

# Ciudadanía y representación. A 20 años de la Ley de Cuotas de Género

Nélida Archenti y María Inés Tula<sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN

Este año se cumplen 20 años de la sanción de la Ley de Cuotas de Género (ley 24012) en Argentina. Las acciones afirmativas, orientadas a alcanzar la igualdad de género en la toma de decisiones y la representación social y política, han sido promovidas en el orden internacional en la Declaración y Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer de Naciones Unidas de Beijing 1995; y en el Consenso de Quito, acordado durante la X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe en 2007 y ratificado en el Consenso de Brasilia adoptado durante la XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe en 2010, entre otros. El presente trabajo busca ahondar el debate sobre el impacto de las cuotas y la paridad de género en la representación

---

<sup>1</sup> Nélida Archenti es Doctora de la Universidad de Buenos Aires en Ciencias Sociales, Profesora Titular en la Carrera de Ciencia Política e Investigadora del Instituto Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Su especialidad en investigación son los temas de Género y Política. Sus últimos libros son *Mujeres y Política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género* (2008) y *Metodología de las Ciencias Sociales* (2010). María Inés Tula es politóloga por la Universidad de Buenos Aires, Magister en Ciencia Política (UNSAM-IDAES) y Doctora en Derecho por la Universidad de Buenos Aires. Actualmente se desempeña como investigadora adjunta del CONICET y del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la UBA. Trabaja temas electorales y dicta clases en esa especialidad en la Facultad de Ciencias Sociales.

política y en la construcción de ciudadanía, así como en la promoción de políticas públicas de género.

La bibliografía comparada entre países latinoamericanos que adoptaron medidas semejantes señala que con la inclusión de estas leyes se amplía la participación de las mujeres en las cámaras legislativas de manera significativa. Sin embargo, cabe destacar que la efectividad de estas normas está fuertemente condicionada por ciertos factores institucionales, culturales y políticos que anulan o eclipsan sus resultados. Así lo demuestran tanto los estudios comparados entre distritos subnacionales (Archenti y Tula, 2008) como entre los países que sancionaron leyes de este tipo (Htun y Jones, 2002; Archenti y Tula, 2008; Krook 2009).

La aplicación de leyes de cuotas en estos países y otros europeos generó amplios debates acerca de la representación y la representatividad de las legisladoras electas cuyas candidaturas habían sido posibles con estas normativas. En especial cuando se hace referencia a los proyectos de ley presentados por las legisladoras, los cuales normalmente se vinculan con una “conciencia de género” que convertiría a las legisladoras en representantes de los intereses femeninos.

Sin embargo, el acceso de las mujeres a cargos electivos, promovido por las acciones afirmativas, no implica necesariamente la representación de las mujeres. Estas constituyen un colectivo extenso, altamente heterogéneo, que conjuga diferencias económicas, sociales, políticas, étnicas; donde confluyen diferentes tipos de relaciones sociales, sistemas valorativos, intereses e ideologías. Considerarlas como una identidad coherente, con independencia de sus diferencias, sin tomarlas en cuenta en su diversidad (que se traduce en la multiplicidad de sus demandas), significaría vaciar de significado a este espacio de representación (Archenti, 2000).

La discusión sobre los proyectos de ley sobre aborto constituye un caso ejemplificador por su carácter polémico en el conjunto de la sociedad y entre las propias mujeres, en la medida que es un tópico atravesado por valores y creencias profundamente arraigados en todos los sectores.

Si bien desde 1990 se han presentado en la Cámara de Diputados de la Nación numerosos proyectos de ley sobre el tema<sup>2</sup>, ninguno ha recibido hasta el momento tratamiento. Esta temática que ha sido planteada desde todas las corrientes del feminismo afecta no sólo la libertad sino también la salud y la vida de las mujeres, y hoy en día su debate ha adquirido un importante estado público en el país a partir de la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal, Seguro y Gratuito.

El carácter profundamente controversial de esta discusión, sumado a los debates inherentes a un año electoral como 2011, resulta un escenario propicio para profundizar la reflexión acerca de la representación que ejercen las legisladoras,

<sup>2</sup> Entre 1990 y 2007 se presentaron 43 proyectos de ley sobre aborto en la Cámara de Diputados del Congreso Nacional (Franceschet y Piscopo, 2008).

de los objetivos que cumplen las cuotas y su impacto en la promoción de políticas públicas de género.

## LA CIUDADANÍA, UN TERRITORIO INCIERTO

La ciudadanía, considerada un cuerpo legal de derechos definitivos de las titularidades y responsabilidades de los ciudadanos/as, también ha sido reconocida como la pertenencia a un Estado nación donde se construyen lealtades y se definen identidades dentro de un campo interpretativo cultural. El creciente pluralismo sociocultural de las sociedades modernas ha dado lugar a nuevas reflexiones orientadas a dar cuenta de diversos temas planteados desde diferentes perspectivas, como los estudios de la cultura, el feminismo, la ecología, los modelos étnicos y los derechos de la infancia, entre otros (Held, 1997). De estos debates surgió la necesidad de complejizar el concepto de ciudadanía a fin de expresar realidades sociales y políticas que una noción de ciudadanía a secas ya no registraba.

