sphere». Paper presented at the *EPCR Joint Sessions of Workshops*, 13-18 April, Uppsala, Sweden.
- Schvedova, Nadezhda (2005). «Obstacles to Women's Participation

- in Parliament»; en *Women in Parliament. Beyond Numbers. A revised Edition*. Julie Ballington y Azza Karam (editoras). Stockholm: International IDEA.
- Siavelis Peter y Morgenstern, Scott (2004). «Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America: A Framework for Analysis». Working Paper for the *Symposium Pathways to Power: Political Recruitment and Democracy in Latin America*, Graylyn International Conference Center, Wake Forest University, Winston-Salem, NC. April 3 and 4.
- Speck, Bruno Wilhelm (2004). «Análisis comparativo sobre financiamiento de campañas y partidos políticos – Brasil»; en Steven Griner y Daniel Zovatto: *De las normas a las buenas prácticas: el desafío del financiamiento político en América Latina*. San José, OEA/IDEA.
- Squires, Judith (2004). «Gender quotas: comparative and contextual analyses». *European Political Science, Summer 2004*, Issue Vol. 3, Nº 3, European Consortium for Policy Research.
- Squires, Judith (2001). «The Paradoxes of Recognising. Contested Identity-based Claims to Citizenship». *ECPR Joint Sessions*, Grenoble, April. Workshop 19: Identity Politics.
- Squires, Judith (1999a). «Group Representation, Deliberation and the Displacement of Dichotomies». *Workshop: Innovation in Democratic Theory, European Consortium of Political Research, Annual Joint Sessions*, Mannheim, Germany, 26-31 March.
- Squires, Judith (1999b). *Gender in Political Theory*. Cambridge/Oxford: Polity Press.
- Swers, Michele (2004). «Legislative Entrepreneurship and Women's Issues: An Analysis of Members' Bill Sponsorship and Cosponsorship Agendas». Prepared for Delivery at the *Annual Meeting of the Midwest Political Science Association*, Chicago, April 15-18.
- Tabak, Fanny (2002). *Mulheres públicas: participação política e poder*. Río de Janeiro: Letra Capital.
- Tabak, Fanny (1989). *A mulher brasileira no Congresso Nacional*. Brasilia: Camara dos Deputados, Coordenação de Publicações.
- Tabak, Fanny (1983). *Autoritarismo e participação política da mulher*. Río de Janeiro: Edições Graal.
- Tabak, Fanny y Florisa Verucci (organizadoras) (1994). *A difícil*

- igualdade: Os directos da mulher como directos humanos*. Río de Janeiro: Relumé-Dumará.
- Tabak, Fanny y Moema Toscano (1982). *Mulher e Política*. Río de Janeiro: Paz e Terra.
- Tenewicki, Ines y Rossi, Diego (1996). «Participación política de la mujer. La Mirada del legislador desde el sufragio hasta la Ley de cupos»; en Susana Botte (editora): *Mujer*. Buenos Aires: Dirección de Información Parlamentaria, Congreso de la Nación.
- Torre, Juan Carlos (2003). «Los huérfanos de la política de partidos. Sobre los alcances y la naturaleza de la crisis de representación partidaria». *Desarrollo Económico* N° 168, Vol. 42 (enero-marzo).
- Torres, Carmen (editora) (2002). *Mundos paralelos: agenda de género y movimientos sociales en Argentina, Chile y Uruguay*. Santiago de Chile: Programa Mujer y Democracia en el MERCOSUR, Fundación Heinrich Böll.
- Tula, María Inés (2003). «La Ley de Cupos en Argentina - Un Balance»; en Nélide Archenti (compiladora): *Estrategias Políticas de Género: Reformas institucionales, identidad y acción colectiva*. [<http://www.escenariosalternativos.org>]
- Tula, María Inés (2002). «La Ley de Cupos en la Argentina: La participación de las mujeres en los órganos representativos de gobierno»; en Silvia Vázquez (compiladora): *Hombres públicos, mujeres públicas*. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert y Fundación Karakachof.
- Vain, Leonor (1989). *Evolución de los Derechos de la Mujer*. Buenos Aires: Editorial Besana.
- Vassallo, Alejandra (2000). «Entre el conflicto y la negociación. Los feminismos argentinos en los inicios del Consejo Nacional de Mujeres, 1900-1910»; en Fernanda Gil Lozano et al. (dirección): *Historia de la mujeres en la Argentina. Tomo II: Siglo XX*. Buenos Aires: Taurus.
- Vieira, Tarcisio (2003). «Brasil»; en Manuel Carrillo, Alonso Lujambio, Carlos Navarro y Daniel Zovatto (compiladores): *Dinero y contienda electoral. Reto de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Wängnerud, Lena (2005). «Testing the Politics of Presence Empirically. The Case of Women's Representation in the

