

# Género e instituciones políticas en escenarios federales: interrogantes y líneas de investigación\*

**Mariana Caminotti**

Doctora en Ciencia Política. Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín / CONICET.

Mail: [marianacaminotti@ciudad.com.ar](mailto:marianacaminotti@ciudad.com.ar)

## Introducción

En las últimas dos décadas, el empleo de cuotas electorales para paliar la persistente desigualdad de género en las instituciones políticas se ha transformado en un fenómeno global. Con variantes, estos mecanismos han sido adoptados en más de cincuenta países, claramente diferenciados en términos de su organización política (parlamentarios y presidencialistas, unitarios y federales) y su nivel de desarrollo económico. Básicamente, las cuotas electorales exigen o promueven la nominación de mujeres en las listas de candidatos a cargos electivos, en aras de contrarrestar pautas culturales y prácticas políticas que privilegian a los varones en el terreno público. En 2009, por ejemplo, un 82 de los parlamentarios nacionales del mundo son hombres.

En las democracias, una de cuyas premisas básicas es la igualdad política (Dahl, 2008), la sistemática disparidad sexual de las instituciones de toma de decisiones públicas es problemática y no puede asociarse con criterios legales que limiten los derechos de ciudadanía. Así pues, aunque el propósito inmediato de las políticas de cuotas consiste en transformar la composición *por sexo* de las instituciones democráticas (como los Parlamentos y las Legislaturas), suponen que el escaso acceso de mujeres a ellas responde a mecanismos de discriminación *por género*, usualmente indirectos, que obstaculizan su

derecho a ser representantes (Archenti, 2002) y les dificulta ocupar las mismas posiciones que consiguen los hombres (Osborne, 2005)<sup>1</sup>.

Desde una perspectiva normativa, la utilización de cuotas supone que la *igualdad formal* (los derechos plasmados en las leyes y las constituciones) debe ser apuntalada por reglas que estimulen la *igualdad real* en los procesos de nominación de candidatos que tienen lugar en los partidos. De ese modo, estas medidas procuran atenuar los privilegios masculinos en el acceso a cargos electivos imponiendo criterios de equidad en la confección de listas partidarias, en lugar de esperar que los cambios sociales produzcan, con el tiempo, transformaciones de carácter gradual<sup>2</sup>.

---

\*Agradezco los valiosos comentarios de Máximo Badaró a una versión anterior de este trabajo, producida en el marco del seminario "Género e instituciones" dictado en 2008, y los aportes de Ana Laura Rodríguez Gustá a esta versión

<sup>1</sup> La discriminación indirecta, no derivada de una norma escrita, se mide por los resultados diferenciales de determinados procesos. Por ello, también se la conoce como "discriminación estadística" o "discriminación por los efectos".

<sup>2</sup> Para justificar las cuotas electorales, se suele destacar que las mujeres constituyen la mitad de la población mundial y que su derecho a ejercer cargos representativos es un imperativo de justicia. Los derechos políticos de las mujeres son derechos humanos y de ciudadanía. Además de esta apelación al ejercicio de derechos, usualmente se acentúan *efectos cualitativos* esperados, asociados de un modo u otro con la legitimidad de las instituciones democráticas; a saber: que la inclusión de mujeres podría transformar las prácticas de la política, transformar los resultados

La difusión de las políticas de cuotas en el mundo ha estimulado un *corpus* creciente de investigaciones. En primer lugar, una serie de estudios estadísticos analiza el impacto de las cuotas sobre la *representación descriptiva* de mujeres (esto es, su acceso a las Legislaturas) a la luz de los sistemas electorales. Una segunda línea de trabajos examina los efectos (indirectos) de las cuotas sobre la *representación sustantiva* de mujeres, indagando en qué medida la elección de legisladoras estimula la discusión y aprobación de leyes beneficiosas para las ciudadanas. En cambio, el estudio de las relaciones de género que se establecen al interior de las instituciones legislativas una vez que han ingresado mujeres señala un tópico escasamente examinado<sup>3</sup>. Precisamente, este trabajo sugiere algunas líneas para investigar dicho fenómeno en el terreno empírico de las Legislaturas provinciales de Argentina.

