

CUOTA DE GÉNERO

I. Concepto

Las cuotas de género, más conocidas como cuotas de participación por sexo o cuotas de participación de mujeres, son una forma de acción positiva cuyo objetivo es garantizar la efectiva integración de mujeres en cargos electivos de decisión de los *partidos políticos* y del Estado. Es una medida de carácter compulsivo, que obliga a incorporar mujeres en listas de *candidaturas* o en listas de *resultados electorales*, y transitorio, puesto que supone una vigencia sujeta a la superación de los obstáculos que impiden una adecuada representación de mujeres en los espacios de *poder* y *representación política*.

El establecimiento de cuotas es un mecanismo para mejorar la *participación política* de las mujeres que debe ser regulado jurídicamente, ya sea en las leyes electorales o en los estatutos partidarios; de carácter obligatorio para todos los actores, de manera a garantizar su aplicación independientemente de la buena voluntad y del juego político del momento; controlable en su aplicación e inequívocamente evaluable a través de los números y porcentajes de inclusión de mujeres. Para que sus resultados sean los deseados, el mecanismo debe ser pensado según el *sistema electoral* en el que se inserta.

El sistema de las cuotas que nos ocupa establece un número o proporción de cargos o lugares en listas de *candidaturas* plurinominales, que deben ser obligatoriamente ocupados por el grupo discriminado, en este caso las mujeres. Existen diversas formas de implementación del mecanismo de cuotas, como las mínimas de mujeres, que constituyen –por lo menos en su intención– un piso y no un techo para las *candidaturas* femeninas, y las máximas (o mínimas) para cualquiera de los sexos, que ponen un límite a la participación del sexo que según la tradición ocupa prácticamente todos los cargos electivos, en este caso, los varones. Como ejemplo, las cuotas mínimas de mujeres se traducen en “las listas deben incluir por lo menos un 40% de mujeres” y las cuotas máximas para cualquiera de los sexos en “ninguno de los sexos debe superar el 60% de los cargos”.

¿Qué justificación tiene una medida compulsiva como las cuotas, que según algunas personas rompe el principio de igualdad? La principal radica en que la experiencia histórica muestra una distorsión del mercado político, cuya desregulación “neutral” frente a la desigualdad real entre hombres y mujeres, condujo a un copamiento casi absoluto de los cargos electivos por hombres y a una exclusión de las mujeres. Ello equivale a decir que las declaraciones jurídicas de igualdad ciudadana, que implican tanto el derecho a gobernar como a decidir quién va a hacerlo, se han traducido en la práctica en que el derecho a gobernar es un privilegio masculino y que a las mujeres sólo les queda la posibilidad de decidir a través del *voto* qué varones serán electos.

Las acciones positivas contra alguna desigualdad social no fueron concebidas ni aplicadas inicialmente en el ámbito político ni para mujeres, sino en el campo laboral para la comunidad negra norteamericana. La primera conocida fue una medida del gobierno norteamericano que determinó que solamente daría subvenciones y contrataría

con proveedores que demostrasen un crecimiento de la proporción de personas de raza negra en sus plantillas de empleados. Las acciones positivas dirigidas a las mujeres no solamente se refieren al campo de lo político, puesto que gran parte de las experiencias al respecto se refieren también al mundo de lo laboral. Algunas de las medidas aplicadas en este sentido son también cuotas de género, como las que establecen porcentajes de participación en capacitaciones y en promociones referidas al trabajo. Este tipo de cuotas también ha sido con el tiempo incorporadas al campo político, como en el caso de los cupos de mujeres que deben ser incluidas en programas de capacitación política, por ejemplo.

El sujeto portador de la aplicación de acciones positivas para la equidad de género en el ámbito político, fueron las mujeres de la socialdemocracia europea, que pelearon por una autorregulación de sus *partidos políticos* que se definían como defensores de la igualdad en la sociedad. Es claro que para llegar a proponer y lograr que se acepte una medida que obliga al colectivo que debe solucionar desigualdades existentes en su seno, el sector impulsor debe haber acumulado *poder* suficiente para hacerlo y la igualdad debe ser un valor para la institución en la que se quiere introducir el mecanismo. De otra manera, es difícil que se pueda visualizar como desigualdad una subrepresentación o exclusión, y más aún lograr que quienes tienen el *poder* acepten una limitación y consideren legítimo compartir con otros, o con otras en este caso, los espacios de decisión.

