

## **IDEAS, LEGADOS Y ESTRATEGIAS POLÍTICAS EN LA REFORMA DE LAS REGLAS DE SELECCIÓN DE CANDIDATOS: LA LEY DE CUOTAS PIONERA DE ARGENTINA\***

*Ideas, legacies and political strategies in candidate selection rules reform: The pioneering quota law in Argentina*

Mariana Caminotti\*

**Resumen:** Este trabajo examina la invención de la *ley de cupo femenino* en Argentina (la primera ley de cuotas del mundo), con el propósito de interpretar de qué manera una legislación que instauraba medidas de equidad de género en la nominación de candidatos, pero que desafiaba intereses de actores con poder de veto, consiguió aprobarse y transformarse en parte de las reglas que se tienen por dadas. El argumento principal es que la creación del cupo femenino respondió a una virtuosa combinación de ideas, legados y estrategias políticas impulsadas por mujeres desde los partidos y desde el propio Estado, que lograron apoyos críticos para la reforma de la legislación electoral. Su éxito es comprensible a partir de una *configuración* de condiciones y no de las ideas, las tradiciones y las estrategias consideradas de manera aislada. Analíticamente, se propone una conceptualización de las instituciones que subraya su carácter dual, en tanto *reglas operativas* que moldean el comportamiento político y *acuerdos normativos* imbuidos de ideas que las tornan legítimas.

**Palabras clave:** Argentina, ley de cupo, institutions

**Abstract:** This article examines the invention of the women's quota law in Argentina (the first to be passed in the world), with the aim of interpreting how a piece of legislation that installed gender equity measures in the candidate nomination process, but challenged the interests of actors who had veto power, managed to get through and become part of the rules that are taken for granted. The main argument is that the creation of the women's quota was a response to a virtuous combination of ideas, legacies and political strategies promoted by women in political parties and the State,

---

\* Artículo recibido el 20 de setiembre de 2013 y aceptado para su publicación el 3 de octubre de 2014

\* Profesora adjunta, Universidad Nacional de San Martín, investigadora del CONICET; mariana.caminotti@hotmail.com.

who managed to muster critical support for this electoral reform. Their success can be understood as the result of a configuration of conditions, rather than considering the ideas, traditions and strategies separately. In analytical terms, I propose a conceptualization of institutions that acknowledges their dual nature, as *operative rules* that shape political behaviour and *normative agreements* imbued with ideas that afford them legitimacy.

**Keywords:** Argentina, quota law, institutions

## 1. Introducción

En las últimas dos décadas, el uso de cuotas de género en los procesos de selección de candidatos se ha transformado en un fenómeno global (Krook 2014; Franceschet, Krook y Piscopo 2012; Dahlerup 2006). Desde una perspectiva normativa, las cuotas presuponen que la igualdad política formal, plasmada en leyes y constituciones, necesita ser apuntalada con reglas que promuevan la *igualdad sustantiva* en la definición de las candidaturas a los cargos políticos. Las cuotas desafían perspectivas liberales clásicas de la igualdad de oportunidades (Bacchi 2006) al reconocer que las reglas electorales y las prácticas de las organizaciones partidarias favorecen a los hombres por sobre las mujeres como grupo. A la luz del carácter redistributivo de las cuotas de género, su adopción y difusión despierta preguntas desafiantes acerca del comportamiento político y las dinámicas de creación y cambio de las instituciones. Si las candidaturas a los cargos políticos suelen ser bienes escasos y preciados, ¿por qué los hombres, que están sobre-representados en las instituciones que deben aprobar las cuotas, consienten un cambio del estatus quo que amenazaría sus propias posiciones? ¿Son políticos irracionales que actúan en contra de sus intereses individuales? ¿Se trata de políticos mal informados que desconocen las consecuencias electorales de sus decisiones? Este artículo enfrenta estos enigmas a partir del examen de la adopción e institucionalización de las cuotas de género en Argentina, el primer país que estableció un cupo femenino de carácter legal y obligatorio para todos los partidos políticos.

En 1991, en el Congreso argentino se aprobó la ley 24.012 de cupo femenino, que exige la nominación de un *mínimo* de 30% de mujeres en posiciones ventajosas de las listas electorales nacionales, que son cerradas y bloqueadas. El cupo entró en

vigencia en 1993 para las candidaturas a diputados y en 2001 para el Senado, provocando un rápido crecimiento del número de legisladoras. Luego de dos décadas, la ley de cupos está institucionalizada y los partidos la cumplen de forma rutinaria (Borner et al. 2009). En las palabras de una diputada, “a nadie se le ocurre derogar la ley de cupo, que era absolutamente necesaria y mejoró institucionalmente a la Argentina”<sup>1</sup>. De esta manera, Argentina es un *caso innovador* y un *modelo exitoso*, dos atributos que la transforman en un caso estratégico de estudio.

Con la guía de un encuadre teórico que conjuga aportes de distintas teorías neo-institucionalistas de manera *selectiva*, el artículo se propone explicar de qué manera una reforma de la legislación electoral que promovía la equidad de género en la nominación de candidatos, pero que desafiaba intereses de actores con poder de vetarla, consiguió aprobarse y mantenerse en el tiempo, pasando a formar parte de las reglas que se dan por sentadas en la vida política. El análisis se basa en un estudio intensivo que utiliza diferentes fuentes de evidencia: expedientes legislativos y debates plenarios del Congreso de la Nación y de la Convención Constituyente de 1994<sup>2</sup>; notas publicadas en la prensa escrita<sup>3</sup>; entrevistas en profundidad a actores clave (legisladoras y legisladores, dirigentes)<sup>4</sup> y estudios preexistentes. La narrativa sigue un enfoque de procesos (Scott 1995) y examina el despliegue de eventos para esclarecer cómo diversos elementos *se unieron* para producir el fenómeno investigado –la sanción e institucionalización del cupo femenino– mediante una estrategia configurativa<sup>5</sup>.

El argumento principal del trabajo es que la creación del cupo femenino respondió a una virtuosa *combinación* de ideas, legados y estrategias políticas impulsadas por mujeres de los principales partidos políticos de la Argentina, que moldearon la reforma de la legislación electoral y lograron apoyos críticos para hacerla viable y sostenerla. Su éxito es comprensible, pues, a partir de esta *configuración* de condiciones, y no de las ideas, las tradiciones heredadas y las estrategias de manera aislada. Analíticamente, se propone una conceptualización de las instituciones que

---

<sup>1</sup> Juliana Di Tulio, entrevista personal, Buenos Aires, 2008.

<sup>2</sup> Buena parte de dichos debates fue compilada por Gallo y Giacobone (2001).

<sup>3</sup> Las notas publicadas en diarios nacionales ofrecen descripciones detalladas de negociaciones y conflictos despertados por la ley de cupo femenino en su fase de implementación temprana.

<sup>4</sup> Las entrevistas con actores clave, que se realizaron entre 2008 y 2009 en Buenos Aires, brindaron información sobre las posiciones, los desacuerdos y las negociaciones al interior de los partidos que no han tenido expresión pública.

<sup>5</sup> En los enfoques de procesos la pregunta relevante es *cómo* ocurre un fenómeno en un contexto determinado, a diferencia de los estudios de varianza que buscan establecer relaciones causales entre variables abstractas (Scott 1995: 64-65). Por lo tanto, la temporalidad, las coyunturas y la secuencia de los acontecimientos pasan a ser fundamentales (Tilly 1995).

enfatisa su carácter dual. Por un lado, las instituciones expresan *reglas operativas* que moldean el comportamiento político; por otro lado, expresan *acuerdos normativos* imbuidos de ideas que las tornan legítimas en un entorno sociopolítico.

El artículo se organiza de la siguiente manera. La segunda sección conceptualiza el fenómeno de interés (la adopción e institucionalización de las leyes de cuota) como un proceso de reforma de las reglas de selección de candidatos, discute evidencia de la literatura comparada y presenta el esquema teórico. En la tercera sección se analiza el proceso de creación y de institucionalización del cupo femenino en Argentina, diferenciado dos momentos: i) la presentación del proyecto en el Congreso de la Nación y la aprobación de la ley (1989/1991); y ii) la implementación de la ley, que atraviesa una fase de conflicto político y judicial hasta la reforma de la reglamentación inicial (1993/2001). Las conclusiones sintetizan los hallazgos y sugieren algunas implicancias más amplias.