## La desigualdad de género en la vida política

La desigualdad de género es un fenómeno estructural de la vida política. Junto con la clase y la raza, el género es uno de los campos primarios de articulación del poder y una de las referencias recurrentes por medio de las cuales el poder político ha sido históricamente concebido, legitimado y criticado (Scott, 1993). Como sistema institucionalizado de relaciones sociales de poder, el género establece jerarquías entre mujeres y varones ancladas en el modo en que la diferencia sexual es interpretada y percibida. Las relaciones de género no tienen fundamentos biológicos, sino que están

basadas en ideas y creencias acerca de lo femenino y masculino.

Como categoría social impuesta sobre cuerpos sexuados que es repetidamente construida, el género remite a oposiciones binarias contextualmente definidas e inherentemente problemáticas. Al igual que otros sistemas multinivel de diferenciación y de desigualdad, el género “involucra creencias culturales y distribución diferencial de recursos en un nivel macro social, patrones de comportamiento y prácticas organizacionales en un nivel interaccional, así como personas y sus identidades en un nivel individual” (Ridgeway y Correll, 2004: 510-511).

Siguiendo a Scott (1993), la diferenciación es una operación crucial del lenguaje conceptual para establecer significados, y la diferencia sexual es una forma primaria de diferenciación significativa. Los conceptos de género, establecidos como conjunto de referencias objetivas, estructuran la percepción y la organización —material y simbólica— de la vida social. La oposición binaria y el proceso social de construcción de relaciones de género forman parte del significado del poder. Como ha sido sugerido por Paterman (1989), la propia idea de ciudadanía fue edificada como un concepto masculino y no ha sido causal que las mujeres, alrededor del mundo, debieran movilizarse y llevar a cabo arduas luchas en pos de la conquista del derecho al sufragio. En el mismo sentido, Scott (1993) ha destacado que la noción de sufragio *universal* masculino es un concepto de género.

## Las Legislaturas como organizaciones políticas

En los sistemas presidencialistas, a las Legislaturas les compete la discusión y la sanción de leyes y el control del Poder Ejecutivo. Su unidad mínima de organización interna son los bloques partidarios, que se distinguen en función del clivaje oposición/oficialismo. Buena parte de la labor legislativa se desarrolla en comisiones temáticas donde se discuten proyectos y se

---

políticos, o bien contrarrestar los prejuicios sexistas. Para quienes se oponen al empleo de cuotas, el reclutamiento político debe estar gobernado por criterios de mérito, una clásica posición liberal que no contempla las desigualdades fundadas en la construcción social de la diferencia sexual.

<sup>3</sup> Por un análisis del Congreso argentino, véase Jutta Borner, Mariana Caminotti, Jutta Marx y Ana Laura Rodríguez Gustá, *Ideas, presencia y jerarquías. Claroscuros de la igualdad de género en el Congreso Nacional de Argentina*, Prometeo Libros y PNUD, Buenos Aires, 2009.

emiten dictámenes antes de su (eventual) debate y votación en el plenario. Usualmente, ciertas comisiones son más valorizadas que otras, ya sea por su capacidad de obstaculizar el avance de propuestas de ley (las de Asuntos Constitucionales y las de Presupuesto suelen ser ejemplos de este tipo), porque sus competencias implican una estrecha relación con otros poderes del Estado (como las de Justicia o de Juicio Político), o porque tratan cuestiones consideradas propias de la "alta política" (como las de Relaciones Exteriores). Si bien las Legislaturas son organizaciones colegiadas cuyos integrantes gozan, en principio, de un análogo estatus, presentan divisiones jerárquicas plasmadas en una estructura de cargos (presidencias, vicepresidencias) cuyos/as titulares controlan recursos materiales y simbólicos que les aportan poder y prestigio (Borner et al., 2009).