De este modo, la noción de ciudadanía referida a los miembros de una comunidad política se desdibujó en una suerte de pre-noción que era necesario completar, enriquecer, diferenciar, revelar sus contradicciones y vacilaciones, a fin de recuperar su significado y su aplicabilidad en sociedades cada vez más complejas. Por un lado, las concepciones individualistas liberales fueron cuestionadas desde perspectivas republicanas de ciudadanía activa y, por otro lado, se acuñaron conceptos de ciudadanía frágiles, de baja intensidad y ciudadanos/as de segunda. La aparición de estas nuevas expresiones parece indicar que si los ciudadanos/as ya no son considerados todos iguales, “el derecho a tener derechos” no parece tener aplicación universal dentro de la comunidad.

Vale la pena recordar que la ciudadanía, en tanto membresía social y política, entraña el goce de ciertos derechos por el privilegio de pertenecer; por este ingrediente de pertenencia el concepto de ciudadanía siempre ha implicado la exclusión. A través del derecho, la definición de ciudadanía establece las fronteras políticas que marcan, en el espacio cívico, el límite entre los incluidos y los excluidos (Archenti, 2002b).

Al repensar las fronteras en vinculación con la nación y la ciudadanía, Étienne Balibar sostiene que “no sólo comprende dimensiones geográficas y geopolíticas tanto como psicológicas y simbólicas, sino que incide en el ser de los sujetos históricos al igual que en sus condiciones de existencia”. Sin embargo, las fronteras son naturalizadas a través del proceso de internalización normativa y cuando se desdibujan para dar cabida a grupos excluidos se desnaturalizan en tanto horizonte de sentido y deberán reconstruirse a partir de aquellos/as cuyas condiciones identitarias se modificaron (Balibar, 2005:12).

Las luchas por la conquista de nuevos derechos, enmarcadas en diferentes escenarios sociopolíticos condicionados por los valores predominantes, los conflictos de intereses, los temores frente a cambios sociales abruptos y el poder de los actores sociopolíticos individuales y colectivos, favorecieron políticas de mayor inclusión o exclusión. En este sentido, las contiendas por los derechos dan lugar, en cada escenario, a transformaciones de la ciudadanía a través de la creación u obturación de oportunidades institucionalizadas de participación, confrontación y oposición. Así, el acceso de nuevos grupos sociales a la ciudadanía resulta de la correlación de fuerzas sociales y políticas, y del predominio, en cada momento histórico, de determinadas estrategias de lucha o de concesión, dentro del marco de oportunidades existentes.

La ciudadanía se convierte, de este modo, en un territorio incierto cuyo horizonte se define por la estructura de intereses en juego, el grado de organización de los diferentes grupos sociales que compiten por el acceso a y el disfrute de los bienes públicos y el carácter histórico y simbólico de las identidades sociales, signadas por la contradicción entre la igualdad formal legal y la desigualdad social real donde la distancia entre los iguales y los excluidos/as marca el límite identitario de la pertenencia. Independientemente de las formas que adopte y de los ámbitos en los que se despliegue, el sistema de exclusión está inscripto en el derecho, naturalizado por la costumbre, reiterado en las prácticas sociales. La demanda de representación se convierte, entonces, en el reclamo prioritario porque es la condición de existencia política, la oportunidad institucionalizada para el reconocimiento de derechos y la satisfacción de reivindicaciones (Archenti, 2002b).

#### LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y LA LEY DE CUOTAS DE GÉNERO, UNA CUESTIÓN AÚN EN DEBATE

La pertenencia a la comunidad política y el estatus de ciudadanía han constituido una preocupación recurrente en las luchas de las mujeres por su inclusión en el sistema político. La inclusión tardía de las mujeres en la ciudadanía y las diversas interpretaciones de los arreglos institucionales diseñados durante los '90 orientados a impulsar su acceso a cargos legislativos de representación (cuotas de género) han dado lugar a un espacio de debate.

Si bien la obtención del derecho al sufragio y la ciudadanía modificó sustancialmente el posicionamiento de las mujeres en la esfera pública, la conquista del voto no puso fin a su exclusión en la política. Las leyes del sufragio femenino garantizaron el derecho a ser electoras pero no resultaron en el ejercicio igual del derecho a representar, ni en la distribución equitativa de cargos públicos de responsabilidad o de puestos de decisión en los partidos políticos. La persistencia de la discriminación de género en el interior de las organizaciones partidarias,

de pautas culturales patriarcales y de la distribución desigualitaria del poder político impedía a las mujeres poner en práctica el derecho a ser elegidas. Estas situaciones revelaron la necesidad de establecer acciones afirmativas con el objeto de garantizar la igualdad política en términos de género.