El mayor problema radica en que la gran diversidad societal no ha sido considerada casi nunca como riqueza, sino que muchas diferencias se convirtieron en desigualdades, todas ellas con su discurso legitimador. En el caso del sexismo (contra las mujeres) y del racismo (contra todos los no blancos) la justificación fue de inferioridad biológica por parte de los hombres blancos. El reconocimiento de que las desigualdades entre mujeres y hombres no se deben a la naturaleza, ni a Dios, sino que han sido producidas por las sociedades humanas, es producto de las luchas por modificar la discriminación hacia las mujeres y ha dado lugar a la elaboración del concepto de género. Mientras que las diferencias de sexo de las personas son biológicas, la condición y posición social son productos de las diferencias culturales de género, es decir de lo que cada sociedad considera como femenino y masculino. Un mecanismo como el de las cuotas puede aplicarse solamente cuando se pasa a considerar como injustas las desigualdades de género, se desea la modificación de esa situación y se logra un acuerdo político que determina cómo lograr ese objetivo.

Tanto los objetivos como los mecanismos son dinámicos y se van transformando con el tiempo. Así, la meta de que las mujeres puedan tener por lo menos una parte de los cargos electivos, pasó actualmente a modificar incluso las ideas sobre *democracia* y han aparecido conceptos con gran capacidad de instalarse en el debate, como el de *democracia paritaria*. Más aún, muchas de las nuevas Constituciones latinoamericanas han determinado la necesidad de tomar medidas contra “desigualdades injustas”, de manera a evitar los cuestionamientos de inconstitucionalidad de las acciones positivas por romper el principio de igualdad. Un mecanismo como el de las cuotas de participación no impide sino que posibilita que la igualdad entre mujeres y hombres, en la *representación política*, sea real y efectiva.

Al fin de cuentas, las cuotas no son una novedad en los *sistemas electorales*, solamente que en los casos en los que fueron aplicados desde hace mucho tiempo, no se concibieron como acción positiva contra la discriminación, sino que constituyeron una forma de lograr que en el *sistema político* pudiesen estar representadas las diferentes partes de la *ciudadanía* de un país. Obviamente, ello era producto de negociaciones y pactos políticos entre fuerzas con *poder* suficiente para exigir un *sistema electoral* a través del cual fuesen electos sus representantes. El caso más claro es el de la representación regional en el Congreso. Si no se cuotan regionalmente los cargos parlamentarios sino que se eligen de una sola lista nacional, sucede generalmente que las regiones más pobres o de menor liderazgo político no llegan a tener ningún representante y hay una sobrerrepresentación de las capitales. También pueden señalarse otros ejemplos como el del Líbano, que determinaba un porcentaje para la comunidad cristiana y otro para la musulmana, basado en la participación que cada una de esas comunidades tenían en la población. Aunque llegó un momento en que esos porcentajes dejaron de reflejar la composición religiosa del país, el sistema no se modificó y dio lugar a conflictos violentos.

II. Aplicación

Las cuotas de participación por sexo pueden ser aplicadas en *partidos políticos* a través de normas estatutarias o en el propio Estado por vía de la legislación electoral. Las primeras experiencias de aplicación de cuotas de *participación política* por sexos se dieron en ámbitos partidarios. Partidos socialdemócratas de la Europa nórdica han sido los primeros en establecer este tipo de mecanismos. Ya en la década de los setenta el Partido Socialista Noruego aprobó un mecanismo para asegurar un 40% de ambos sexos en toda instancia de decisión, gestión, dirección y representación, y pronto este tipo de medidas se extendió a agrupaciones similares de la región. Las cuotas mostraron efectos notablemente positivos para la participación femenina en los *resultados electorales*, no solamente en los órganos de decisión partidarios sino además en los parlamentos nacionales. Los Parlamentos de Dinamarca, Noruega, Suecia y Finlandia cuentan entre los que mayores progresos han experimentado en la representación femenina en la segunda mitad del siglo XX¹, y todos ellos han logrado resultados porcentuales alentadores, de entre el 30 y el 40% de mujeres electas. Otros partidos europeos que introdujeron cuotas de participación para mujeres en la década de los ochenta son el Partido Socialdemócrata Alemán y el Partido Socialista Obrero Español.