Más allá de sus funciones de legislación y de control, las actividades políticas que se llevan a cabo en las Legislaturas (negociaciones para alcanzar acuerdos, formación de coaliciones, planteo de estrategias de competencia política) se rigen por reglas no escritas y, con frecuencia, tienen lugar en otros sitios (locales partidarios, oficinas gubernamentales, bares o restaurantes, domicilios privados). A diferencia de las tareas burocráticas, la política no supone un desempeño guiado por una "racionalidad sin emoción", pero es posible que el trabajo en una organización legislativa demande alguna clase de "economía del afecto" (McElhinny, 1994) que ameritaría ser objeto de investigación.

Los límites entre el *adentro* y el *afuera* de una Legislativa son difusos, ya que éstas forman parte de un entramado institucional más amplio en el que interactúan organizaciones partidarias, actores gubernamentales y líderes políticos. Otra diferencia de estas organizaciones con respecto a las típicamente burocráticas radica en que los criterios de acceso y de permanencia en ellas no responden a estándares preestablecidos u 'objetivos' (concursos, conocimiento experto) sino que suelen depender de la inscripción de las personas en redes de relaciones particularistas. Quien aspira a un cargo

legislativo debe ser seleccionado para obtener una candidatura partidaria e ingresar a una lista que competirá con otras listas en un proceso electoral. En las democracias modernas, no existen calificaciones estandarizadas para llegar a ser representante (Norris, 1997: 3). Las experiencias personales, las habilidades y actitudes requeridas pueden variar sustancialmente de un país a otro, dependiendo de aquello que en los partidos se considere relevante. Así pues, para comprender las relaciones de poder al interior de una Legislatura es preciso conocer quiénes toman las decisiones sobre las nominaciones, qué procedimientos emplean y qué criterios valoran.

## Singularidad de la Argentina

En 1991, la Argentina se transformaba en el primer país del mundo en instituir cuotas electorales por género de carácter legal, ideando un mecanismo innovador de acción afirmativa. La ley de "Cupo Femenino", aprobada ese año, exige la nominación de, al menos, un 30 por ciento de mujeres en las listas de candidatos de todos los partidos políticos como requisito para su oficialización<sup>4</sup>. Con un 40 por ciento de diputadas y senadoras, en 2009 el Congreso de la Nación es uno de los diez Parlamentos con mayor participación de mujeres, superando tanto el promedio mundial (18,5 por ciento) como el de las Américas (21,5 por ciento) y asemejándose al evidenciado en los países nórdicos (41 por ciento), históricamente considerados los "casos ejemplares" con respecto a la equidad de género en la política (Dalherup y Freidenvall, 2005). Por su parte, desde 1992 en adelante prácticamente todas las provincias argentinas adoptaron leyes de cuotas para candidaturas

---

<sup>4</sup> Luego de su *invencción* en la Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, México, República Dominicana, Venezuela y, más recientemente, Uruguay, adoptaron leyes de cuotas nacionales. Bélgica, Francia, Italia, Portugal, Eslovenia y España siguieron rumbos similares, aunque los mecanismos más comunes en Europa son las *cuotas voluntarias*, incorporadas en los estatutos partidarios, y no así en leyes nacionales (Caminotti, 2009).

legislativas subnacionales. Sin embargo, las cuotas provinciales han mostrado resultados dispares. En 2007, una de cada tres bancas provinciales (en promedio) estaba ocupada por una mujer. Sin embargo, La Rioja exhibía un exiguo 4 por ciento de legisladoras provinciales, mientras Santiago del Estero mostraba un 46 por ciento, la proporción más elevada del país (Caminotti, 2009).