Las acciones afirmativas incorporan un trato diferencial en el derecho, a fin de generar un sistema compensatorio de desigualdades iniciales que garantice un resultado más equitativo. En esta dirección, la sanción de leyes que dieron respuesta a las demandas de iguales derechos políticos para ambos sexos implicaba el reconocimiento de diferencias en la ciudadanía, confirmando el supuesto según el cual para que algo sea igualado debe ser considerado diferente (Pateman, 1992).

Un concepto ligado a las acciones afirmativas es el de igualdad de oportunidades. Desde algunas perspectivas de la teoría política, la igualdad de oportunidades puede ser entendida como un *trato igualitario* o como un *resultado igual*. La importancia de esta diferenciación reside en que, partiendo de una realidad desigual, el trato igual no lleva a resultados iguales y, en consecuencia, para obtener resultados iguales es necesario un trato desigual. De modo que sólo es posible alcanzar resultados iguales a través de tratos diferenciados (Sartori, 1990).

La justificación de este tipo de medidas estaría dada por un interés social y otro político-institucional. Estas normas no sólo se orientan a expresar la diversidad existente en una sociedad (que refleje el pluralismo social), sino que también buscan superar la exclusión en las posiciones de poder. Dado que el principio de igualdad formal resulta insuficiente para alcanzar estos objetivos, las acciones afirmativas, lejos de ser violatorias de este principio, se convierten en garantías legales del derecho de las mujeres a ser representantes en condiciones equivalentes de competitividad, ampliando los márgenes de representación a través de la modificación de la composición de los órganos de gobierno.

El 6 de noviembre de 1991 el Congreso de la Nación sancionó en Argentina la ley 24012, denominada Ley de Cuotas, que establece la participación de un *mínimo* del 30% de mujeres en las listas de candidatos a cargos públicos representativos nacionales. Fue la primera norma en el mundo en instaurar la obligatoriedad de la inclusión de mujeres en las listas partidarias. Hasta ese momento, las cuotas de género sólo se aplicaban en el interior de algunos partidos políticos, en sus cartas orgánicas estatutarias, según su grado de compromiso con la promoción de las mujeres en la actividad política. Posteriormente, esta norma fue imitada, en diferentes versiones, por otros trece países de América Latina entre 1991 y 2009. Asimismo, en el ámbito subnacional argentino, se incorporaron normas de cuotas de género (con la sola excepción de la provincia de Jujuy, donde las mujeres siguen peleando por este reconocimiento).

Sin embargo, la puesta en marcha de estas normas, tanto a nivel nacional como subnacional, tropezó con las dificultades propias de sistemas políticos que, por

un lado, obligaban a incorporar candidatas en las listas partidarias pero, por el otro, mantenían un sistema de selección de candidatos de tipo cerrado, en donde ninguna norma garantizaba una mínima participación de las mujeres dentro de la organización política. La mayoría de las cartas orgánicas partidarias no fueron modificadas en consonancia con la nueva ley.

#### LAS BARRERAS PARA EL ACCESO. FACTORES CONDICIONANTES PARA LA APLICABILIDAD DE LAS LEYES DE CUOTAS

El mecanismo de las cuotas establecido a través de leyes ha demostrado ser la estrategia más efectiva para el acceso de las mujeres a los cargos electivos, en la medida en que obliga a todos los partidos políticos a incluir mujeres en sus listas. Sin embargo, no garantiza estrictamente el acceso de las mujeres a los cargos representativos, sino sólo su inclusión en las listas partidarias. En este sentido, constituyen oportunidades institucionales cuyo éxito depende de las condiciones de los contextos sociopolíticos en los cuales se insertan. Así, es posible identificar tres tipos de condicionamientos para la aplicabilidad de las leyes de cuotas: a) la cultura política, b) los textos de las leyes de cuotas y su contenido y c) los sistemas electorales.

##### a) Los obstáculos culturales para la equidad de género en la representación política.

La cultura política, vinculada a reglas de juego no necesariamente expresadas en normas, se relaciona con valores, creencias, estereotipos, costumbres, intereses, actitudes, lealtades, prácticas políticas y dinámicas electorales. Los estudios sobre cultura política enfatizan una mirada sobre el mundo valorativo de los sujetos, donde se construyen modelos de orden, de relaciones jerárquicas y de posicionamientos frente al poder establecido, que dan por resultado criterios de inclusión y de exclusión (Lechner, 1987).

