

portamiento matizado, en sus años de oposición, sobre la política forestal (votando contra algunos proyectos y a favor de otros), fue tomando distancia de los críticos más duros a dicha política y a la instalación de plantas celulósicas, *pari passu* con su camino al gobierno. No es cierto que Tabaré haya asumido encendidas posiciones críticas durante su campaña electoral. Por otra parte, el marco legal establecido como encuadre para estas extremadamente importantes inversiones externas, impone restricciones prácticamente insalvables a la interferencia arbitraria del gobierno sobre las empresas. Todo ello en un entorno político-cultural que, en fuerte contraste con el argentino, es el de las tradiciones uruguayas de apego a las instituciones y sujeción a la ley. El fuerte institucionalismo de la cultura política uruguaya ha marcado significativamente muchos de los momentos críticos de la historia política oriental.

La opinión pública uruguaya. Cabe enfatizar la relevancia *proporcional* de los emprendimientos en una economía pequeña y estancada como la uruguaya, ya que estos factores incidieron en la fluctuación de las preferencias domésticas, y fueron morigerando el efecto de las objeciones de cuño ideológico (contra la penetración del capital extranjero) y ecológico (por los hipotéticos impactos medioambientales del “modelo forestal”). Frente a los cortes de ruta de los vecinalistas entrerrianos y luego a los comportamientos intimidatorios de las autoridades argentinas, los uruguayos cerraron filas (con pocas excepciones) y, lamentablemente, el conflicto ha ido adquiriendo raíces sociales y culturales con fuerte impronta identitaria, camino de constituirse en una auténtica *causa nacional*.

5. No tiene sentido esperar que el conflicto, dada la magnitud evidente de los obstáculos que se presentan para alcanzar una solución razonable, se apa-

gue solo. Ese escenario de pasividad no solamente privará a uruguayos y argentinos del mejor aprovechamiento posible de las potencialidades productivas y ambientales (dando paso a una pugna “a la baja” con regulaciones de peor calidad, menores o menos convenientes inversiones, mayores peligros de deterioro ambiental) sino que también será incapaz de evitar lo peor, la acumulación de resentimientos y agravios recíprocos precisamente cuando más necesitamos profundizar la hermandad, la confianza mutua y la integración.

Así las cosas, la reversión de este espiral negativo radica hoy por hoy en mayor medida en lo que podamos hacer los propios argentinos. Pero, para satisfacer la condición de que el resultado no sea un juego de suma cero, los uruguayos tampoco la tienen fácil, y ardua será la tarea de viabilizar algunas de sus concesiones. Las castañas siguen en el fuego; sería bueno disponerse a sacarlas porque a diferencia de otras ocasiones clarísimas (Malvinas, 1982), ningún facilitador lo hará por nosotros.

Vicente Palermo, investigador independiente del Conicet, Argentina, Instituto Gino Germani, Universidad de Buenos Aires (vicentepalermo@gmail.com).

María Lavega, carrera de Ciencias Políticas, Universidad de Buenos Aires (ma_lavega@yahoo.com.ar).

Nélida Archenti y María Inés Tula

Los límites institucionales de las cuotas de género en América Latina

Las normas que establecen cuotas para mujeres en las listas partidarias de candi-

datos para los cuerpos representativos fueron concebidas con la finalidad de equiparar a grupos que, por razones sociales o culturales, no pueden competir en condiciones de igualdad en la distribución de recursos o posiciones. Se las considera medidas correctoras tendientes a lograr una mayor democratización de la sociedad a través de la ampliación de los márgenes de representación, modificando la composición de los órganos de gobierno.

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 que obliga a todos los partidos políticos a incluir mujeres en sus listas.

Estrictamente no garantizan el acceso de las mujeres a los cargos sino sólo su inclusión en las listas de votación, en este sentido las consideramos como oportunidades institucionales cuyo éxito depende de las condiciones del contexto sociopolítico. Así, es posible identificar dos tipos de limitaciones institucionales a la aplicabilidad de las leyes de cuotas: a) las externas al sistema electoral vinculadas fundamentalmente con la cultura política, y b) los límites normativos relativos a las características específicas de las leyes de cuotas y a la combinación de los atributos de los sistemas electorales.