Como lo hemos sugerido, el objetivo inmediato de las cuotas electorales es reducir las disparidades de participación numérica de hombres y mujeres en las instituciones políticas, por lo cual más que hablar de *integración* (una noción comúnmente empleada en estudios sobre género y organizaciones), consideramos más apropiado pensarlas como “políticas de acceso” (Rodríguez Gustá, 2008). Desde esta óptica, quisiéramos poner en discusión un planteo que asume que las cuotas, al exigir la nominación de alguna *proporción* de mujeres, buscan *desmasculinizar* los procesos de selección de candidatos (Osborne, 2005). Desde nuestra perspectiva, aquí parecería darse por sentado que el acceso de mujeres a ámbitos donde históricamente han tenido una presencia reducida estimularía *determinados* cambios. Así pues, este planteo no toma en cuenta que las transformaciones que *pueden* generarse distan de ser unívocas, en tanto son el resultado contingente de procesos políticos donde diferentes actores y diferentes significados luchan entre sí en torno del poder (Scott, 1993). Las cuotas podrían desestabilizar representaciones simbólicas y conceptos normativos que han contribuido a la edificación de la política como un dominio masculino, pero también pueden reforzar aquella asociación. Más aún, a la luz de la distinción entre marcas referenciales y marcas indexicales de género (McElhinny, 1994), cabe interrogarse en qué medida las nociones de “masculinización” y “desmasculinización” pueden ser empleadas como si se tratara de referentes inequívocos, con independencia de su *significado local* en diferentes sitios<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> De acuerdo con R. W. Connell, *Masculinities*, University of California Press, Los Angeles, 2005, la masculinidad es un producto históricamente reciente y una categoría inherentemente relacional, con lo cual hablar de masculinidad en sentido absoluto implica “hacer género” de un modo culturalmente específico.

## Líneas de investigación y selección de casos

Las investigaciones sobre cuotas por género enfocan su atención en el análisis de casos nacionales (países), sin considerar de qué manera las instituciones que organizan la política *más allá de las capitales* (Eaton, 2004) limitan o amplifican la posibilidad de que disponen varones y mujeres para acceder a cargos de decisión y representación. Desde este ángulo, nuestro interés en estudiar relaciones de género en instituciones legislativas subnacionales se apoya en el siguiente supuesto. En un país federal como Argentina, la variedad de reglas que gobiernan el juego político a lo largo del territorio nacional (régimenes electorales, organización y mecanismos de decisión de los partidos, etc.) posee consecuencias disímiles en cuanto al ejercicio de derechos políticos por parte de mujeres y hombres. Además, “las construcciones simbólicas relacionadas con valores, estereotipos y creencias socialmente hegemónicas en relación con los hombres y mujeres en el campo político” (Araújo, 1999: 211) se producen, recrean y disputan en un nivel territorial, e imprimen especificidades a la dinámica de las organizaciones legislativas.

En este marco, visualizamos dos líneas de investigación. La primera nos llevaría a examinar cómo ha evolucionado la participación de legisladores y legisladoras en las presidencias y vicepresidencias de Cámara, de las comisiones temáticas y de las jefaturas de sus bloques partidarios desde la entrada en vigor de las leyes de cuotas. Específicamente, se trataría de indagar si se evidencian procesos de segregación por sexo en el acceso a cargos que, en principio, aportan poder de decisión y prestigio. Desde una perspectiva estructural (Kanter, 1977; Carreiras, 2004), un factor determinante de las relaciones de subordinación organizacional vendría dado por las proporciones relativas de hombres y mujeres. De este modo, Mendoza y Santiago del Estero, cuyas Legislaturas provinciales varían en su composición por sexo, se presentan como casos contrastantes para el examen de esta relación. En 2007, las diputadas provinciales

de Mendoza representaban un 20 por ciento de los integrantes de la Cámara baja, mientras Santiago del Estero era la única provincia de Argentina en la cual la proporción de legisladoras se aproximaba a 50 por ciento<sup>6</sup>. Así pues, si lo que cuenta es el hecho el hallarse en una situación de minoría, cabría esperar que la Legislatura de Santiago del Estero ofreciera condiciones más igualitarias de acceso de mujeres y hombres a cargos de autoridad que la Legislatura provincial de Mendoza. Con todo, la evidencia empírica resultante de este análisis puede plantear desafíos interpretativos. Por ejemplo, en caso de que no se manifestaran diferencias por sexo, ¿se podría inferir que legisladores y legisladoras gozan de análogas oportunidades y que no hay desigualdades ancladas en criterios de género?