En la cultura política latinoamericana perduran rasgos patriarcales que inciden negativamente en la efectividad de las cuotas de género. Por otro lado, los procesos de selección de candidatos adoptados por los partidos se orientan por la búsqueda del mejor desempeño electoral y esto tiende a perjudicar a las mujeres, en la medida en que su arribo más tardío a la escena política afecta en forma diversa su popularidad, legitimidad y el acceso a recursos económicos para llevar adelante tanto una campaña electoral como un proceso interno de competencia político-partidaria (primarias/internas).

Los partidos políticos tienden a aplicar las cuotas con una interpretación minimalista que convierte la mayoría de las veces el porcentaje mínimo de mujeres establecido por la ley en un techo a la hora de confeccionar las listas. Otra prác-

tica común en los partidos es que al poco tiempo de ser electas, las mujeres son forzadas a renunciar a sus cargos titulares para que ocupen su lugar los suplentes hombres. Otra costumbre discriminatoria se observa *a posteriori* de haberse efectuado el proceso interno de selección de candidatos, cuando se conforma la lista oficializada con las mujeres de la fracción perdedora o corrientes minoritarias a modo de castigo. Estos recursos persisten en los diferentes países con diversos niveles de asiduidad y de violencia y son escasas las legislaciones que contemplan algún tipo de control para evitarlos (Archenti y Tula, 2008).

##### b) La letra de la ley. Su impacto diferenciado en la representación.

Una mirada a la letra de las leyes da una aproximación al grado de compromiso adoptado por las élites políticas para garantizar la aplicabilidad de las cuotas de género en los órganos de representación política.

Algunas leyes de cuotas tienen sólo un carácter propositivo y/o adoptan la forma de una recomendación constitucional. La prevención de sanciones frente al incumplimiento de la ley es el requisito que permite la presentación de reclamos judiciales a las listas que no cumplan con las condiciones legalmente exigidas. La no oficialización de las listas es la sanción más efectiva para su cumplimiento.

Otro elemento clave para su efectividad es que la legislación contenga un mandato de posición, es decir, que establezca lugares en la lista a ser ocupados por las mujeres (sobre la base de un sistema de alternancia o indicando lugares preestablecidos). El objetivo de incluir no sólo porcentajes mínimos de género sino también posiciones determinadas en la lista está orientado a evitar que los líderes partidarios ubiquen a las mujeres en lugares simbólicos, con pocas expectativas de resultar electas.

La cláusula de “expectabilidad”, incluida en la ley 24012, establece un mandato de posición impreciso que dio lugar a varias presentaciones ante la justicia y a diversas interpretaciones judiciales sobre su significado. Básicamente, esta norma establece que un mínimo de 30% de los candidatos de las listas deben ser mujeres y deben estar ubicadas en lugares donde puedan resultar electas. Posteriormente, se fueron precisando los criterios de su aplicabilidad a través de tres decretos reglamentarios en 1993, 2000 y 2005. El decreto 1246/00 establece que cada tres candidatos, uno como mínimo debe ser mujer a partir del primer lugar en la boleta, excepto en aquellos distritos donde sólo se renueven dos cargos, donde obligatoriamente uno debe corresponder al sexo femenino.

También incide en la efectividad de las cuotas su aplicabilidad a las listas a cargos titulares y suplentes. Generalmente, si no existe una mención explícita a esta cuestión, los partidos políticos tienden a concentrar a las mujeres en los lugares suplentes, diluyendo así el impacto de la cuota.

En síntesis, para que los textos de las leyes de cuotas sean eficaces deben mencionar explícitamente: a) el establecimiento de la ley de cuotas como de “orden público”, reconociendo a cualquier ciudadano/a el derecho a litigar cuando la ley no se cumple; b) la obligatoriedad de la norma para todos los partidos políticos, frentes y alianzas; c) un mandato de posición preciso que garantice la ubicación de las mujeres en lugares expectables y/o salidores; d) cuotas con altos porcentajes, o bien, la paridad; e) el mecanismo de sucesión previsto para los casos de fallecimiento, muerte, renuncia y/o reemplazos de las mujeres titulares que ocupan cargos representativos (“derecho en expectativa”) y f) el tipo de sanción para hacer frente a su incumplimiento.

La inclusión de estos requisitos en el texto normativo tiene como objetivo eliminar cualquier arbitrariedad que pueda producirse en su interpretación y evitar que ciertas prácticas culturales, como las enunciadas más arriba, continúen ejerciéndose por la falta de regulación.

### c) Los sistemas electorales.

Como conjunto de reglas y procedimientos, todo sistema electoral presenta una serie de propiedades que pueden resumirse en: el distrito electoral, la fórmula electoral, la barrera legal (umbral de exclusión) y la estructura de la boleta de votación (tipo de lista). Sin embargo, no todos estos elementos inciden directamente en la aplicabilidad de las cuotas. Sólo la magnitud del distrito electoral y la estructura de la lista afectan su efectividad.

