

MARX, Jutta; Borner, Jutta y Caminotti, Mariana (2007).
Las Legisladoras. Cupos de género y política en Argentina y Brasil.
Buenos Aires. Siglo XXI, pp. 381.

Esta publicación es el resultado de un proyecto de investigación enmarcado en el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. El mismo considera que la equidad de género es un elemento esencial dentro del paradigma de Desarrollo Humano.

El trabajo de investigación se concentra en las experiencias de Argentina y Brasil respecto de las cuotas para incrementar la participación femenina en el Congreso como legisladoras. A partir dos ejes centrales, y sobre los cuales se estructura el libro, las autoras prestan especial atención a la efectividad de dichas leyes y las condiciones bajo las cuales se desarrolla el ingreso así como la labor de las mujeres en el parlamento.

La metodología de trabajo utilizada es el análisis comparativo, examinando las normativas pertinentes, las estadísticas electorales y los documentos oficiales. Este relevamiento se complementa con entrevistas a investigadoras/es universitarias/os, asesoras parlamentarias, funcionarias gubernamentales, activistas, etc. Por otra parte, para abordar el segundo eje de trabajo, es decir el ingreso al Parlamento y la labor de las legisladoras, se entrevistaron en profundidad a diputadas y senadoras nacionales de ambos países rescatando sus apreciaciones personales.

El libro se organiza en dos partes. En la primera se analizan ambos países prestando atención a las leyes de cuotas adoptadas, las reglas y la dinámica de la competencia electoral y los resultados cuantitativos alcanzados. También se efectúa una caracterización de la política Argentina y Brasileña y las condiciones históricas que permitieron a las mujeres acceder al sufragio y a cargos en el gobierno. La segunda parte del libro se centra en un análisis minucioso sobre perfiles socio-demográficos, la trayectoria política, la nominación de candidatos, el trabajo en las campañas electorales y la actividad legislativa, rescatando las experiencias de las legisladoras a partir de entrevistas. Finalmente, presentan un anexo documental y estadístico que complementa la investigación.

A partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que estableció el principio de igualdad y no discriminación por cuestiones de sexo, la discriminación por género es denunciada ya que genera desigualdad y problemas en el acceso a la justicia y cargos jerárquicos. En este sentido, Naciones Unidas continuó su trabajo a partir de la declaración del Año Internacional de la Mujer en 1975, la firma de la Convención Contra todas las formas de Discriminación hacia la Mujer (CEDAW) y en 1995 la Plataforma de Acción firmada en la IV Conferencia Mundial de la Mujer, en Beijing; siendo el objetivo fundamental lograr una mayor igualdad entre los géneros.

El contexto 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. Así, la década de los '90 luego de la democratización política, se convirtió en un fructífero escenario para reivindicar y negociar la adopción de cuotas de género respecto de las candidaturas legislativas en varios países latinoamericanos. Por otra parte, la Declaración del Milenio del año 2000 se propuso, entre sus objetivos, la promoción de la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer. A partir de esa manifestación nuestro país fijó como meta aumentar la participación de la mujer en niveles decisorios (instituciones públicas y privadas).

Según las autoras, en la literatura feminista es posible identificar cuatro argumentos básicos a favor de una mayor incorporación femenina en las instituciones políticas. En primer lugar las mujeres conforman la mitad de la población y su sub-representación estaría lesionando la legitimidad que caracteriza a las instituciones democráticas. En segundo lugar, se arguye que las mujeres tienen ciertos intereses que sólo pueden ser representados políticamente por mujeres. Otra explicación es que las mujeres tienen experiencias cotidianas y cualidades que deben integrarse a la vida política. Finalmente, el cuarto argumento señala que las mujeres que acceden a cargos políticos-institucionales podrían erosionar los prejuicios sexistas vigentes en la sociedad, incitando a la participación de otras mujeres.

Esas argumentaciones estuvieron presentes en los debates que antecedieron a la sanción de las leyes de cupo o cuotas femeninas.

Es posible distinguir diferentes modos de implementación respecto de las cuotas femeninas, entendidas éstas como medidas correctivas encaminadas a subsanar las barreras que históricamente impedían la participación de las mujeres en cargos políticos. Por un lado, las cuotas legales que implican escaños reservados y cuotas electorales para candidaturas legislativas, obligando a los partidos políticos a incrementar la presencia de las mujeres. Las cuotas electorales son provisiones legales para que los partidos políticos nominen un porcentaje mínimo de mujeres en sus listas de candidatos; en tanto que los escaños reservados constituyen provisiones instituidas por reformas constitucionales o decretos del Poder Ejecutivo que apartan cierto número de bancas parlamentarias para las mujeres. Por otro lado, las cuotas voluntarias establecen que cierto porcentaje de las candidaturas a determinados cargos deben destinarse a mujeres, dependiendo de la voluntad de los partidos políticos el realizar acciones para remediar la inequidad.