## **2. La adopción de las cuotas legales**

A pesar de participar en la vida política como activistas y como militantes de partidos, las mujeres están sub-representadas en las instituciones democráticas. Desde la década de 1990, se diseminaron las medidas legales que apuntan a incorporar mujeres en las nóminas de candidatos, fundamentalmente en las categorías legislativas (Krook 2014, 2008). América Latina es la región que presenta mayor concentración de estas medidas, con leyes nacionales de cuota en dieciséis países<sup>6</sup>.

Desde una perspectiva normativa, las cuotas de género se fundan en una distinción entre la igualdad *formal* y la igualdad *sustantiva* (Bacchi 2006). En un plano operativo, estas medidas procuran atenuar los privilegios masculinos por medio de una “vía rápida” (Dahlerup 2006), imponiendo criterios de equidad en la formación de las candidaturas en lugar de esperar que los cambios sociales produzcan transformaciones de manera gradual. Así pues, las cuotas de género tienen un carácter redistributivo: si los partidos tienen la obligación de incorporar mujeres en las candidaturas, hay hombres que deberán resignar posiciones y no podrán competir. De esta manera, las cuotas legales suponen un tipo de reforma institucional que parecería contrariar los intereses de

---

<sup>6</sup>Los países que tienen cuotas de género legales son Argentina, Brasil, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Guyana, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, El Salvador, Colombia y Nicaragua. Uruguay cuenta con una legislación que establece cuotas únicamente para las elecciones de 2014.

los actores que tienen en sus manos el poder y la capacidad de resistir el cambio, ya que están numéricamente sobre-representados. A título ilustrativo, cuando se aprobó la ley de cupo femenino de Argentina más de un 90% de los integrantes del Congreso eran hombres (Marx et al. 2007).

Desde este ángulo, la adopción de las cuotas legales es desconcertante ya que “[...] parece violar uno de los supuestos más difundidos acerca del comportamiento legislativo en la ciencia política –que los políticos electos procuran proteger sus posiciones” (Baldez 2003:4). En respuesta a este enigma, un conjunto de estudios de casos nacionales ofrece explicaciones que destacan diferentes mecanismos causales, como el peso de las normas internacionales sobre derechos de las mujeres en las democracias de la ‘tercera ola’ (Araújo y García 2006), la formación de redes y coaliciones multipartidarias lideradas por mujeres con capacidad de presión (Marx et al. 2007; Baldez 1993; Htun 2004) y el apoyo de actores críticos, como los presidentes, a las cuotas de género (Franceschet y Krook 2006).

Este *corpus* de investigaciones permite distinguir dos argumentos más específicos que explicarían el apoyo de los legisladores. Primero, el consentimiento de estos actores se vincula con el deseo de evitar el costo de oponerse públicamente a un reclamo de igualdad y justicia (Baldez 2003; Htun 2004). En segundo lugar, los legisladores votarían a favor de las cuotas por especular que las mismas no serán debidamente implementadas (Franceschet y Krook 2006; Piscopo 2006), o porque incorporan cláusulas que moderan el impacto de la legislación<sup>7</sup>. Sin embargo, en esta literatura los legisladores tienden a ser visualizados como individuos aislados y no como actores ubicados en contextos estratégicos donde tienen lugar varias decisiones *simultáneas e interdependientes*, lo cual puede generar problemas de sub-especificación del fenómeno.

En síntesis, la evidencia comparada sugiere que las reformas institucionales que llevan a la adopción de las cuotas son procesos multicausales atravesados por imperativos normativos y cálculos instrumentales, aunque el *nexo* entre estos componentes no suele adquirir peso específico en las explicaciones. Para el examen de la adopción e institucionalización de la ley de cupo femenino en Argentina, se propone un esquema teórico que integra estos elementos y busca especificar el vínculo causal

---

<sup>7</sup>Esto ha sido especialmente destacado para países como Brasil y México, donde la legislación de cuotas inicial incorporó mecanismos que minimizaron el impacto de la acción afirmativa, provocando resultados modestos (México) o nulos (Brasil) en términos de la elección de mujeres.

entre los mismos, otorgando un lugar central a las ideas y a las interacciones discursivas como fuerzas de cambio.

### 2.1. *Un marco de referencia analítica*

En términos teóricos, la pregunta sobre las condiciones que permiten explicar la adopción de las cuotas de género remite a interrogantes sobre la creación y el mantenimiento institucional. En la política comparada, los enfoques establecidos para abordar estos interrogantes desde el ángulo del nuevo institucionalismo conceptualizan a las instituciones como (i) *contextos estratégicos* que limitan el comportamiento individual; (ii) *esquemas de interpretación* que establecen estándares de legitimidad; o (iii) *relaciones de poder cristalizadas* y legados que se auto-refuerzan<sup>8</sup>. Cada una de estas perspectivas ofrece categorías útiles para abordar *diferentes instancias* del proceso de creación de las cuotas (origen, propuesta, votación legislativa) y, por tanto, su poder explicativo depende del *contexto de análisis*.

El nuevo institucionalismo de elección racional, con su imagen de políticos que buscan maximizar sus preferencias, echa luz sobre el comportamiento en instancias de interacción estratégica y torna inteligibles decisiones que podrían parecer irracionales (como la aprobación de una ley de cuotas en un Congreso demográficamente masculino). Sin embargo, este enfoque no permite explicar cómo se originan las ideas de cuotas y *por qué* cobran impulso en la agenda política. Para comprender por qué y cómo estas reformas ganan adhesiones, la legitimidad es un ingrediente fundamental, destacado por el nuevo institucionalismo sociológico y su énfasis en los componentes normativos de las instituciones. Ahora bien, estas reformas muchas veces acarrear importantes dosis de conflicto entre grupos e intereses en pugna, e incluso entre marcos de interpretación competitivos (Hall y Taylor 2001; Thelen 1999). En este sentido, el nuevo institucionalismo histórico destaca que las instituciones emergen de una constelación de condiciones y conflictos donde los legados y las tradiciones heredadas moldean la forma de afrontar nuevas opciones (Hall y Taylor 2001).

A través del tiempo, las ideas se plasman en políticas y crean patrones de innovación delimitada (*bounded innovation* en términos de Weir 1992). Con todo, para

---

<sup>8</sup> Estas conceptualizaciones se derivan de tres enfoques específicos: el nuevo institucionalismo de la elección racional, sociológico e histórico, respectivamente (Hall y Taylor 2001). Por una reciente discusión de estos enfoques puede verse Acuña y Chudnosky (2013).

explicar la creación de instituciones que afectan intereses y despiertan conflictos debemos comprender no solamente de *dónde provienen* las ideas “sino también cómo ganan prominencia, importancia y poder” (Lieberman 2002: 700). En este sentido, el nuevo institucionalismo discursivo (Schmidt 2008) postula que el eslabón perdido en estas explicaciones es, precisamente, el discurso<sup>9</sup>. En este enfoque, la noción de discurso comprende tanto un *contenido sustantivo* como un *proceso interactivo de transmisión de ideas*. Por un lado, las *ideas cognitivas* permiten dilucidar “lo que es y hay que hacer” (Schmidt 2008: 306), proveyendo recetas, guías y repertorios para la acción política; por otro lado, las *ideas normativas* remiten a los valores últimos o fines de la acción.

El discurso contribuye al éxito o fracaso de una idea mediante la *articulación de un contenido*, la *argumentación* (persuasión) y la *negociación* (acción estratégica), en un contexto de significado. Las maneras de enmarcar un problema y definir ideas y argumentos son piezas centrales de los procesos de reforma institucional y una fuente de poder, tanto como lo es el control de otros recursos. De esta manera, el nuevo institucionalismo discursivo ofrece una perspectiva que permite integrar los componentes estratégicos y normativos en las explicaciones del cambio y la invención institucional.