Los límites externos al sistema electoral

Estas limitaciones se derivan, por un lado, de las pautas patriarcales que persisten en los partidos políticos y, por otro lado, de las actitudes políticas de los electores.

En la cultura política latinoamericana perduran ciertos rasgos patriarcales que inciden negativamente en la efectividad de las cuotas de género. Por ejemplo, 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.

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 que su arribo más tardío a la escena política afecta en forma diversa su popularidad y legitimidad.

Además, una práctica muy común es que al poco tiempo de ser electas, las mujeres renuncian a sus cargos (obligadas por los partidos políticos) para que accedan en su lugar los reemplazantes o suplentes hombres. Otra práctica discriminatoria se observa a posteriori de haberse efectuado el proceso interno de selección de candidatos, cuando las élites partidarias conforman la lista oficializada con las mujeres de la fracción perdedora o corrientes minoritarias a modo de castigo. Estas prácticas o costumbres persisten en los diferentes países de América Latina con diversos niveles de asiduidad y de violencia y no existe aún una legislación que permita su control.

Los límites normativos: las leyes de cuotas

Estas limitaciones se derivan, por un lado, de los textos de las leyes de cuotas y, por otro lado, de la combinación de los atributos de los sistemas electorales.

Los textos diversos que presentan las leyes de cuotas en los diferentes países y también dentro de un mismo país —en los distritos subnacionales— producen efectos diferenciados sobre el acceso de las mujeres a los cargos de representación.

Estas normas muchas veces tienen un carácter propositivo, o bien adoptan la forma de una recomendación constitucional; sin embargo, la obligatoriedad de la

ley, que prevé sanciones frente a su incumplimiento, es el requisito que permite la presentación de reclamos judiciales e impugnaciones a las listas que no cumplan con las condiciones legalmente exigidas. La sanción que conduce en forma más efectiva al cumplimiento de la ley es la no oficialización de la lista.

Otro elemento clave para su efectividad es que la legislación contenga un mandato de posición, es decir, que establezca lugares en la lista para ser ocupados por las mujeres (ya sea sobre la base de un sistema de alternancia, o bien, indicando lugares preestablecidos). Sin embargo, en muchos países estas normas presentan un vacío legal en este sentido, ya que no contienen un mandato de posición preciso ni instituyen un orden para garantizar una representación equilibrada de ambos sexos en las listas, dificultando el acceso de las mujeres a las cámaras. El objetivo de establecer no sólo porcentajes mínimos de género sino también posiciones a ser ocupadas en la lista está orientado a garantizar el acceso de las mujeres a los cargos, evitando que los líderes partidarios las ubiquen en lugares simbólicos, con pocas expectativas de resultar electas. De los once países latinoamericanos que tienen leyes vigentes que establecen cuotas para el legislativo, seis (Argentina, Bolivia, Costa Rica, Honduras, México y Paraguay) incorporaron en sus normas algún tipo de mandato de posición.

En Argentina, la ley de cuotas (24. 012) que rige en el ámbito nacional desde 1991 incluye en su texto la cláusula de “expectabilidad” (posiciones expectables o salido-ras), por la que se 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 del 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. En particular, el decreto 1246/00 establece que, de 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. En Bolivia, la Nueva Ley Electoral, aplicada a partir de 2001, es similar a la argentina en cuanto que incluye al menos una mujer por cada tres candidatos en las listas plurinominales de elección proporcional. Costa Rica es el primer país latinoamericano que promueve la participación política de las mujeres en las elecciones municipales a través de su legislación, como una recomendación a los partidos políticos (Ley de Igualdad Real, 1990), y recién incorpora un mandato de posición legal en 2002. En ese momento, la cuota del 40% que había sido sancionada en 1996 es acompañada por un mandato de posición según el cual los lugares elegibles a ser ocupados por las mujeres se determinan a partir de los resultados de la elección anterior. Por su parte, Honduras establece en el artículo 81 de la Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer (LIOM) del año 2000, que las mujeres deben ocupar en las boletas electorales posiciones en las que puedan resultar electas. Estos lugares se determinan a partir de los resultados electorales y de las bancas que cada partido político haya obtenido en los tres últimos comicios, como un modo de fijar un “umbral real” de cargos salido-ras y/o expectables. En México también se recomienda a los partidos promover una mayor participación política de las mujeres, a través de legislación sancionada en 1993. En 1996 se establece una cuota de género según la cual ningún sexo puede superar el 70% de la lista y, en 2002 se san-