“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” (p.27). En virtud de dicha Ley los partidos políticos están obligados a incorporar mujeres en sus listas electorales en un mínimo del 30 % de los candidatos a los cargos.

En Brasil, hacia 1995, se adoptó una cuota mínima del 20 % para candidaturas femeninas en elecciones municipales, y luego en 1997 se aprobó una nueva ley

electoral estableciendo que cada partido político debía reservar un mínimo de 30% y un máximo de 70% para cada género en las candidaturas.

A partir de la aprobación de estas leyes, la evolución en cada país tuvo resultados diferentes, mientras en Argentina se incrementó la cantidad de legisladoras, en Brasil los resultados no fueron tan alentadores. Estos contrastes animaron a las investigadoras a realizar un estudio comparativo entre ambos países. Según las autoras, la experiencia argentina es sumamente significativa en materia de igualación 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 (p. 20).

El origen de estas divergencias se encontraría en varios aspectos a saber: las características del sistema electoral, la precisa redacción de las normas y la participación activa de ciertos sectores nacionales en sus procesos de implementación. Así, las cuotas presentan mayores perspectivas de éxito cuando son aplicadas en el marco de listas cerradas, como el caso Argentino, que bajo listas abiertas como las vigentes en Brasil, donde el elector vota candidatos según su predilección.

Para el caso argentino se realiza un análisis del sistema electoral, y luego se abordan aspectos relacionados con la lucha por el sufragio femenino. La participación de las mujeres en la vida pública se generó a fines del siglo XIX involucrando a distintos actores sociales, entre los que podemos mencionar las anarquistas, socialistas y las damas de la elite socio-económica que participaban en las sociedades de beneficencia. Las autoras realizan un recorrido histórico desde esa época, hasta la transición democrática, en la década del '80, centrándose en la lucha de las mujeres por obtener la ciudadanía política.

Durante el gobierno de Juan D. Perón, se aprobó la Ley 13.010 declarando que las mujeres argentinas tendrían los mismos derechos políticos y estarían sujetas a las mismas obligaciones que tenían, desde el punto de vista legal, los varones. La obtención de ese derecho quedó estrechamente vinculada al peronismo, especialmente a la figura de Eva Duarte de Perón, solapando la ardua y larga lucha de las feministas por la conquista del mismo.

Así, para las elecciones legislativas de 1951 se presentaron candidatas femeninas, pertenecientes al partido peronista y al socialista. En 1952 las mujeres ocuparon el 15,4% de las bancas de la Cámara de Diputados y un 20 % en el Senado, índice de participación alto si se consideran los parámetros de la época. La mayoría de los investigadores consideran que pese a la visibilidad e inserción de la mujer, estaban excluidas del acceso a la toma de decisiones. Como argumentan Peláez y Valobra (2004:121) la incorporación de estas legisladoras no implicó un "nosotras", en donde se incluyeron todas las mujeres ni supuso un "nosotros" donde se suprimiera la marca de género dentro de la ciudadanía o la capacidad de representación.

Luego del golpe de Estado de 1955, y a lo largo de las décadas del '60 y '70, las sucesivas interrupciones de los regímenes constitucionales por dictaduras militares

impidieron el funcionamiento de los partidos políticos obstaculizando la participación política de los ciudadanos. Durante la transición democrática la preocupación por la estabilidad de las instituciones democráticas y la defensa de los derechos humanos tuvieron prioridad sobre las demandas específicas de género. Sin embargo, las reivindicaciones a favor de la patria potestad compartida y el reconocimiento legal del divorcio revistieron una importancia especial, posibilitando la movilización en salvaguardia de los derechos civiles y políticos femeninos. Mas allá de esta participación de las mujeres, así como en partidos políticos, organizaciones feministas, etc., su presencia en el parlamento decreció paulatinamente.