Así, cuanto más grande es la magnitud de distrito, mayor es la probabilidad de incluir candidatas mujeres en las listas partidarias en la medida que hay más bancas en juego y, en consecuencia, mayores posibilidades de que éstas resulten electas. En contraposición, las circunscripciones uninominales o plurinominales pequeñas limitan la efectividad de las cuotas. Cuando están en juego uno o dos escaños, como la mayoría de las veces los primeros lugares de la boleta son ocupados por hombres, éstos son los únicos que tienen posibilidades “reales” de acceder a las bancas.

La estructura de la boleta de votación hace referencia a la existencia de diferentes posibilidades en manos del elector para expresar su preferencia entre diversos partidos políticos o postulantes; existen listas cerradas y bloqueadas, listas cerradas y desbloqueadas y listas abiertas. El formato de la lista incide directamente en el vínculo elector-candidato y entre éste y su partido. En efecto, como el armado de la lista partidaria es el resultado de distintos arreglos institucionales (formales e informales), la elección de uno u otro criterio definirá la mayor o menor sujeción de los candidatos respecto de sus agrupaciones.

La lista cerrada y bloqueada tiene un impacto positivo en la efectividad de las cuotas en tanto impide la alteración posterior del orden de los candidatos,

evitando así que se anule –en caso de existir– el mandato de posición preestablecido por la ley de cuotas. A la inversa, cuando se aplican las listas abiertas o las desbloqueadas, el voto preferencial actúa alterando el orden original de la boleta partidaria y puede anular los efectos del mandato de posición.

Por su parte, el desbloqueo de las boletas rompe con los acuerdos o equilibrios que se intentan preservar en el ámbito político-institucional mediante leyes, dada la posibilidad de alterar un orden predeterminado. También la personalización de la campaña electoral (por la competencia intrapartido que se desarrolla simultáneamente con la interpartidaria) repercute negativamente en los sectores marginales o minoritarios dado que se requiere –para competir en igualdad de condiciones– de mayores recursos económicos y de apoyos políticos importantes.

La combinación de los distritos plurinominales grandes con listas cerradas y bloqueadas favorece el acceso de las mujeres en los órganos representativos porque: a) según el desempeño electoral de los partidos, éstos pueden ocupar más bancas, a diferencia de lo que ocurre en los distritos medianos y pequeños, donde tienen más posibilidades los partidos mayoritarios; b) al haber más bancas en juego, el acceso de las mujeres no depende de que éstas sólo ocupen los primeros lugares de la lista, sino que puede haber una distribución equitativa entre hombres y mujeres y c) neutraliza el efecto de los legisladores incumbentes que son exitosos en su propio distrito. Es decir, en los distritos uninominales y pequeños, la posibilidad de que los representantes sean reelectos indefinidamente, porque asegurarían el triunfo del partido político al que pertenecen, incide negativamente en el ascenso de los sectores minoritarios dentro de la organización. Por el contrario, en una lista plurinomial grande el éxito de un partido político no depende únicamente del rendimiento electoral de su candidato incumbente.

En síntesis, un conjunto de factores institucionales y culturales opera como barrera para el cumplimiento efectivo de la ley de cuotas y, en consecuencia, para el acceso de las mujeres a los cargos legislativos. Otra dimensión en el análisis del proceso de representación de las mujeres se orienta hacia el ejercicio de la actividad parlamentaria de las mujeres electas.

## LAS CONDICIONES PARA EL EJERCICIO. TIPOS DE REPRESENTACIÓN DE LAS LEGISLADORAS ELECTAS

Iris Young (2000), en defensa del relato multiculturalista, sostiene que la inclusión política puede ser entendida en dos sentidos: como una extensión de instituciones ya constituidas a sujetos que estaban excluidos o como una transformación de las instituciones a fin de garantizar el reconocimiento y la atención a diferencias sociales. Sin embargo, la incorporación de amplios sectores excluidos en las instituciones existentes puede dar lugar a importantes transformaciones

institucionales orientadas al reconocimiento de nuevos derechos vinculados a las diferencias entre grupos sociales.

La inclusión de un número significativo de mujeres a las cámaras legislativas a partir de las acciones afirmativas dio lugar a diferentes interpretaciones acerca de su rol representativo. Se desarrollaron diversos trabajos que intentan dilucidar qué tipo de representación ejercen las legisladoras que acceden a las bancas en virtud de esas normas. La mayoría de estas autoras toman como punto de partida los trabajos de Hanna Pitkin (1985) y diferencian tres tipos de representación que producirían las leyes de cuotas: descriptiva, sustantiva y simbólica (Franceschet y Piscopo, 2008; Krook *et al.*, 2009; Dahlerup y Freidenvall, 2010).