Si asumimos que los procesos de “generización” organizacional no se manifiestan simplemente por el predominio numérico de un sexo sobre otro sino también por las interpretaciones culturales asociadas a determinados trabajos o tareas (Acker, 1990; McElhinny, 1994), cabría explorar de qué modo son interpretados los cargos ejercidos por mujeres y hombres, y aún si a un mismo cargo se le asigna mayor o bien menor valor según el sexo de quien lo desempeña. En consonancia con este planteo, un segundo andarivel de investigación apuntaría a examinar si, en las dos Legislaturas seleccionadas como casos de estudio, las posiciones de poder y autoridad, y las propias tareas que legisladores y legisladoras llevan adelante, son simbólicamente edificadas con base en una distinción *jerarquizada* entre lo masculino y lo femenino, atendiendo a sus significados locales en diferentes escenarios sociopolíticos.

---

<sup>6</sup> En principio, esta disparidad numérica contraría un supuesto corriente en la literatura, que asocia la adopción de cuotas y el acceso de mujeres a las instituciones políticas con procesos de democratización política y “modernización”. En los estudios empíricos sobre regímenes políticos subnacionales de Argentina, Mendoza suele ser clasificada como una provincia claramente “poliárquica”, en tanto que Santiago del Estero —cuya ley de cuotas fue aprobada en 2000, durante la quinta gobernación de Carlos Juárez— ha llegado a ser calificada como un enclave subnacional autoritario dados los rasgos opresivos del *Juarismo* (Gibson, 2004).

Joan Acker (1990) ha puesto de relieve que las organizaciones producen y reproducen desigualdades de género que tienden a favorecer a hombres, independientemente de su composición por sexo. Desde esta óptica, cabría esperar que las Legislaturas provinciales de Mendoza y Santiago del Estero no presentaran mayores variaciones. En este punto, sin embargo, nos interesa retomar algunas críticas formuladas por Britton (2000) al enfoque de Acker, a los fines de especificar preguntas de investigación. Si consideramos al género como categoría histórica (sujeta a especificidad y variación), más que asumir que la dominación masculina es un rasgo invariable de las organizaciones cabría interrogarse tanto *de qué modo* el género se despliega en una organización determinada, como también *cuándo y cómo* se torna menos relevante como principio de producción/reproducción de ventajas en la distribución de jerarquía y poder.

Analíticamente, para dar cuenta del carácter *multidimensional, contextual e indexical* de la noción de género, podríamos comenzar por preguntarnos cuáles son las estructuras básicas de división de las Legislaturas como lugares de trabajo que delimitan un ‘nosotros’ y un ‘ellos’, cuáles son las formas de interacción e identificación que hombres y mujeres comparten (McElhinny, 1994) y de qué manera legisladores y legisladoras se representan las exigencias de desempeño que les impone la organización. Para ello, sería oportuno examinar qué implica ser un legislador o una legisladora “competente” y con base en qué criterios se construye la “respetabilidad” en ambas Legislaturas provinciales, procurando dirigir la atención a los distintos significados simultáneos que puede expresar una acción.

Por otra parte, Britton (2000) señala que al caracterizar a las ocupaciones u organizaciones como “generizadas”, es preciso distinguir con claridad los *niveles de análisis* en los cuales se emplea este concepto. En tal sentido, un excesivo énfasis en el examen de los símbolos culturalmente disponibles y de los conceptos normativos que afirman las interpretaciones de los significados de hombre y de mujer, de masculino y femenino, podría eclipsar el

sentido de las acciones emprendidas por sujetos individuales en el proceso de asignar "contenido de género" a su identidad e interacción. En estos niveles de análisis, los procesos de generización podrían ser maleables y aún contradictorios con la construcción cultural más general, por lo cual esta autora resalta la conveniencia de adoptar un enfoque "de abajo hacia arriba" en aras de estudiar las prácticas cotidianas

por medio de las cuales los sujetos pueden flexibilizar (o bien legitimar) símbolos y normas de género hegemónicas. Entonces, parecería pertinente trabajar con un concepto de género que deje espacio a una noción de *agencia* entendida como posibilidad de acción y que no implique necesariamente resistencia frente a relaciones de dominación (Mahmood, 2006).