En el plano de las políticas públicas, durante el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989) se creó la Dirección Nacional de la Mujer dependiente de la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia del Ministerio de Salud y Acción Social, que en 1987 se transformó en Subsecretaría de la Mujer. Esta será sustituida, en el gobierno de Carlos Menem (1989-1999), por el Consejo Nacional de la Mujer, organismo que tendrá un rol fundamental en las actividades a favor del cupo femenino.

La escasa participación de las mujeres en la política movilizó a las legisladoras a presentar dos proyectos impulsando la inclusión de las mujeres. De esta manera, se aprobó la Ley 24.012 de Cupo Femenino, con apoyo del Poder Ejecutivo y luego de un arduo trabajo de las legisladoras, la *Red de Feministas Políticas* y la *Multisectorial de la Mujer*.

Con la sanción de la Ley de Cupos se inició un proceso de ampliación del ámbito de aplicación de los cupos legales. Así, las provincias comenzaron a aplicar este sistema de cuotas y en la esfera sindical también se aprobó una Ley de cupo femenino (Ley 25.674).

A partir de un laborioso análisis estadístico desde 1983 al 2005/07 las autoras demuestran como creció la participación política de las mujeres en ambas cámaras y en los diversos bloques políticos que las conforman, constatando que en el Senado no se puede observar una superación del cupo femenino mínimo, mientras que en la cámara de Diputados, se percibe un progreso en la postulación de mujeres.

Con respecto al caso Brasileño, también se analizan los rasgos básicos del sistema político. Las mujeres brasileñas adquirieron el derecho al sufragio en el año 1932, cien años más tarde que la primera ley electoral que aseguró para algunos varones la posibilidad de votar y ser electos. Las primeras agrupaciones de mujeres que se lanzaron a luchar por el derecho a la instrucción y al voto surgieron hacia 1850, aunque la campaña por el sufragio logró mayor impulso en los inicios del siglo XX. El movimiento sufragista estuvo influenciado por "sus correlatos británico y norteamericano, con los cuales compartió rasgos comunes: su origen predominantemente 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"(pp.97-98).

Si bien fue en 1932, a partir de la sanción de un código electoral que conquistó el sufragio femenino, recién la plena obligatoriedad del voto de las mujeres fue

sancionada en la Constitución de 1946. A diferencia de lo que ocurrió en Argentina, estos logros no implicaron un mayor acceso los cargos electivos.

El movimiento de mujeres creció considerablemente a partir de la segunda mitad del siglo XX, con el surgimiento de diversas organizaciones profesionales, madres y amas de casa y la creación de la *Federação de Mulheres do Brasil*. A partir de una intensa campaña en 1962, las mujeres obtuvieron uno de los mayores logros legales, posterior a la obtención del voto, con la sanción de la Ley N° 4121/62 que modificaba el Código Civil de 1916 (donde se consideraba a la mujer como relativamente incapaz y le impedía realizar una serie de actos legales).

Este activismo en la esfera de la sociedad civil no se correlacionaba con la participación en las instituciones electivas. Las mujeres de clases populares comenzaron a involucrarse en la lucha política a través de movimientos comunitarios, en tanto que las mujeres de clase media engrosaron las filas feministas pero sus reclamos apuntaban a la expansión de la educación secundaria y universitaria.

En 1975 se creó el *Conselho da Mulher Brasileira* y surgieron periódicos feministas. Entonces, 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.

Con respecto a las políticas públicas se estableció en 1985 el *Conselho Nacional dos Direitos da Mulher*, en el ámbito del Ministerio de Justicia, hacia fines del gobierno de Fernando Cardoso (1994-2002) se creó la *Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher* y durante el mandato de Luis Lula Da Silva se instauró la *Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres*, cuya finalidad es que todas las políticas públicas instrumentadas tengan en cuenta la promoción de la igualdad entre varones y mujeres.

Para el caso brasileño la primera norma relacionada con el cupo femenino se restringió a las elecciones municipales, en 1995. Esta iniciativa partió de un proyecto presentado por una legisladora, Marta Suplicy. Dos años más tarde se sancionó una nueva ley electoral (N° 9540), que instituyó la reserva de un porcentaje mínimo y uno máximo de candidaturas de varones y mujeres en todos los cargos electos proporcionalmente. Sin embargo, esta Ley ha sido objeto de preocupación debido a sus limitaciones y por ello fue necesario adoptar modificaciones y disposiciones complementarias que contribuyan a incrementar la eficacia política de las cuotas en aquel país.