### **3. La invención del *cupo femenino* y su incorporación en la legislación electoral**

En la Argentina de la transición democrática, a pesar de su masivo involucramiento en los partidos y en los movimientos sociales, las mujeres estuvieron prácticamente ausentes de los cargos de representación. Como lo recuerda una dirigente de la Unión Cívica Radical (UCR), el partido triunfante en 1983,

“En casi todos los partidos políticos, el proceso de salida de la dictadura militar tuvo en la participación femenina yo diría que más de un 50%, era increíble la participación. Nosotras mismas éramos más que los hombres en caudal de participación y Alfonsín ganó [las elecciones de 1983] con más del 50% del voto femenino. Pero esto

---

<sup>9</sup>A diferencia de las corrientes que conciben a las instituciones como *dadas*, aquí son entendidas simultáneamente como *estructuras* que limitan la opción de los actores y como “*construcciones subjetivas* ideadas y transformadas por ellos” (Schmidt 2008: 314) Como lo indica Schmidt (2008), las diferencias entre el nuevo institucionalismo discursivo y el sociológico son *de grado*, y tienen que ver con la medida en la cual las ideas son tratadas como estructuras estáticas o dinámicas. Más allá de esa distinción, ambos enfoques tienen una raíz constructivista común.

no se tradujo en representación [...] Quizá pasaba que también las mujeres se corrían de los cargos, pero yo no sé si nos preguntaban, simplemente no estábamos en la discusión”<sup>10</sup>.

En este escenario, la primera ley de cuotas del mundo fue el fruto de la acción política de mujeres de los principales partidos (UCR y Partido Justicialista/PJ), coaligadas por su común marginación del poder. Estas mujeres se familiarizaron con nuevas normas internacionales sobre igualdad de género y extrajeron lecciones de diferentes foros (Krook 2005). Las instituciones internacionales, en su doble condición de organizaciones y conjuntos de normas, son canales privilegiados de aprendizaje, e incluso, arenas de “pedagogía organizada” (Dobbin, Simmons y Garrett 2007: 463).

En 1975, la declaración de la Década de la Mujer de las Naciones Unidas y la planificación de Conferencias proveyeron nuevas ideas para la acción política. Por su parte, la CEDAW abogaba por la equidad de género en la vida política y justificaba la adopción de “medidas especiales de carácter temporal para acelerar la *igualdad de facto* entre el hombre y la mujer”. A lo largo de la década de 1980, cuando la Argentina transitaba su proceso de democratización, cobraron impulso distintos canales de intercambio entre dirigentes políticas del país y del exterior (Marx, Borner y Caminotti 2007). La Conferencia de Nairobi y los Congresos de la Internacional Socialista fueron importantes instancias de vinculación entre mujeres argentinas y sus pares de partidos de Europa, que contaban con medidas de equidad en sus estatutos internos<sup>11</sup>. Estas normas y modelos inspiraron la demanda de cuotas, al sugerir *qué propósitos debían perseguirse* (ideas normativas) y *cómo alcanzar mejor determinados fines* (ideas cognitivas).

Más que de estas influencias externas, como lo destaca el nuevo institucionalismo histórico, la comprensión de los problemas y las soluciones que se encuentran a menudo descansan en políticas previas. La forma de afrontar una cuestión en el pasado hace que algunas opciones resulten más plausibles, proporcionando analogías para juzgar políticas (Weir 1992). En Argentina, la organización interna que se

---

<sup>10</sup> María Luisa Storani, entrevista personal, Buenos Aires, 2014.

<sup>11</sup> Como lo rememora Lubertino (2005: 1) “[...] en el inicio de la discusión sobre la necesidad de implementar mecanismos de discriminación positiva [...] influyeron centralmente el viaje de algunas argentinas a la Conferencia Mundial de la Mujer en Nairobi (Kenia) de 1985, la difusión de los documentos allí producidos y el texto de la Convención de Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, el debate personal con las socialistas españolas en sus viajes a la Argentina en los primeros años de transición [...] y, por último, las resoluciones del XVIII Congreso de la Internacional Socialista de junio de 1989 en Estocolmo”.



dio el Peronismo (con sus *ramas* femenina, política y sindical, a las cuales se asignaba un tercio de las candidaturas) anclaba la noción de ‘cupo femenino’ en la cultura política local. Pocos años después del reconocimiento del sufragio femenino, Argentina se encontraba entre los países con mayores porcentajes de legisladoras. En 1955, las mujeres de la *rama femenina* del Peronismo ocupaban un 22% de las bancas de la Cámara de Diputados (Jones 1998).

La emergencia de nuevas ideas internacionales y las experiencias históricas de incorporación de las mujeres en las candidaturas del peronismo son elementos clave del contexto que *favoreció* la demanda de cuotas y la tornó plausible. No obstante, para explicar la reforma de la legislación electoral es preciso observar las estrategias de las mujeres que impulsaron las cuotas y los apoyos críticos logrados, en un proceso dinámico que atravesó diferentes momentos.

### 3.1. Del origen a la aprobación de la ley

Al término de la Presidencia de Raúl Alfonsín (1983-1989, UCR), frente a la sub-representación femenina en las instituciones democráticas, un grupo de mujeres propuso incorporar cuotas de género en los estatutos internos del partido gobernante. La propuesta se discutió en un congreso de mujeres radicales en 1989 (Allegrone 2002) pero no consiguió el apoyo de la dirigencia masculina. Esta negativa no era sorprendente ya que la UCR, a diferencia del PJ, carecía de una tradición histórica de reconocimiento a las mujeres. Como lo sugiere Allegrone (2002: 19): “[...] en el Partido Justicialista la fuerte presencia de Eva Perón y la devoción que tanto hombres como mujeres muestran por su figura, hacen que el respeto a la ‘compañera’ se profile en su accionar. Por el contrario, en la UCR la presencia de la mujer es considerada únicamente para colaborar con el hombre, en especial [...] en los momentos de elecciones”.

La negativa de la dirigencia de la UCR marcó un punto de inflexión en la definición de estrategias políticas. El 6 de noviembre de 1989, bajo el gobierno de un Presidente peronista, Carlos S. Menem (1989-1999, PJ) la senadora nacional Margarita Malharro de Torres (UCR, Mendoza) presentó un proyecto de ley que establecía un cupo mínimo de 30% de mujeres en las candidaturas, obligatorio para todos los partidos. El 19 de noviembre, la diputada nacional Norma Allegrone (UCR) introducía otro proyecto similar en la Cámara baja, con la firma de legisladoras de distintos

partidos. Las impulsoras de la cuota acordaron que apoyarían aquel proyecto de ley que lograra un trámite legislativo más veloz (Lubertino 2004). La campaña nacional por las cuotas legales fue, desde su origen, liderada por mujeres y multipartidaria.

Precisamente, la naturaleza multipartidaria de la campaña por las cuotas de género facilitó el respaldo de organizaciones sociales de mujeres. En 1990, las participantes del *Encuentro Nacional de Mujeres* expresaron su aval al cupo femenino y enviaron notas a las autoridades partidarias. Asimismo, se conformó la llamada *Red de Feministas Políticas*, integrada por mujeres de más de quince partidos (Marx, Borner y Caminotti 2007) para abogar por la ley. En las palabras de una protagonista: “La ley de cupo fue el fruto de la acción política de un sector de mujeres dentro de los partidos, con capacidad de movilización en distintas provincias, quienes coordinaron para abogar por su aprobación en el Congreso y lograron concitar el apoyo de organizaciones sociales”<sup>12</sup>.