En América Latina, la discusión sobre cuotas por sexo se extendió no solamente a los partidos de izquierda, sino a una variedad de partidos de diferente adscripción ideológica. Solamente a manera de ejemplo de diferencias ideológicas se citarán a algunos de los muchos *partidos políticos* que han incorporado cuotas como medidas de promoción de mujeres a cargos electivos, como el Partido Unidad Social Cristiana de Costa Rica, El Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional de El Salvador, el Partido Revolucionario Institucional de México, la Asociación Nacional Republicana del Paraguay y el Partido de los Trabajadores del Brasil. La mayoría de estos casos datan de la década de los noventa. Sin embargo, la Unión Interparlamentaria consignaba para 1991 que existían 56 países en el mundo que utilizaban sistemas de cuotas por sexo, de los

cuales 22 lo hacían para *elecciones* legislativas y 51 los aplicaban para cubrir puestos de decisión interna².

En cuanto a la aplicación de estas formas de cuotas en la normativa del Estado se tiene experiencias relativamente más recientes, y han sido países de la región latinoamericana los pioneros en este sentido. La Argentina tiene la primera experiencia conocida de incorporación del sistema de cuotas, tal como había sido utilizado en los partidos europeos, a la legislación electoral nacional, pues en 1991 se sancionó la Ley de Cupos Femeninos, que establece que todas las listas que se presenten deberán tener mujeres en un mínimo del 30% de los cargos a elegir y en proporciones con posibilidad de ser electas. La reglamentación de la ley argentina de cupos determina con precisión la manera en que debe ser implementada esta norma, y con ello garantiza el reflejo de su objetivo en los *resultados electorales*. Otros países latinoamericanos que incorporaron normativas de cuotas a sus leyes electorales son Paraguay, Bolivia, Costa Rica, Ecuador y Brasil, este último para *elecciones* municipales.

En 1999 Francia se constituyó en el primer país europeo en aceptar una normativa nacional sobre cuotas y el primero en el mundo en implementar una ley de paridad de representación por sexos, puesto que se obliga a los *partidos políticos* a integrar sus *candidaturas* según el principio de “un hombre, una mujer” y establece sanciones económicas para los partidos que no cumplan con la ley. Aunque se establecen diferencias de aplicación según el tipo de *elecciones* de que se trate, el principio de paridad es el que predomina en esta ley.

Una experiencia relacionada, pero distinta, es la de escaños reservados para mujeres en los órganos legislativos nacionales, caso en el que la ley destina a mujeres un número o porcentaje predeterminado de lugares en los Parlamentos. Países como Bangladesh, Eritrea, Tanzania, Egipto, Pakistán, Angola y Nepal han utilizado este sistema³, pero debe notarse que la diferencia fundamental con el establecimiento de cupos es que los escaños reservados establecen a la vez un tope a la presencia de mujeres en los órganos electivos de que se trate. Con las cuotas, si son mínimas, se pretende en cambio que el porcentaje de mujeres no sea inferior al que se establece, pero se permite que el objetivo sea superado, en tanto que si son máximas se busca limitar el copamiento de los cargos por uno sólo de los sexos.

La aplicación de cuotas de participación por sexos puede estar referida a listas de *candidaturas* o a *resultados electorales*. En el primero de los casos, se establece la formulación ya mencionada de porcentajes mínimos para mujeres o máximos para ambos sexos que deben ser cumplidos por los listados de candidatos/as a ocupar cargos plurinominales. La obligación de cuotificación puede estar referida a diversos estadios del *proceso electoral*; algunas normativas ubican las cuotas en las listas primigenias que serán presentadas por las tendencias o movimientos internos a las *elecciones* primarias o de autoridades partidarias; otras establecen cuotas que deben ser cumplidas por los partidos cuando presentan sus *candidaturas* a *elecciones* nacionales o municipales. En cierta medida, las cuotas de este último tipo son también cuotas que afectan a los resultados, ya que los partidos deben establecer mecanismos para que el resultado de su *elección* interna le

permita cumplir con la norma. Las cuotas referidas a las *candidaturas* electorales suelen presentar el problema de la sustantiva disminución del porcentaje de mujeres logrado en los resultados. Los sistemas de alternancia de nombres son utilizados para evitar que la ubicación de los nombres femeninos en las listas de *candidaturas* afecte su posibilidad de ser electas y, con ello, vuelva ineficaz a la cuota como medida de promoción de las mujeres a cargos de decisión. El caso de la Ley de Cupos Femeninos de la Argentina es un buen ejemplo sobre cómo lograr, a partir de una buena reglamentación de los lugares que deben ocupar las *candidaturas* femeninas, un porcentaje similar al de la cuota en los *resultados electorales*. En algunos casos, como recientemente en Ecuador, se va aumentando gradualmente el porcentaje de cuota mínima en *elecciones* sucesivas, hasta llegar a la paridad.