La representación descriptiva se refiere al impacto numérico en las cámaras, así como a las características de las legisladoras en términos de sexo, etnia, edad, etc. Mientras que la representación simbólica alude a la percepción pública del compromiso de las legisladoras por parte de sus votantes y la relación de éstas con las representadas. Por su parte, la representación sustantiva expresa los efectos de las cuotas sobre la efectividad de las mujeres políticas en la construcción de la agenda y las políticas públicas (Dahlerup y Freidenvall, 2010).

De acuerdo con Pitkin (1985), la representación conlleva algún tipo de responsabilidad en el accionar representativo, y esta es una cuestión que no puede estar basada solamente en la sustitución de identidades o en la presencia simbólica. Las características asignadas a los individuos, descriptivas o simbólicas, no garantizan las acciones que realizarán. Pitkin logró un avance importante en el debate sobre la representación al definirla como una actuación sustantiva por otros. Desde esta perspectiva, la representación no se limita a un formar parte, un estar, un comparecer o un mostrarse; por el contrario, debe ser entendida como un accionar, una actividad donde están implicados los intereses de los representados. En este sentido, “para la perspectiva descriptiva no tiene cabida la representación entendida como responsabilidad (...) un hombre sólo puede verse obligado a rendir cuentas por lo que ha hecho, no por lo que es” (Pitkin, 1985). En consecuencia, solamente constituiría representación en un sentido estricto, la representación sustantiva.

Así, una presencia significativa de mujeres en el legislativo como consecuencia de la aplicación de la Ley de Cuotas no implica el ejercicio de una representación sustantiva de género, pero constituye sin duda su condición de posibilidad. Su presencia en el poder significa la oportunidad de incorporar a la agenda pública y política nuevas temáticas, reclamos y perspectivas que permitan transformar la condición y dinámica de la ciudadanía de las mujeres y también la de otros grupos subrepresentados.

Existe un amplio consenso respecto al impacto positivo de las leyes de cuotas sobre el incremento de la participación femenina en los países latinoamericanos,

aunque se ha señalado que su intensidad está condicionada por diversos factores, en particular, el sistema electoral (*ver ut supra*). En Argentina la aplicación de la ley 24012 produjo incrementos altamente significativos de la participación de las mujeres en las cámaras del Congreso Nacional (cfr. <http://www.quotaproject.org>).

Respecto al impacto de las cuotas en la representación sustantiva, existe un consenso amplio acerca del efecto positivo de estas medidas sobre la agenda parlamentaria a través de la presentación de proyectos con contenido de género. No obstante ello, se ha puesto en duda el efecto que tiene sobre la creación de políticas públicas dado que la gran cantidad de proyectos presentados no se traduce en leyes sancionadas (Franceschet y Piscopo, 2008).

Al respecto cabe destacar que la política argentina se basa en un sistema de partidos que tiene el monopolio en la selección de sus candidatos y se expresa en forma predominante en las cámaras del congreso. Los legisladores/as no actúan en el ámbito parlamentario con independencia de sus partidos ni de sus bloques. El apoyo del propio bloque resulta ineludible para poder pasar una ley. Además, tampoco un solo bloque resulta suficiente salvo que éste tuviera la mayoría en las cámaras. Para sancionar una ley debe alcanzarse un consenso entre legisladores, bloques y partidos a través de la negociación política. Y si bien es cierto que no es suficiente influir en la agenda parlamentaria para generar políticas públicas, ya que esto demanda otras cuotas de poder, ambos son aspectos de un mismo proceso y cuanto mayor sea la influencia en las agendas política y pública, mayores serán las posibilidades de generar políticas.

En cualquier instancia representativa, la representatividad se construye, se conquista y se negocia en el interior del entramado de las relaciones sociales y políticas; y el posicionamiento y la capacidad de poder e influencia dentro de esas relaciones generan oportunidades diferenciadas para cada uno de los actores (Archenti, 2000).

## ¿REPRESENTACIÓN DE INTERESES O DEFENSA DE DERECHOS?

Algunos trabajos que discuten la representación y representatividad de las legisladoras de las cuotas vinculan el concepto de representación sustantiva a la representación o promoción de los intereses de las mujeres (Franceschet y Piscopo 2008; Krook *et al* 2009).

No obstante, considerar a la representación política como representación de intereses genera un debate acerca del sujeto y la naturaleza del interés. “El concepto de interés constituye una especie de enlace entre la representación de abstracciones (que no tienen deseos) y la representación de la gente (que sí los tiene). Un interés es en sí mismo una abstracción.” (Pitkin, 1985). Es decir, si se distingue entre intereses objetivos y subjetivos, los primeros aparecen desvinculados de las

opiniones y los deseos y, en consecuencia, la definición del interés del conjunto es una tarea del/la representante.