Las coaliciones multipartidarias han sido una poderosa fuerza a favor de las cuotas en distintos países (Baldez2003). En Argentina, la exclusión de las mujeres de los ámbitos de decisión facilitó el armado de estas coaliciones, ideadas como un mecanismo de justicia y democratización. Bajo el lema, “*Con pocas mujeres en política, cambian las mujeres. Con muchas mujeres en política, cambia la política*” (cf. Archenti 2000), la propuesta de institución de una cuota legal ganó influencia e ingresó en la agenda pública en virtud de los discursos contruidos por estas dirigentes. La manera de enmarcar la cuestión le imprimió fuerza normativa, ya que en un país democrático donde las mujeres participan en todos los partidos pero tienen dificultades para ser candidatas, había escasos argumentos para rebatir la propuesta de legislación. La escasa participación de las mujeres en cargos, visualizada como una consecuencia de prácticas de discriminación, entraba en tensión con las expectativas de la transición (Marx, Borner y Caminotti 2007). Las expresiones de dos legisladores ejemplifican esta tensión en el debate de las cuotas de género: “[...] En el momento de la reconstrucción de la democracia, cuando todos festejamos ese derecho de expresar nuestra opinión, de elegir a nuestros gobernantes, nos olvidamos de ellas [las mujeres] al confeccionar las listas y tuvieron, como a principios de siglo, que organizarse para conseguir *ese privilegio de ser dirigentes políticas*, no sólo en los barrios sino en los espacios donde se dirime la

---

<sup>12</sup> Virginia Franganillo, entrevista personal, Buenos Aires, 2009.

política con mayúscula, en el Congreso Nacional, en las legislaturas provinciales”<sup>13</sup>. “[...] La presencia de la mujer en los cuerpos legislativos ha ido disminuyendo considerablemente, desde que con Evita lograron entrar a las Legislaturas [...] No se trata –yo creo– que no haya mujeres en los partidos políticos, ni tampoco se trata de que éstas no tengan vocación de participación, sin embargo, a la hora de constituir las listas [de candidatas] los nombres de mujeres se caen y a veces ni siquiera aparecen”<sup>14</sup>.

La tramitación de los proyectos de ley en el Congreso revela la importancia de las coaliciones multipartidarias de mujeres, cuyas integrantes desplegaron un amplio menú de acciones críticas que comprendían desde comunicaciones directas con dirigentes hasta la publicidad del reclamo en los medios y la movilización de militantes. El 20 de septiembre de 1990, en presencia de dirigentes y militantes que colmaban los palcos, el proyecto de ley de cupo femenino que se había ingresado al Senado resultó aprobado por votación unánime en una Cámara casi íntegramente conformada por hombres. Durante la sesión, varios oradores hicieron referencia a los regímenes internacionales de derechos humanos y a las experiencias europeas. La autora del proyecto se preocupó por destacar el papel pionero del partido peronista y convocó a sus pares a dar “el paso adelantado, moderno, “aggiornado”, de incorporar, transitoriamente, un cupo a la mujer para que acceda a los poderes legislativos” y alcanzar “*una democracia definitiva*” (cf. Gallo y Giacobone 2001: 59; énfasis añadido). Paradójicamente, las actitudes más ambivalentes se manifestaron entre los senadores del PJ, cuyo portavoz anunció que sus integrantes votarían “a conciencia” (y no por una posición partidaria) aunque posteriormente no se registraron votos negativos<sup>15</sup>.

Esta votación unánime, ¿significaba un apoyo sustantivo y un compromiso de los legisladores con el avance del proyecto? Según los testimonios de protagonistas directas de las negociaciones, la veloz media sanción lograda en el Senado no reflejaba un acuerdo político amplio en torno de las cuotas de género. En cambio, era una táctica para dar respuesta al reclamo de las mujeres de todos los partidos, especulando con el posterior rechazo en la Cámara de Diputados o la pérdida de estado parlamentario del

---

<sup>13</sup> Diputado Massei, H. Legislatura Provincial de Neuquén, 7 de marzo de 1996 (cf. Gallo y Giacobone 2001: 362-363, énfasis añadido).

<sup>14</sup> Diputado Aballay, H. Cámara de Diputados de La Rioja, 7 de mayo de 1992 (Gallo y Giacobone 2001: 287).

<sup>15</sup> Distintos senadores de esa fuerza política plantearon críticas a la propuesta en consideración y recibieron fuertes expresiones de desaprobación de las mujeres que presenciaban la sesión (Gallo y Giacobone 2001).

proyecto (Durrieu 1999; Franganillo entrevista personal, 2008)<sup>16</sup>. Ahora bien, contrariamente a lo esperado, tras la media sanción en el Senado la campaña por las cuotas ganó escala y encontró un punto de apoyo en el Estado; específicamente, en el Consejo Coordinador de Políticas Públicas para la Mujer creado en el ámbito de la Presidencia bajo la conducción de Virginia Franganillo, una dirigente feminista del peronismo. Este Consejo –parte los mecanismos conocidos como “institucionalidad de género en el Estado” (Rodríguez Gustá 2008; True y Mintrom 2001)– ofreció una plataforma eficaz para las mujeres movilizadas por las cuotas de género. Entre otras acciones, se creó una comisión asesora con mujeres de todos los partidos para dialogar con legisladores y con autoridades del Congreso. Asimismo se impulsaron comisiones multipartidarias de mujeres en distintas provincias (Caminotti 2009).

El *lobby* de estas dirigentes y la adhesión de la militancia femenina al reclamo de cuotas motivaron el respaldo de un actor clave del sistema político argentino, el Presidente. Con su apoyo a las cuotas, Carlos Menem podría ganar reputación externa y mostrarse receptivo a los reclamos de sectores importantes de mujeres de su propio partido, capitalizando la simpatía del electorado femenino. Con todo, el Presidente inicialmente se expresaría a favor de las cuotas y no específicamente del proyecto en discusión, cuya autoría correspondía a una senadora de la oposición. En este marco, las dirigentes peronistas bregaron para que el oficialismo apoyara el proyecto en tramitación en lugar de proponer presentar uno propio, conscientes de que esta segunda alternativa implicaba un movimiento riesgoso<sup>17</sup>.

Con el propósito de capitalizar el apoyo a las cuotas, el oficialismo convocó a una sesión especial en la Cámara de Diputados para tratar el proyecto de ley<sup>18</sup>. La ley

---

<sup>16</sup> De hecho, la aprobación en una cámara y el rechazo en la otra es parte del repertorio de las prácticas legislativas que se utilizan para frenar el avance de legislación en Argentina. Cuando hay presiones públicas en favor de proyectos que despiertan conflictos, para quienes integran la Cámara de origen puede ser menos costoso aprobarlos que votar en contra, sobre todo si se especula con la dificultad de lograr las mayorías necesarias en la cámara revisora. Pasado cierto tiempo, los proyectos pierden estado parlamentario y deben volver a presentarse.

<sup>17</sup> En palabras de una protagonista: “Menem plantea un discurso a favor, pero no dice *esta ley*[...] Nosotras [las peronistas] colaboramos en que el partido de gobierno apoyara la media sanción del Senado. Lo que se nos objeta son dos cosas. La primera, que el Peronismo iba a poner los votos, el poder y el liderazgo, y que no era una propuesta propia. La segunda, que la propuesta era defectuosa [...] Para el Peronismo, el modo de capitalizarla era pedir una sesión especial, hacer una campaña y hacer una reglamentación, porque efectivamente el proyecto era defectuoso [...] Nosotras garantizamos que fuera *esta ley*, porque éramos conscientes de que no era sencillo arrancar otra media sanción en el Senado” (Entrevista personal, Buenos Aires, 2009).

<sup>18</sup> En la Cámara de Diputados de Argentina, las sesiones especiales son sesiones que se realizan por fuera de los días y horas establecidos en el calendario legislativo, por resolución de la Cámara, a petición del Poder Ejecutivo o de un número no inferior a diez diputados.

24.012 de cupo femenino resultó aprobada el 6 de septiembre de 1991 por amplia mayoría. Las galerías del recinto estaban colmadas por mujeres y varios centenares esperaban en las calles de los alrededores del Congreso, advirtiendo que no abandonarían el lugar hasta lograr la ley (Chama 2001). Los esfuerzos realizados por mujeres políticas para impulsar la norma fueron destacados por las pocas diputadas que entonces ocupaban bancas. Como lo manifestaba una legisladora peronista: “Las mujeres de todos los partidos políticos hemos discutido esta cuestión [...] hemos intentado garantizar nuestros derechos de participación y no lo hemos logrado. Por eso hoy propiciamos la sanción de esta norma”<sup>19</sup>.