En el segundo caso, el de las cuotas de resultados, el mecanismo se aplica al producto de las *elecciones*. En este caso se exige que los órganos cuya composición se define a través de una *elección* estén conformados por un porcentaje mínimo de mujeres o máximo de cualquiera de los dos sexos. La reglamentación de las cuotas de resultados es más compleja que la de *candidaturas*, y suele generar mayores resistencias precisamente por este motivo. Un ejemplo de este sistema es el adoptado por el Partido Socialdemócrata Alemán, que obliga a que todas las estructuras y organizaciones especiales del partido elegidas mediante la votación por listas cumplan con una cuota mínima del 40% por cada sexo en la designación de órganos colegiados. El sistema de implementación en este caso obliga a confeccionar listas separadas para mujeres y para hombres correspondiendo a la cuota mínima, y una tercera lista compuesta indistintamente por cualquiera de los dos sexos, o por ambos. La votación se lleva a cabo en dos vueltas, una integrada para las listas diferenciadas de mujeres y hombres y otra para los cargos restantes⁴.

Es necesario que la reglamentación sobre el mecanismo de cuotas prevea las consecuencias del incumplimiento de la norma. Las sanciones suelen vincularse con la no inscripción o con posibilidades de impugnación de las listas o resultados que no introduzcan los porcentajes establecidos. La reglamentación de las cuotas suele además establecer plazos de vigencia de la medida, luego de los cuales debe ser evaluada la aplicación de la medida y sus efectos sobre la representación femenina en los organismos de decisión. La evaluación debe contemplar no solamente los resultados porcentuales, sino también las dinámicas de relacionamiento entre hombres y mujeres, y de mujeres entre sí, a partir de la implementación de la medida.

Es justamente a partir de una ya larga y rica experiencia de aplicación y evaluación de las cuotas de participación por sexo que pueden verse algunas de las limitaciones del mecanismo con relación al logro de su objetivo de promoción de mujeres a espacios de *poder* político y estatal. Pueden ser citadas algunas de estas limitaciones como las principales que han sido comprobadas hasta el momento. Por una parte, sigue siendo extendida la mala interpretación de los objetivos y fundamentos del sistema de cuotas, y frecuentemente se la considera una medida de discriminación hacia las mujeres y no una medida igualitaria. Ello se debe a otro límite que radica en las prácticas de implementación de las cuotas mínimas, ya que frecuentemente se las utiliza como un techo o tope para la participación femenina en listas de *candidaturas*, dando lugar a la

rigidez en los procedimientos y a que las mujeres no puedan superar el porcentaje básico que se les reserva para dar cumplimiento a los estatutos o las leyes.

Finalmente, y probablemente éste sea el límite principal que entraña el mecanismo de las cuotas en su propia concepción, es que a pesar de sus resultados, comprobadamente exitosos en muchos casos, aun cuando las formulaciones y reglamentaciones deficientes también han comportado efectos nulos o marcadamente insuficientes, las cuotas no garantizan calidad en la representación femenina. Las experiencias de aplicación reportan dificultades serias al respecto, como la *manipulación* por parte de hombres de partidos de los espacios reservados a mujeres a partir de las cuotas obligatorias, la designación de mujeres manejables para los intereses de determinados sectores, la ubicación en listas de mujeres que aceptarán ceder los lugares luego de ganarlos gracias a la acción positiva, entre otras situaciones descritas en la ya abundante bibliografía disponible sobre el tema. Cabe destacar, sin embargo, que el núcleo central del problema al que apunta la reglamentación de cuotas de participación por sexo es la ausencia de mujeres en los espacios de decisión, y que en este sentido cabe evaluar los resultados. El problema de la calidad de la *representación política* no afecta exclusivamente a las mujeres, por lo que no debería ser atribuido a las limitaciones de un mecanismo establecido para un fin relacionado pero diferente.

III. En conclusión

Las cuotas de género son actualmente el mecanismo por excelencia para promover una participación equitativa de mujeres y hombres en las instancias de los *partidos políticos* y del Estado, a las cuales se accede por *elecciones*. La principal causa de ello es que ha demostrado efectividad para el aumento de la participación femenina en cargos electivos, como no habían tenido otras maneras de fortalecimiento de la igualdad y equidad de género como la capacitación, la militancia política y las apelaciones a la buena voluntad o a la conciencia de igualdad.