A partir de los testimonios se vislumbra, según las autoras, que para su inserción en la actividad parlamentaria se les solicitan antecedentes educativos y profesionales que no siempre se les exigen a sus colegas masculinos. También plantean que la desigual distribución de las responsabilidades familiares requiere exigencias adicionales que no enfrentan los parlamentarios masculinos.

Respecto de las motivaciones para ingresar en política, las entrevistadas argumentaron que lo hacían en defensa de determinadas causas sociales y políticas; rescatando a su vez la presencia de modelos políticos, como Eva Duarte, para el caso Argentino, la coyuntura histórica o aspectos relacionados con su historia familiar.

Las causas sociales que las movilizaron fueron la justicia, el interés por los demás o la preocupación por los sectores socialmente desfavorecidos, en tanto que las causas políticas se relacionan con la transición a la democracia y la defensa de los derechos humanos. Las autoras realizan un detallado análisis de la trayectoria personal de las legisladoras recorriendo un camino que va desde dichas motivaciones hasta las situaciones familiares, la militancia a lo largo de su vida y la participación en otros cargos políticos previo a su inclusión parlamentaria.

La selección de candidatos al interior de los partidos políticos la realizan las elites partidarias y solo en contadas ocasiones se convoca a elecciones internas. En este sentido, las legisladoras argumentan que operan factores específicos obstaculizando las condiciones de igualdad de género en el acceso a los cargos, ya que son los hombres quienes toman las decisiones en las configuraciones de las listas.

En Argentina, las legisladoras valoran los beneficios de estas leyes en términos de un mal necesario, más que desde la perspectiva de un derecho. Depender de una medida de acción afirmativa es vivenciado como una experiencia ambigua y dolorosa. Muchas advierten que las cuotas pueden perpetuar una visión según la cual las mujeres conforman un grupo que necesita derechos especiales. Mas allá de estas cuestiones la mayoría de las parlamentarias rescatan la importancia de tales acciones para promover la igualdad entre los géneros.

En Brasil, las dificultades que se les presentan, y ante un marco de listas abiertas e individualizadas, son contar con los recursos para competir y tener posibilidades reales de triunfar. Tampoco hay suficientes mujeres dispuestas a asumir una candidatura. Las parlamentarias brasileñas valoran el efecto simbólico de la ley pero creen que las cuotas de género adoptadas en Brasil no han logrado convertirse en alicientes relevantes para la incorporación sistemática de las mujeres en las listas.

Tanto en Argentina como en Brasil, los principales liderazgos al interior de los partidos políticos continúan en manos de los hombres, quienes negocian y deciden las candidaturas. Debido a su reciente incorporación en la arena política y a la inequidad que todavía impera en la distribución del poder, las mujeres expresan que tienen que luchar y demostrar sus capacidades para no volverse invisibles o inferiores a los hombres. Si bien, a partir de la vigencia de leyes de cuotas las mujeres tienen mayores posibilidades, aún disponen de menores oportunidades que sus pares masculinos. A esto se suma que las legisladoras no pueden dejar de involucrarse con actividades propias de la esfera privada como la crianza de los hijos y la organización familiar. En este sentido, continúan haciéndose cargo de las responsabilidades domésticas, las que se suman a su labor en la esfera pública.

En este trabajo se realiza un interesante aporte sobre la implementación de los cupos de género, evaluando a partir de un análisis cuantitativo y cualitativo cuales son sus resultados y la trascendencia de esta legislación. Como plantea Barrancos (2001), en el juego pendular de la exclusión/inclusión con la aprobación de estas leyes estamos mucho más cerca del último tópico. Sin embargo, a pesar de una mayor inserción femenina en la vida política, todavía queda un largo camino por

recorrer para lograr la igualdad de oportunidades. La misma se obtendrá sólo cuando se superen los estereotipos culturales asociados al rol que históricamente han ejercido las mujeres en el ámbito privado y los varones en el público.

Bibliografía

- BARRANCOS, Dora (1991) *Inclusión/Exclusión. Historia con mujeres*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- PELÁEZ, Sol Inés; VALOBRA, Adriana María (2004) “‘Sea legisladora...’ Una aproximación a la representación de las primeras legisladoras nacionales argentinas (1952-1955)” en RAMACCIONTI, Karina Inés y VALOBRA, Adriana María (comp.) *Generando el Peronismo. Estudios de cultura, política y género (1946-1955)*. Buenos Aires, Proyecto Editorial.

Stella M. Cornelis
I.I.E.M. – Fac. Cs. Humanas
Universidad Nacional de La Pampa