El análisis del debate legislativo en la Cámara baja no muestra posiciones partidarias nítidas. En la medida en que el proyecto planteaba la exigencia de nominar mujeres “en proporciones con posibilidad de resultar electas” (que son bienes escasos), ponía en juego cálculos de actores interesados en la preservación de poder. De hecho, varios legisladores destacaron dificultades que generaría la aplicación del cupo femenino en sus distritos y propusieron cambios que pretendían atenuar la exigencias de la futura ley. Nuevamente, el pulso de la discusión legislativa se vio condicionado por una gran presión de las mujeres ubicadas en las galerías y los palcos, que lanzaban constantes expresiones de aprobación y desaprobación. Esta *política de presencia* operó como un mecanismo de presión normativa que imponía costos a quienes objetaban una medida considerada justa o buscaban dilatar la aprobación de la ley<sup>20</sup>. Como lo recordaba una dirigente feminista años más tarde: “Esta norma [la ley de cupo] se originó en un proyecto [...] en torno del cual las mujeres depositamos toda posición partidaria [...] Presionamos en el Senado, donde a pesar de existir un despacho negativo de la comisión respectiva, fue aprobado en el recinto por la presión de las galerías. Luego conseguimos una sesión especial en la Cámara de Diputados [...] Muchos de aquellos diputados votaron a conciencia, pero también muchos otros votaron presionados –y esto hay que decirlo– porque la presencia de las mujeres que pujaban simplemente por el derecho a ser elegidas constituía una verdadera marea humana”<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Inés Botella (cf. Gallo y Giacobone 2001: 75, énfasis añadido).

<sup>20</sup> Por *políticas de presencia* se hace referencia a la práctica de acudir al Congreso para presionar a los legisladores, en lo que dio en llamarse “vigilancia del cupo”. Este empleo del término se diferencia de su significado convencional establecido por Phillips (1995).

<sup>21</sup> Cecilia Lipszyc, Convención Nacional Constituyente, 32ª Reunión - 3ª Sesión Ordinaria, 17 de agosto de 1994.

Las prácticas discursivas de argumentación (persuasión) y de negociación (acción estratégica) de las mujeres movilizadas por las cuotas son fundamentales para explicar el logro de adhesiones y la aquiescencia del propio Presidente. Con todo, una explicación más ajustada de la dinámica de la votación legislativa del proyecto requiere tomar en consideración el contexto estratégico y la existencia de dispositivos institucionales específicos. En el Congreso, los legisladores se agrupan en bloques partidarios que buscan garantizar una acción coordinada de sus integrantes. Durante la sesión que resultó en la aprobación del cupo femenino, el Presidente había transmitido a su bloque la posición favorable del Ejecutivo y, en consecuencia, la votación negativa de los diputados peronistas hubiera tenido un costo político elevado<sup>22</sup>. En este contexto, la intervención del Presidente activó la disciplina partidaria y unificó el voto del bloque oficialista, dejando a los legisladores de la UCR con poco margen para oponerse a un proyecto impulsado por mujeres de su propia bancada (Durrieu 1999: 144).

Tras la promulgación de la ley de cupo femenino, la idea de garantizar la equidad de género por medio de acciones positivas y su vinculación con la democratización de la Argentina quedó instalada en el debate político. La Constitución reformada en 1994 incorporó la idea de “igualdad real de oportunidades” entre varones y mujeres en el acceso a cargos partidarios y electivos, y facultó al congreso a impulsar acciones positivas para garantizarla. Asimismo, la reforma otorgó jerarquía constitucional a la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW), junto a otros tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado argentino.

El análisis de los debates en la Convención Constituyente de 1994 (integrada por un tercio de mujeres) revela que algunos convencionales se oponían al reconocimiento constitucional de las acciones positivas. Sin embargo, estos mismos datos confirman que la campaña por las cuotas había unificado a las mujeres de distintos partidos, las cuotas eran justificadas en términos de ampliación de derechos y perfeccionamiento democrático, y ello incrementaba el costo de manifestar cuestionamientos normativos de fondo. Estos acuerdos normativos favorecieron el avance legal y trasladaron los conflictos más operativos a la fase de implementación de la legislación.

---

<sup>22</sup> Siguiendo a Calvo (2007), el acto de votar de acuerdo con su bloque es “una estrategia que permite a los miembros de un partido mayoritario garantizar la aprobación de una mayor cantidad de legislación en el largo plazo” (209). Al brindar su apoyo a una ley, los actores no piensan en una única medida (en este caso, las cuotas) sino en un ‘portafolio’ amplio de políticas públicas.

### 3.2. La conflictiva institucionalización del cupo femenino

La ley de cupos, con su exigencia de nominar mujeres en las listas de candidatos nacionales, desafiaba prácticas y métodos de negociación utilizados al interior de los partidos políticos. En Argentina, los legisladores nacionales se eligen en veinticuatro distritos electorales plurinominales que se corresponden con las veintitrés provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires<sup>23</sup>. Según esta organización de las elecciones legislativas nacionales por distrito, las listas de candidatos se negocian y elaboran en cada una de las provincias y no en un escenario nacional centralizado. Por lo tanto, los desafíos que despertaba la aplicación del cupo femenino en las listas de candidatos se iban a dirimir en los partidos de nivel de distrito, con un fuerte rol de los gobernadores (cuando se trata del partido de gobierno en la provincia) o de los líderes partidarios locales (Jones et al. 2000)<sup>24</sup>.

En 1993, cuando la ley de cupos debía aplicarse por primera vez en la elección de diputados nacionales, la idea de equidad plasmada en esta acción afirmativa y las reglas operativas empleadas en la negociación de las candidaturas dentro de los partidos entraron en tensión<sup>25</sup>. En este escenario, la UCR y el PJ se preparaban para la realización de elecciones internas y negociaciones en distintas provincias y no estaba claro cómo conjugar la exigencia del cupo con el resultado de esas contiendas partidarias, donde quienes disputaban las candidaturas entre principalmente hombres. A título de ejemplo, una nota publicada en marzo de 1993 en el Diario *Ámbito Financiero* mencionaba las dificultades que enfrentaban los partidos, reproducía declaraciones de

---

<sup>23</sup> Argentina es una República federal con un Congreso Nacional bicameral. Para la elección de senadores nacionales, en todos los distritos se eligen tres representantes mediante un sistema de lista incompleta que otorga dos cargos al partido o coalición con más votos, y un cargo a la segunda fuerza más votada. Los diputados nacionales se eligen mediante un sistema de Representación Proporcional D'Hont con listas cerradas y bloqueadas. En este caso, cada provincia es un distrito electoral de tamaño variable. Ambas Cámaras se renuevan cada dos años de manera parcial.

<sup>24</sup> En este marco, los partidos son organizaciones descentralizadas y las carreras políticas tienen un fuerte anclaje provincial (Jones et al. 2000; Lodola 2009).

<sup>25</sup> Hasta 2009, cada partido decidía internamente sus métodos de selección de candidatos y armado de las listas electorales. En este sentido, los partidos han utilizado elecciones internas para sus afiliados, congresos partidarios o negociaciones para evitar la competencia interna y definir candidaturas consensuadas entre líderes (gobernadores provinciales, intendentes municipales y/o jefes de partidos). En 2009, la ley 26.571 de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral, introdujo un sistema de primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO) para la selección de los candidatos a los cargos electivos nacionales. Estas primarias son obligatorias, aún en los casos de aquellos partidos o coaliciones que decidan presentar una única lista. Las listas que se presentan a las PASO deben cumplir las exigencias de la ley de cupo femenino.

mujeres que exigían la observancia del cupo y preanunciaba conflictos: “[...] la inclusión de mujeres para cumplir con ese 30% bajará en más de un caso a dirigentes masculinos dejándolos fuera de carrera. [...] Difícilmente la dirigencia masculina acepte resignar posiciones políticas en favor de ‘una pollera’”<sup>26</sup>.