- Swedish Riksdag». Paper presented at the *3rd ECPR Conference*, Budapest.
- Ward, Kathleen Anne (2003). «Women in Congress - Is gender powerful?», *Missouri Valley Journal of Social Science*, Vol. V, N° 1 (Spring).
- Ware, Alan (1996). *Political Parties and Party Systems*. Oxford: Oxford University Press.
- Waylen, Georgina (2000). «Gender and Democratic Politics: A Comparative Analysis of Consolidation in Argentina and Chile». *Journal of Latin American Studies*, Vol. 32, N° 3 (October).
- Waylen, Georgina (1994). «Women and Democratization: Conceptualizing Gender Relations in Transition Politics». *World Politics*, Vol. 46, N° 3 (April).
- Weber Ulla (2000). «Handlungskompetenzen für Frauen in der Politik»; en Helga Foster, Helga Lukoschat y Barbara Schaeffer-Hegel (compiladoras) (2000): *Die ganze Demokratie. Zur Professionalisierung von Frauen für die Politik*. Herbolzheim: Centaurus Verlag, 2ª edición.
- Weege, Wilhelm (2003). *Karrieren, Verhaltensmerkmale und Handlungsorientierungen von Bundestagsabgeordneten*. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags. [www.bundestag.de]
- Weldon, Laurel S. (2002). «Beyond Bodies: Institutional Sources of Representation of Women in Democratic Policymaking». *The Journal of Politics*, Vol. 64, N° 4.
- Young, Iris Marion (2000). *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Young, Iris Marion (1996). «Communication and the Other: Beyond Deliberative Democracy»; en Seyla Benhabib (editora): *Democracy and difference: contesting the boundaries of the political*. Princeton, New Jersey: Princeton University.
- Zetterberg, Pär (2005). «Electoral Quota Laws and Political Participation: A Latin American Perspective». Paper to be presented at the *ECPR Joint Sessions of Workshops* in Granada, Spain, April 14-19.
- Zovatto, Daniel (2005). «Lectura Regional comparada del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en América Latina». *X Jornadas Interprovinciales de Justicia Electoral. Seminario Taller sobre regulación de Partidos*

Políticos y Sistemas Electorales. 14 y 15 abril, Villa La Angostura, Neuquén.

Legislación y documentos oficiales

Argentina

Constitución de la Nación Argentina (1994)

Ley 24.012 (Ley de Cupo Femenino), publicada en el Boletín Oficial del 3 de diciembre de 1991.

Decreto 379/1993, publicado en el Boletín Oficial del 11 de marzo de 1993.

Decreto 1246/2000, publicado en el Boletín Oficial del 4 de enero de 2001.

Código Electoral, Ley N° 19.945 y Normas Reglamentarias y Complementarias, Texto actualizado por el Departamento de Ordenamiento Legislativo de la Dirección de Información Parlamentaria del H. Congreso de la Nación. [<http://www.diputados.gov.ar>]

Reglamento Interno de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. [<http://www.diputados.gov.ar>]

Reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación [<http://www.senado.gov.ar>]

Brasil

Constituição de República Federativa do Brasil (1988). Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as

alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais N° 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2004.

Código Eleitoral (Lei 4.737, de 15 de julho de 1965). Câmara dos Deputados. Legislação Eleitoral, 3ª edição. Brasília: 2002.

Lei N° 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Estabelece normas para as eleições). Câmara dos Deputados. Legislação Eleitoral, 3ª edição. Brasília: 2002.

Comissão Especial Eleições/98. Reunião N° 0364/97. 21/05/97. Câmara dos Deputados. Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. Brasília.

Comissão Especial Eleições/98. Reunião ordinária N° 0354/97. 27/05/97. Câmara dos Deputados. Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. Brasília.

Comissão Reunião Conjunta. Especial – Conferencia Mundial da Mulher; Especial – Eleições 98. Audiência pública N° 390/97. 10/06/97. Câmara dos Deputados. Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. Brasília.

Comissão Especial «Ano da Mulher 2004». Relatório, Brasília, 2004, Senado Federal.

SIGLAS DE LAS FUERZAS POLÍTICAS MENCIONADAS EN EL LIBRO

Argentina

ARI	Afirmación para una República Igualitaria
FG	Frente Grande
FR	Fuerza Republicana
FREPASO	Frente para un País Solidario
FREPOBO	Frente Popular Bonaerense
MAS	Movimiento al Socialismo
MPN	Movimiento Popular Neuquino
PJ	Partido Justicialista
PS	Partido Socialista
UCeDé	Unión del Centro Democrático
UCR	Unión Cívica Radical

Brasil

PC do B	Partido Comunista de Brasil
PFL	Partido del Frente Liberal
PMDB	Partido del Movimiento Democrático Brasileño
PP	Partido Progresista
PPS	Partido Popular Socialista
PSB	Partido Socialista Brasileño
PSDB	Partido de la Socialdemocracia Brasileña
PSOL	Partido Socialismo y Libertad
PT	Partido de los Trabajadores
PTB	Partido Laboralista Brasileño