Su carácter de mecanismo obligatorio y transitorio ha permitido por una parte hacer visible la discriminación de género, ya que generalmente se debe demostrar esa extendida situación antes de lograr su aprobación en las leyes electorales y estatutos partidarios. Por otra parte, exige que sus efectos sean evaluados, manteniendo de esa manera en la agenda el tema de la participación femenina. Además, refleja una disposición de autolimitación del poder masculino en el campo político, lograda gracias a las presiones de las mujeres políticas, o mejor dicho, muestra un cambio en las relaciones de *poder* entre los sexos en el ámbito público-político. En todo ello se puede notar la *legitimidad* que ha alcanzado el objetivo de la igualdad entre mujeres y hombres en el debate tanto público como académico y en las instituciones nacionales e internacionales, gracias a los aportes del feminismo y del movimiento amplio de mujeres.

No son pocas sus limitaciones, entre las cuales, la más importante es que solamente garantiza cantidad y no calidad. Justamente por ello es preciso considerar que las cuotas son necesarias pero que solas no bastan. Para que se consiga esa participación equitativa y sean electas mujeres que aporten a la profundización de la *democracia* y al bienestar de la

población, este mecanismo debe estar acompañado de múltiples y diversas acciones que lo permitan.

Vocablos de referencia:

Discriminación electoral
Candidaturas

Bibliografía:

- Bareiro, Line; Soto, Clyde (eds.): *Sola no basta. Mecanismos para mejorar la participación política de las mujeres*, Asunción: FES / CDE, 1992, 92 p.
- Camacho Granados, Rosalía; Lara Provedano, Silvia; Serrano Madrigal, Ester: *Las cuotas mínimas de participación de las mujeres. Un mecanismo de acción afirmativa*, San José (CR); Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia (CMF), 1996.
- Fundación Friedrich Ebert (FES), Centro de Documentación y Estudios (CDE): *Cuota mínima de participación de mujeres. El debate en el Partido Socialdemócrata de la República Federal de Alemania*, Asunción: FES / CDE, 1990, 40 p.
- Fundación Friedrich Ebert (FES), Centro de Documentación y Estudios (CDE): *Cuota mínima de participación de mujeres. Discusión y resoluciones del Partido Socialista Obrero Español*, Asunción: FES / CDE, 1991, 48 p.
- Fundación Friedrich Ebert: *Cuota mínima de participación de mujeres. El debate en Argentina*, Buenos Aires: FES, 1992, 149 p.
- Jones, Mark P.: *Los cupos femeninos y la elección de mujeres para las legislaturas en las Américas*. Preparado para la Conferencia de las Américas sobre el Liderazgo de la Mujer. Diálogo Interamericano, Centro Internacional de Investigaciones sobre la Mujer, s.f. (mimeo).
- Leijenaar, Monique et al.: *Cómo conseguir una participación igualitaria de mujeres y hombres en la adopción de decisiones políticas. Guía para la aplicación de políticas destinadas a incrementar la participación de la mujer en la toma de decisiones políticas*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1997.
- Lubertino, María José: *Balance de la Ley de Cuotas*, Buenos Aires, 1994, 9 p. (mimeo).
- Movimiento Manuela Ramos: *El sistema de cuotas. Una propuesta para la participación política de la mujer*, Lima: Movimiento Manuela Ramos, 1996 (Documento de Trabajo N° 1).
- Unión Interparlamentaria: *Las mujeres en los Parlamentos. 1945-1995. Estudio estadístico mundial*, Ginebra: Unión Interparlamentaria, 1995, 290 p (Serie "Informes y documentos, N° 23).
- Uriarte, Edurne; Elizondo, Arantxa (coord.): *Mujeres en política. Análisis y práctica*, Barcelona: Ariel, 1997, 349 p.

Line BAREIRO

Clyde SOTO

NOTAS

- 1 Unión Interparlamentaria: *Las mujeres en los Parlamentos. 1945-1995. Estudio estadístico mundial*, Ginebra: Unión Interparlamentaria, 1995, pp. 33-42.
- 2 Citado por Arantxa Elizondo, "Partidos políticos y mujeres", en Edurne Uriarte y Arantxa Elizondo (coord.): *Mujeres en política. Análisis y práctica*, Barcelona: Ariel, 1997, p. 106.
- 3 Unión Interparlamentaria, op. cit., pp. 40-41.
- 4 Fundación Friedrich Ebert (FES), Centro de Documentación y Estudios (CDE): *Cuota mínima de participación de mujeres. El debate en el Partido Socialdemócrata de la República Federal de Alemania*, Asunción: FES / CDE, 1990, pp. 33-40.