En este contexto, el Consejo Nacional de la Mujer abogaba por la reglamentación de la ley de cupo por medio de un decreto (Durrieu 1999) que garantizase un tratamiento homogéneo en todos los partidos políticos. En contrapartida, la UCR y algunos dirigentes peronistas proponían que los criterios de aplicación de la norma fuesen fijados por los partidos en sus estatutos internos, lo cual daba más margen de maniobra<sup>27</sup>. El 8 de marzo de 1993, en un acto del Día Internacional de la Mujer, el Presidente Menem firmó el decreto reglamentario 379/93. Tras considerar que la finalidad del cupo femenino era lograr “la integración efectiva de la mujer en la actividad política”, la reglamentación aclaró que el 30% era una *cantidad mínima* y estableció un mandato de posición exigente, según el cual las posiciones de las candidatas en las listas se debían calcular de acuerdo con el número de cargos que cada partido ponía efectivamente en juego en la elección<sup>28</sup>.

Esta reglamentación, que procuraba generar certidumbre, tuvo efectos no deseados y disparó una contienda política y judicial en la cual activistas, autoridades estatales, dirigentes políticos y jueces electorales asumieron interpretaciones en conflicto, desplegaron estrategias y movilizaron recursos institucionales. Los incumplimientos partidarios del cupo femenino alentaron un sinnúmero de solicitudes de impugnación de listas y de presentaciones ante la justicia en distintas instancias, y los tribunales fallaron en diversos sentidos<sup>29</sup>. En este escenario, la existencia de una “maquinaria de género” en el Estado liderada por una dirigente feminista –el Consejo Nacional de la Mujer (CNM)– apuntaló las acciones positivas y conjuró el riesgo de evaporación, ya que elaboró argumentos, movilizó recursos y generó canales de

---

<sup>26</sup> “Nuevo proyecto para el cupo de mujeres”. *Ámbito Financiero*, 1 de marzo de 1993 (énfasis añadido).

<sup>27</sup> *Ámbito Financiero*, 23 de febrero de 1993.

<sup>28</sup> Por ejemplo, si en un distrito donde correspondiera elegir siete (7) cargos de diputados nacionales eran los diputados del partido i que finalizaban su mandato, entonces este partido debía ubicar a una mujer en el segundo puesto de la lista de candidatos, no en el tercero (como sugiere la cuota de 30%).

<sup>29</sup> Las principales cuestiones sobre las cuales discrepaban los fallos eran, primero, las posiciones que debían ocupar las candidatas en las listas y, segundo, quién/es tenían legitimidad para iniciar demandas (Lázzaro 2008). En principio, la justicia electoral no consideraba a la ley de cupo femenino de orden público y, por tanto, se negaba a aceptar presentaciones que no fueran efectuadas por un “particular damnificado”. De este modo, las únicas que podían iniciar las demandas eran las propias candidatas o precandidatas, que se veían sometidas a presiones y amenazas en sus propios partidos (Durrieu 1999; Marx, Borner y Caminotti 2007).



comunicación con mujeres de distintas provincias. En 1993, el CNM elaboró instrucciones para la presentación de acciones judiciales, realizó seminarios y actividades de difusión de la ley. Además, un grupo de dirigentes peronistas cercanas al Presidente armó una red de apoyo y de asesoramiento jurídico a las candidatas que se proponían acudir a la justicia. Varias de estas mujeres se trasladaron por el país para acudir a sedes judiciales y para reunirse con dirigentes y líderes de los partidos (Caminotti 2009; Durrieu 1999).

En las elecciones de 1995, nuevamente el armado de las listas de candidatos generó controversias –de hecho, se presentaron 49 casos ante la Cámara Nacional Electoral (Lázzaro 2008:61)– pero la reforma constitucional de 1994 imprimió un giro en la jurisprudencia. La justicia electoral pasó a reconocer a los afiliados partidarios como posibles partes en las causas e invistió a la titular del CNM de legitimidad para iniciar demandas. Con esta potestad, el CNM presentó causas judiciales, brindó asistencia técnica para la formulación de denuncias (Marx, Borner y Caminotti 2007) y en 1997, frente a un nuevo proceso electoral, publicó detalladas guías de asesoramiento.

Al asumir la presidencia Fernando De la Rúa (Alianza UCR/Frepaso, 1999/2001), el CNM –ahora bajo la conducción de una dirigente radical con trayectoria feminista– abogó por la reforma de la reglamentación de la ley de cupo femenino<sup>30</sup>. El 28 de diciembre del 2000, en vísperas de la primera elección directa de senadores nacionales<sup>31</sup>, el Presidente De la Rúa dictó una nueva reglamentación (decreto 1246/00) que extendió la aplicación del cupo femenino a las candidaturas al Senado, ajustó el mandato de posición para saldar huecos interpretativos, estableció mecanismos de reemplazo de las candidatas en las listas y facultó a los jueces a actuar de oficio para garantizar el respeto de la cuota de género<sup>32</sup>.

Frente al escenario electoral de 2001 el CNM envió más de seiscientas notas a las autoridades de partidos políticos, recordando las exigencias de la nueva reglamentación de la ley de cupo. En términos generales, las listas de candidatos

---

<sup>30</sup> En este período el organismo estuvo presidido por Carmen Storani.

<sup>31</sup> Hasta el año 2000, los senadores nacionales eran elegidos por las Legislaturas provinciales. La reforma constitucional de 1994 elevó el número de senadores nacionales, redujo su mandato de 8 a 6 años y estableció su elección directa.

<sup>32</sup> La fundamentación de este decreto reconocía la necesidad de dar una respuesta a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) –que había admitido una petición presentada por una dirigente de la UCR ante esa instancia– y ponía de relieve que era “[...] indispensable 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”.

presentadas se adecuaron a lo establecido y, en algunos casos, los jueces las rectificaron a solicitud del Consejo Nacional de la Mujer o de oficio. Tras una década de lucha política y pleitos judiciales, en las elecciones legislativas de 2001 no hubo grandes conflictos. A título ilustrativo, mientras en 1993 y 1995 se contabilizaron 70 casos presentados ante la Cámara Nacional Electoral, en 2001 sólo se registraron nueve (Lázzaro 2008). La primera aplicación de la ley 24.012 en la elección de senadores nacionales tuvo, como resultado, un ingreso masivo de mujeres a la Cámara alta.

### **(GRAFICO 1 AQUÍ)**

En síntesis, la aplicación de la ley de cupo femenino disparó un proceso de conflicto que involucró a una multiplicidad de actores del sistema político y el Poder Judicial. Esta ley nacional, que ha posicionado a la Argentina como un caso innovador y exitoso, se modeló al calor de esa lucha política. Un grupo de mujeres del PJ y la UCR trabajó desde el Estado para definir el alcance y garantizar el cumplimiento del cupo en todos los partidos políticos. En dos momentos críticos (la primera elección de diputados con ley de cuotas y la primera elección directa de senadores nacionales), los Presidentes Menem (PJ) y de la Rúa (Alianza UCR/FREPASO) utilizaron su poder regulatorio para garantizar el cumplimiento del cupo femenino. La primera reglamentación amplió el conflicto e imprimió una dirección particular al proceso de cambio, al clausurar otras opciones (como la posibilidad de que cada partido adoptara sus propios criterios de aplicación del cupo). La segunda reglamentación, dictada cuando el conflicto había logrado amplia escala, puso término a la lucha judicial e intra-partidaria.

## **4. Conclusiones**

En este trabajo se analizó el proceso de adopción e institucionalización de la primera ley de cuotas del mundo, con la guía de un encuadre teórico que utiliza aportes de distintas perspectivas neo-institucionalistas para explicar el cambio. El enfoque sociológico brindó lentes para considerar las dimensiones normativas y las preocupaciones por la legitimidad implicadas en la reforma de la legislación electoral. La perspectiva del nuevo institucionalismo histórico permitió identificar otro ingrediente clave para dar viabilidad a la idea de cuotas, como su resonancia con legados y tradiciones enraizadas en la cultura política nacional. Las premisas del nuevo

institucionalismo de elección racional fueron útiles para comprender la dinámica de la votación legislativa de la ley de cuotas y el comportamiento de los legisladores. Con todo, el análisis estuvo conducido por el nuevo institucionalismo discursivo, que permitió *vincular* los componentes estratégicos y simbólicos de la reforma.