Parece difícil sostener que el hecho de que un partido político incorpore a una mujer en una lista de candidatas la convierta en legítima interpretadora de los intereses del conjunto de las mujeres. Probablemente el consenso amplio con relación a algunas temáticas –como la violencia doméstica o la patria potestad– tentaría a categorizarlas como objeto de un interés compartido en forma unánime; pero cuando los temas son más controvertidos –como la anticoncepción y el aborto– la coexistencia de diferentes posiciones se expresa en el colectivo de mujeres, en los partidos, en la sociedad y en el Parlamento. El interés predominante resultará, entonces, de la correlación de fuerzas en el campo político y social, en la medida en que las diferencias que supone la heterogeneidad del colectivo femenino dan lugar a una multiplicidad de intereses, a veces contradictorios entre sí, que expresan la diversidad del movimiento social de mujeres.

Los intereses de las mujeres no están deslindados *a priori*, por lo tanto no constituyen un criterio disponible como base de un sistema de representación. Si definir el interés del conjunto es una tarea del/la representante, éste resultaría un concepto estéril para evaluar qué tipo de representación ejercen efectivamente las legisladoras.

Según Claude Lefort (1993), “la representación requiere el establecimiento de un espacio público en el cual pueda operarse una modificación recíproca de los puntos de vista y pueda hacerse reconocer por la opinión pública la legitimidad de nuevos derechos.”

En este sentido, el concepto de reconocimiento y defensa de derechos resulta más útil a fin de evaluar una representación sustantiva. Los derechos, a diferencia de los intereses, tienen una naturaleza igualitaria en la medida que igualan las diferencias entre los géneros y de las mujeres entre sí. Mientras no es posible sostener que todas las mujeres comparten un mismo interés, es legítimo afirmar la necesidad de defender que todas gocen de los mismos derechos. Además, cuando se trata de derechos, recae en el Estado el deber de la garantía y el resguardo, reclamo que debe acompañar cualquier proyecto o programa orientado al establecimiento de políticas públicas. Así, la defensa del reconocimiento de derechos iguales entre los géneros y de derechos específicos del colectivo de mujeres permite superar la barrera de la diversidad de intereses que atraviesa a este colectivo.

Consideramos que las acciones afirmativas, en tanto medidas favorables al acceso de las mujeres al proceso decisorio, son elementos clave en el diseño de contextos institucionalizados de oportunidad para el reconocimiento de nuevos derechos y la defensa del ejercicio de derechos preexistentes. La probabilidad de poner en juego ese contexto de oportunidad está condicionada, en gran parte, por la acción colectiva de las mujeres de la sociedad civil.

La posibilidad de control sobre la gestión de los representantes se estructura a través de mecanismos institucionalizados en las organizaciones de la sociedad civil. La articulación entre estas organizaciones y las instituciones estatales es el desafío para la construcción de un sistema representativo que incluya entre sus dimensiones a la participación activa de la ciudadanía.

La construcción de circuitos formales e informales de comunicación a través de los cuales las organizaciones de la sociedad civil expresen sus demandas y los gobernantes den cuenta a la ciudadanía de la gestión de gobierno constituye una estructura clave para la puesta en acción de los procesos de delegación y control. Así, las organizaciones de la sociedad civil constituyen un espacio propicio para la expresión de reclamos, para la posibilidad de generar una voz pública y de acceder a recursos para el diseño y la implementación de programas y acciones colectivas.

Las organizaciones de mujeres de la sociedad civil se organizan alrededor de áreas problemáticas definidas y orientan su accionar hacia un horizonte determinado de problemas. La capacidad de intermediar en forma significativa entre la sociedad y el Estado aumenta cuando las ONGs se nuclean en redes<sup>3</sup> nacionales y/o internacionales. Muchas ONGs actúan en la sociedad civil como nuevas instancias de representación, develando la transversalización del género en los problemas sociales sobre los que accionan. Generan nuevos discursos, articulan y difunden información, ofrecen servicios (médicos, psicológicos, legales), participan en el diseño de políticas y organizan acciones de lobby y campañas de presión sobre las autoridades, a través de un repertorio de acciones pedagógicas, formativas, asistenciales, de investigación, de difusión y de influencia.

Su surgimiento y desarrollo muchas veces fueron promovidos desde organismos internacionales, desde los gobiernos y desde los propios partidos. La mayoría funciona en vinculación con los gobiernos y organismos internacionales a quienes recurren en búsqueda de reconocimiento institucional y financiamiento para sus proyectos. Sus estrategias tienden a desarrollarse a través de la participación dentro de los marcos institucionales existentes, estructurando demandas políticamente viables. Algunas organizaciones combinan estas acciones con estrategias de oposición a las políticas gubernamentales y discursos críticos y promueven acciones centradas en generar visibilidad a través de la protesta pública, la movilización popular y la confrontación.

<sup>3</sup> Las redes generalmente están centradas en áreas o problemáticas determinadas. Algunos ejemplos son la Red Nacional por la Salud de la Mujer; la Red Argentina de Género, Ciencia y Tecnología; el Foro Internacional de Mujeres contra la Corrupción y la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal, Seguro y Gratuito.