## Bibliografía

- Acker, Joan (1990), "Hierarchies, Jobs, Bodies: A theory of Gendered Organizations", en *Gender and Society* vol. 4, n° 2, 139-158.
- Araújo, Clara (1999). *Cidadania incompleta: O impacto da lei de cotas sobre a representação política das mulheres no Brasil*, Tese de Doutorado, Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil.
- Archenti, Nélica (2002), "Los caminos de la inclusión política, acciones afirmativas de género", en *Hombres públicos, Mujeres públicas*, Silvia Vázquez editora, Friedrich Ebert Stiftung y Fundación Sergio Karakachoff, Buenos Aires, pp. 25-58.
- Borner, Jutta, Caminotti, Mariana, Marx, Jutta y Rodríguez Gustá, Ana Laura (2009), *Ideas, presencia y jerarquías políticas. Claroscuros de la igualdad de género en el Congreso Nacional de la Argentina*, Prometeo Libros y PNUD, Buenos Aires.
- Britton, Dana (2000), "The Epistemology of the Gendered Organization", en *Gender and Society*, vol. 14, n° 3, pp. 418-434.
- Caminotti, Mariana (2009). *En el nombre de la democracia. La invención del cupo femenino y la difusión de cuotas electorales en la Argentina*. Tesis presentada para obtener el grado de Doctor en Ciencia Política, Universidad Nacional de General San Martín, Escuela de Política y Gobierno, Buenos Aires, junio.
- Carreiras, Helena (2004), "Mulheres em Contextos Atípicos: Lógicas de Exclusão e Estratégias de Integração de Mulheres nas Forças Armadas", en *Etnográfica*, vol. VIII, pp. 91-115.
- Connell, R.W. (2005), *Masculinities*, University of California Press, Los Angeles.
- Dahl, Robert (2008), *La igualdad política*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Dalherup, Drude y Freidenvall, Lenita (2005), "Quotas as a 'Fast Track' to Equal Political Representation for Women: Why Scandinavia is No Longer the Model", en *International Feminist Journal of Politics*, vol. 7, n° 1, pp. 26-48.
- Eaton, Kent (2004), *Politics beyond the Capital. The Design of Subnational Institutions in South America*, Stanford University Press, Stanford.
- Gibson, Edward L. (2004), "Subnational Authoritarianism: Territorial Strategies of Political Control in Democratic Regimes". Paper presented at the 2004 Annual Meeting of the American Political Science Association, September 2 – 5.
- Kanter, Rosabeth Moss (1977), *Men and Women of the Corporation*, Publishers of New York, New York.
- Mahmood, Saba (2006), "Teoría feminista, agência e sujeito liberatório: algumas reflexões sobre o revivalismo islâmico no Egipto", en *Etnográfica*, vol.10, pp. 121-158.
- McElhinny, Bonnie (1994), "An economy of affect: objectivity, masculinity and the gendering of policy work", en *Dislocating masculinity: Comparative ethnographies*, A. Cornwall y N. Lindisfarne, editors, Routledge, New York.
- Norris, Pippa (1997), "Introduction: Theories of Recruitment", en *Passages to Power. Legislative Recruitment in Advanced Democracies*, Pippa Norris editor, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 1-14.
- Osborne, Raquel (2005), "Desigualdad y relaciones de género en las organizaciones: diferencias numéricas, acción positiva y paridad", en *Política y Sociedad*, vol. 42, n° 2, pp. 163-180.
- Paterman, Carole (1989), *The Disorder of Women: Democracy, Feminism and Political Theory*, Polity Press, Cambridge.
- Ridgeway, Cecilia y Correll, Shelley J. (2004), "Unpacking the Gender System. A Theoretical Perspective on Gender Beliefs and Social Relations", en *Gender and Society*, vol. 18, n° 4, pp. 510-531.
- Rodríguez Gustá, Ana Laura (2008), "Las políticas sensibles al género: variedades conceptuales y desafíos de intervención", en *Temas y Debates. Revista Universitaria de Ciencias Sociales*, año 12, n° 16, pp. 109-129.

Scott, Joan (1993), "El género: una categoría útil para el análisis histórico", en *De mujer a género. Teoría, interpretación y práctica feminista en las ciencias sociales*, M. Cangiano y L. Dubois editores, CEAL, Buenos Aires.