El principal argumento que se desprende del trabajo es que la invención del cupo femenino en Argentina refleja la exitosa construcción de un discurso multipartidario por parte de mujeres de las principales fuerzas políticas, que eran partícipes activas de la vida partidaria pero se encontraban marginadas en los procesos de definición de las candidaturas. Estas dirigentes construyeron coaliciones, aprovecharon las plataformas institucionales del Estado, se movilizaron y lograron apoyos críticos para impulsar un mecanismo institucional de acción afirmativa políticamente desafiante. En definitiva, la invención de las cuotas legales en la Argentina, su puesta en práctica e institucionalización, respondieron a una virtuosa combinación de ideas, legados y estrategias políticas, plasmadas en un discurso multipartidario que no tendría una plataforma material de apoyo en los partidos pero sí en el Estado. Su historia es comprensible, pues, a la luz de esta *configuración* de condiciones, y no de las ideas, los legados y las estrategias consideradas de manera aislada.

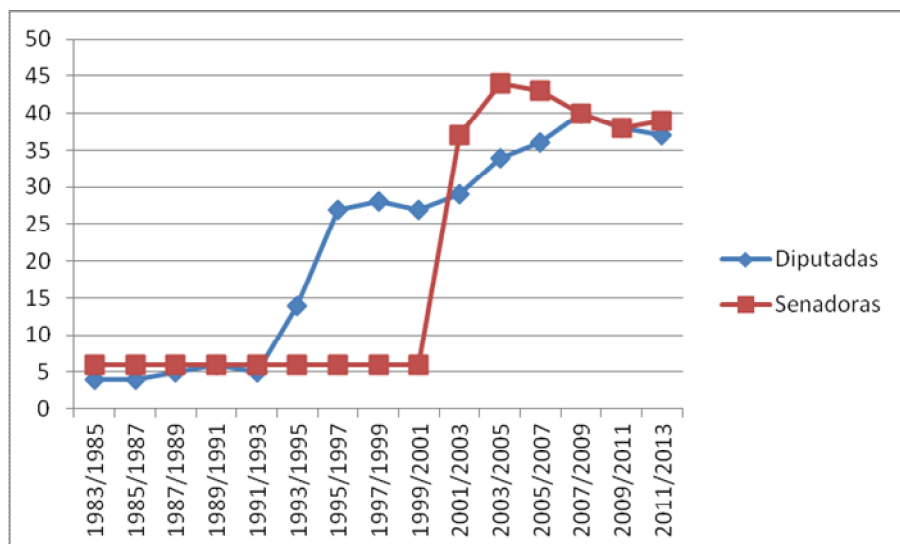
Este resultado tiene implicancias para los estudios sobre la creación, el mantenimiento y/ o la difusión de instituciones que desafían prerrogativas de actores que controlan recursos políticos. Según esta propuesta analítica, la explicación de dichos procesos requiere de una perspectiva que otorgue valor explicativo al carácter multidimensional de las instituciones. Las instituciones tienen “capas”, se encuentran imbuidas de *ideas y fundamentos normativos*, y al mismo tiempo expresan *reglas operativas*. En este sentido, la capacidad de definir ideas y transmitir estándares de comportamiento apropiado es un recurso crítico para lograr apoyos y orientar el proceso en una dirección que no puede ser explicada *solamente* en un lenguaje de intereses materiales y cálculos instrumentales. En definitiva, aquello que los actores políticos juzgan conveniente *conjuga* cálculos instrumentales y consideraciones sobre la legitimidad (March y Olsen 1997) y ambas son facetas interrelacionadas en los procesos de reforma institucional.

Una segunda implicancia del trabajo se relaciona con la manera de conceptualizar a los hombres en los estudios sobre política y género. Ante el carácter redistributivo de las leyes de cuota, la expectativa más convencional es que estas reformas sean impulsadas por mujeres y despierten resistencia entre hombres

interesados en la preservación de privilegios políticos. Si bien los resultados empíricos presentados se ajustan bastante a dicha expectativa, el respaldo brindado al cupo femenino por actores clave del sistema político, como lo es un Presidente, sugiere que esa mirada resulta algo simplificadora. Para actores que ocupan posiciones centrales, el apoyo a medidas de equidad puede ser un medio para afirmar su propio liderazgo, sin costos materiales directos. En Argentina, donde los procesos de selección de candidatos nacionales se dirimen de forma descentralizada en las provincias, el Presidente está aislado de la presión de dirigentes de su partido que pueden perder margen de maniobra en la negociación de espacios en las listas o en la obtención de una candidatura. Estos dirigentes, por su parte, pueden tener buenas razones para no oponerse a la decisión de un Presidente con cuyo gobierno negocian un conjunto amplio de políticas, o de cuya suerte dependen.

De igual manera, el apoyo de los legisladores a las cuotas dista de ser una respuesta irracional. Puesto que las votaciones legislativas no son decisiones discretas que cada actor toma en solitario sino parte de una secuencia de decisiones que involucran a distintos actores en juegos reiterados (Calvo 2007), un legislador puede votar una ley contraria a sus preferencias (como la de cupo femenino) con la expectativa de lograr un bien mayor (la aprobación de otro paquete de medidas beneficiosas para su partido o su distrito). En definitiva, así como la literatura feminista acentúa que las mujeres no son un grupo homogéneo, los hombres tampoco deberían ser considerados (explícita o implícitamente) como tales. En efecto, si se conceptualiza a los hombres como grupo sin considerar su posicionamiento en un escenario estratégico más amplio, se corre el riesgo de perder de vista diferencias significativas entre dichos actores que pueden habilitar diferentes opciones ante las demandas de igualdad de género.

**Grafico 1. Participación de las mujeres en el Congreso de la Nación (1983/2013), en porcentajes**



Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio del Interior de la Nación.

## Bibliografía citada

- Acuña, Carlos y Mariana Chudnosky (2013). “Cómo entender las instituciones y su relación con la política. Lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos”. En Carlos Acuña (coord.) *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI y Fundación OSDE, pp. 19-61.
- Alegre, Norma (2002). *Ley de cupo femenino. Su aplicación e interpretación en la República Argentina*. Buenos Aires: Fundación para el Desarrollo en Igualdad (FUNDAI) y Friedrich Ebert Stiftung.
- Araújo, Clara y Ana Isabel García (2006). “Latin America: the experience and the impact of quotas in Latin America”. En Drude Dahlerup (ed.) *Women, Quotas and Politics*, London and New York: Routledge, pp. 83-111.
- Archenti, Nélica (2000). “Representación, ley de cuotas y sistemas electorales”. *Postdata, Revista de Reflexión y Análisis Político* 6, Buenos Aires, pp. 171-196.
- Baldez, Lisa (2003). “Elected bodies: The gender quota law for legislative candidates in Mexico”. *Meeting of the American Political Science Association*, Philadelphia, August 28-31.