En el análisis de la efectividad de las diferentes estrategias de inclusión ciudadana, es importante tener en cuenta que el poder no es sólo poder institucionalizado y que la lógica de agregación de las voces y los votos en las instituciones democráticas está atravesada por una compleja red de lealtades e influencias. Los procesos de control vertical se complejizan en el entrecruzamiento de esas lealtades cuando los reclamos de las mujeres de la sociedad civil confrontan con los intereses de agentes políticos (partidos, ejecutivos nacionales, estatales o provinciales) o con instituciones sociales (iglesias, sindicatos, asociaciones cívicas). En este escenario, el fortalecimiento de las mujeres en cargos a través del apoyo de coaliciones intra e inter-partidarias y las ONGs se convierte en una condición fundamental para el desarrollo de la representación sustantiva. Las ONGs son las destinadas a proponer demandas, ejercer control sobre las representantes y defender los arreglos institucionales favorables a los derechos de las mujeres.

La construcción de un sistema de representación de género que dé lugar a una actividad representativa de amplios sectores de mujeres y que se traduzca en la sanción de leyes y la implementación de políticas públicas transita por dos canales de representación y su interrelación: los partidos políticos y las organizaciones sociales. Los primeros constituyen el canal de acceso a las candidaturas y a los procesos de toma de decisión, y las segundas cumplen las funciones de articular intereses específicos, promover mujeres comprometidas y desarrollar actividades de control de la gestión pública.

La definición de derechos y construcción de identidades se produce en la interacción entre las organizaciones del movimiento de mujeres y el Estado, es decir, en el diseño de un sistema representativo donde confluyen la representación social y la representación política. En ese proceso, la participación favorece el acceso a lugares de representación y la representación se traduce en representatividad a través de la articulación sociedad civil-Estado. Condición necesaria para que el vínculo entre las representantes y las mujeres organizadas de la sociedad civil se fortalezca y las demandas se conviertan finalmente en políticas públicas y programas de gobierno.

#### BIBLIOGRAFIA

- Archenti, Nélica (2002a). "Los caminos de la inclusión política. Acciones afirmativas de género". En *Hombres Públicos, Mujeres Públicas*. Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert/ Fundación Sergio Karakachoff.
- (2002b). "La ciudadanía tardía de las mujeres". En Alcántara, Manuel. (ed.) *Política en América Latina*. Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca.

- (2000). "Representación, ley de cuotas y sistemas electorales". En *Postdata*, nro. 6 (julio). Buenos Aires.
- Archenti, Nélica y Tula, María Inés (eds.) (2008). *Mujeres y Política en América Latina*. Buenos Aires, Heliasta.
- Balibar, Etienne (2005). *Violencias, identidades y civilidad*. Barcelona, Gedisa.
- Dahlerup, Drude y Freidenvall, Lenita (2010). "Judging gender quotas: predictions and results". En *Policy & Politics*, vol. 38, nro. 3. México, Universidad Iberoamericana.
- Franceschet, Susan y Piscop, Jennifer (2008). "Gender Quotas and Women's Substantive Representation: Lessons from Argentina." En *Politics & Gender* vol. 4 nro. 3. Women and Politics Research section of the American Political Science Association.
- Held, David (1997). "Ciudadanía y Autonomía". En *Agora. Cuadernos de estudios políticos*, nro. 7. Buenos Aires.
- Htun, Mala y Jones, Mark P. (2002) "Engendering the right to participate in decision-making: electoral quotas in women's leadership in Latin America". En Craske, Nikki. y Molineux, Maxine *Gender and the politics of rights and democracy in Latin America*. Londres, Palgrave.
- Krook, Mona Lena (2009). *Quotas for women in politics*. Oxford, Oxford University Press.
- Krook, Mona Lena; Franceschet, Susan y Piscopo, Jennifer. (2009). "The impact of gender quotas. A research agenda". En *First European Conference on Politics and Gender* (january). Belfast, Queen's University of Belfast, Northern Ireland.
- Lefort, Claude (1993). "Democracia y representación". En VVAA, *La sociedad contra la política*. Buenos Aires-Montevideo, Nordan-Altamira.
- Pateman, Carole (1992). "Equality, Difference, Subordination: the Politics of Motherhood and Women's Citizenship". En Bock, Gisela y James, Susan. (eds.). *Beyond Equality and difference: Citizenship, Feminist Politics and Female Subjectivity*. London, Routledge.
- Pitkin, Hanna (1985). *El concepto de representación*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Sartori, Giovanni (1990). *Teoría de la Democracia*. Tomo 2: *Los problemas clásicos*. Buenos Aires, REI.
- Young, Iris Marion (2000). *Inclusion and Democracy*. Oxford, Oxford University Press.