- Bacchi, Carol (2006). "Arguing for and against quotas: theoretical issues". En Drude Dahlerup (ed.) *Women, Quotas and Politics*. New York and London: Routledge, pp. 32-51.
- Calvo, Ernesto (2007). "Apuntes para entender la actividad legislativa en el Congreso de la Nación". En Sergio Emiliozzi, Mario Pecheny y Martín Unzué (comp.) *La dinámica de la democracia. Representación, instituciones y ciudadanía en Argentina*, Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Caminotti, Mariana (2014, en prensa). "No todos los caminos van a Roma. Cuotas de género y federalismo electoral en Argentina". En Marcelo Escolar y Juan Manuel Abal Medina (coord.) *Modus vivendi. Política multinivel y Estado federal en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Caminotti, Mariana (2009). "En el nombre de la democracia. La invención del cupo femenino y la difusión de cuotas electorales en la Argentina". Tesis de Doctorado, Universidad Nacional de San Martín, Escuela de Política y Gobierno.
- Chama, Mónica (2001). *Las mujeres y el poder*. Buenos Aires: Ciudad Argentina.
- Dahlerup, Drude (2006). "Introduction". En Drude Dahlerup (ed.) *Women, Quotas and Politics*. London and New York: Routledge, p. 3-31.
- Dobbin, Frank, Beth Simmons y Geoffrey Garrett (2007). "The global diffusion of public policies: Social construction, coercion, competition, or learning?" *The Annual Review of Sociology* 33: 449-472.
- Durrieu, Marcela (1999). *Se dice de nosotras*. Buenos Aires: Catálogos Editora.
- Franceshet, Susan, Mona Lena Krook y Jennifer Piscopo (2012). "Conceptualizing the impact of gender quotas". En Susan Franceshet, Mona Lena Krook y Jennifer Piscopo (eds.) *The impact of gender quotas*. New York: Oxford University Press, pp. 3-24.
- Franceshet, Susan y Jennifer Piscopo (2008). "Gender quotas and women's substantive representation. Lessons from Argentina". *Politics and Gender* 4(3):393-425.
- Franceschet, Susan y Mona Lena Krook (2006). "State feminism and gender quotas in the 'North' and the 'South': Comparative lessons from Western Europe and Latin America". *Annual Meeting of the International Studies Association*, San Diego, CA, March 22-25.
- Gallo, Edit Rosalía y Carlos Alberto Giacobone (2001). *Cupo femenino en la política argentina: ley nacional; leyes provinciales; debates parlamentarios; normativa internacional; jurisprudencia*. Buenos Aires: Eudeba.

- Hall, Peter y Rosemary Taylor (1996). "Political science and the three new institutionalisms". *Political Studies* XLIV: 936-957.
- Htun, Mala (2004). "Is gender like ethnicity? The political representation of identity groups". *Perspectives on Politics* 2(3): 439-458.
- Jones, Mark P., Sebastián Saiegh, Pablo Spiller y Mariano Tommasi (2002). "Amateur legislators – professional politicians. The consequences of party-centered electoral rules in a federal system". *American Journal of Political Science* 46(3): 656-669.
- Krook, Mona Lena (2014). "Electoral gender quotas: A conceptual analysis". *Comparative Political Studies* 47(9): 1268-1293.
- Krook, Mona Lena (2008). "Quota Laws for Women in Politics: Implications for Feminist Practice". *Social Politics* 15(3): 345-368.
- Krook, Mona Lena (2005). *Politicizing Representation: Campaigns for Candidate Gender Quotas Worldwide*. PhD Dissertation, Columbia University.
- Lázzaro, Alejandra (2008). "El papel de la justicia en la resolución de conflictos de género. El caso de la Argentina". En Nélica Archenti y María Inés Tula (eds.) *Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*, Buenos Aires: Heliasta, pp. 55-64.
- Lieberman, Robert C. (2002). "Ideas, institutions, and political order: Explaining political change". *The American Political Science Review* 96(4): 697-712.
- Lodola, Germán (2009). "La estructura subnacional de las carreras políticas en Argentina y Brasil". *Desarrollo Económico* 49(194): 247-286.
- Lubertino, María José (2005). "La participación política de las mujeres y la ley de cupo en Argentina". Seminario Internacional *Reformas Electorales Pendientes: Fortalecimiento del Sistema Electoral*, Santo Domingo, 3 y 4 de marzo.
- 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.
- March, James G. y Johan P. Olsen (1997). *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Marx, Jutta, Jutta Borner y Mariana Caminotti (2007). *Las legisladoras: Cupos de género y política en Argentina y Brasil*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- Philips, Anne (1995). *The politics of presence. The political representation of gender, ethnicity, and race*. Oxford: Oxford University Press.

- Piscopo, Jennifer (2006). "Engineering quotas in Latin America". Center for Iberian and Latin American Studies, CILAS. University of California, San Diego. Working Papers 23.
- Powell, Walter y Paul Di Maggio (1991). "Introduction". En Walter Powell y Paul Di Maggio (eds.) *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Rodríguez Gustá, Ana Laura (2008). "Las escaleras de Escher: la transversalización de género vista desde las capacidades del Estado". *Aportes para el Estado y la Administración Pública* 14(25): 53-70.
- Schmidt, Vivien A. (2008). "Discursive institutionalism: The explanatory power of ideas and discourse". *Annual Review of Political Science* 11: 303-326.
- Scott, Richard (1995). *Institutions and organizations*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Stokes, Susan C. (1999). "What do policy switchers tell us about democracy?" En Adam Przeworski, Susan C. Stokes y Bernard Manin (eds.) *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thelen, Kathleen (1999). "Historical institutionalism in comparative politics". *Annual Review of Political Science* 2: 369-404.
- Tilly, Charles (1995). "To explain political processes". *The American Journal of Sociology* 100(6): 1594-1610.
- True, Jacqui y Mintrom, Michael (2001). "Transnational networks and policy diffusion: The case of gender mainstreaming". *International Studies Quarterly* 45: 27-57.
- Weir, Margaret (1992). Ideas and the politics of bounded innovation. En Seven Steinmo, Kathleen Thelen y Frank Longstreth (eds.) *Structuring politics. Historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.

### **Otras fuentes consultadas**

- Diario *Página 12* (24 septiembre 1994). "1984-1994. Las mujeres en la década democrática. Entre el debe y el haber".
- Diario *Página 12* (21 noviembre 1993). "Leyes con tacos altos".
- Diario *Ámbito Financiero* (23 agosto 1993). "La UCR expulsó una mujer que reclamó por el cupo femenino" (por Jorge Pedro Barceló).



Diario *Los Andes*, Mendoza (21 agosto 1993). “Continúa la polémica sobre el cupo femenino. Los recursos de amparo”.

Diario *Página 12* (21 agosto 1993). “Mujeres de a caballo por los cupos”.

Diario *Página 12* (20 agosto 1993). “La ofensiva femenina”.

Diario *Clarín* (20 agosto 1993). “Las listas, en suspenso por el cupo femenino”.

Diario *Clarín* (11 agosto 1993). “El cupo obligatorio”.

Diario *Clarín* (7 junio 1993). “El cupo femenino no es solo un mal menor”.

Diario *Ámbito Financiero* (12 mayo 1993). “Lanzan la batalla legal contra el cupo” (por Jorge Pedro Barceló).

Diario *Ámbito Financiero* (4 mayo 1993). “Las mujeres, un problema político” (por Jorge Pedro Barceló).

Diario *Ámbito Financiero* (11 marzo 1993). “El discutido decreto”.

Diario *Ámbito Financiero* (11 marzo 1993). “Radicales y justicialistas rechazan decreto por cupos” (por Jorge Pedro Barceló).

Diario *La Nación* (9 marzo 1993). “Bendito entre mujeres, Menem aprobó el cupo”.

Diario *Clarín* (9 marzo 1993). “Reglamentan el cupo de mujeres para cargos electivos”.

Diario *Página 12* (9 marzo 1993) Menem reglamentó la ley de cupos”.

Diario *Ámbito Financiero* (3 marzo 1993). “Ya hay decreto para el cupo femenino”.

OEA (2001). Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe N° 103/01 (Caso 11.307). María Merciadri de Morini, Argentina, 11 de octubre.

Presidencia de la Nación de Argentina (1993). *Gabinete de Mujeres*. Buenos Aires.

República Argentina. Constitución reformada en 1994.

República Argentina (1994). Convención Nacional Constituyente de 1994. 32ª Reunión - 3ª Sesión Ordinaria (Continuación). 17 de agosto.

República Argentina(1994). Convención Nacional Constituyente de 1994. 33ª Reunión - 3ª Sesión Ordinaria (Continuación). 18 de agosto.

República Argentina. Decreto 379 del Poder Ejecutivo Nacional, publicado en el Boletín Oficial el 11 de marzo de 1993.

República Argentina. Decreto 939 del Poder Ejecutivo Nacional, publicado en el Boletín Oficial el 11 de mayo de 1993.

República Argentina. Decreto 1246 del Poder Ejecutivo Nacional, publicado en el Boletín Oficial el 4 de enero de 2001.

República Argentina. H. Cámara de Diputados de la Nación. Diario de Sesiones, 6 de noviembre de 1991.