ciona un mandato de posición que establezca que, de cada tres candidatos en la lista, uno debe ser de un género diferente. Paraguay incorpora un piso del 20% para todas las listas que compitan en las internas partidarias y requiere que al menos uno de cada cinco candidatos sea mujer.

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

Los límites normativos: los sistemas electorales

En todo sistema electoral es posible reconocer al menos cuatro elementos constitutivos: la magnitud del distrito, la fórmula electoral, la barrera legal y la estructura de la boleta de votación (también conocida como tipo de lista). Según el modo en que se combinen estos atributos, los sistemas electorales impactarán de modo diferente en los órganos legislativos al definir una representación política de tipo mayoritaria o proporcional. Sin embargo, no todos estos elementos del sistema electoral inciden directamente en la aplicabilidad de las cuotas, sólo la magnitud de distrito y la estructura de la boleta de votación afectan su efectividad.

Se entiende por *magnitud de distrito* al número de bancas que se eligen en un determinado territorio. Éste puede ser: nacional, provincial, departamental, municipal o seccional. Según su tamaño, se pueden clasificar en uninominales o plurinominales. Los primeros eligen un solo representante y en ellos sólo es posible aplicar el principio de decisión por mayoría; en cambio, en los segundos se pueden

elegir dos o más candidatos por circunscripción. Según Nohlen, los distritos plurinominales se clasifican en *pequeños* (entre dos y cinco representantes), *medianos* (entre seis y diez) y *grandes* (más de diez). Así, cuanto más grande sea la magnitud de distrito, mayor es la probabilidad de incluir candidatas mujeres en las listas partidarias en la medida en que hay más bancas en juego y, en consecuencia, mayores posibilidades de que éstas resulten electas.

En contraposición, las circunscripciones pequeñas tienden a limitar la efectividad de las cuotas ya que los partidos políticos suelen obtener entre uno o dos escaños en una misma circunscripción. Así, 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 o no de diferentes posibilidades en manos del elector de expresar su preferencia entre diversos partidos políticos o postulantes, determinando, por tanto, la presencia de *listas cerradas y bloqueadas*, *listas cerradas y desbloqueadas* o *listas abiertas*. Se denomina “cerrada y bloqueada” cuando no hay posibilidades de modificar la boleta electoral y debe respetarse la decisión partidaria en el proceso de selección de candidaturas como el orden adjudicado a éstas. En cambio, cuando la lista es “cerrada y desbloqueada” se admite una movilidad de tipo “vertical” (o de reordenamiento intrapartido), al poder alterarse el orden de los integrantes de una misma boleta partidaria. Por último, la “lista abierta” también autoriza a los ciudadanos a una movilidad de tipo “horizontal” (o de reagrupamiento interpartido) al permitir no sólo modificar el orden sino también incorporar candidatos de otros partidos políticos. La movilidad vertical o desbloqueo de la lista (bajo el carácter cerrado) admite, a su vez, dos manifestaciones de empleo: positivas

(preferencias) y negativas (tachas), que asemejan un sistema de “premios” y “castigos” dirigidos de manera individual a los integrantes de una lista partidaria. Tanto la lista *cerrada y desbloqueada* como la *lista abierta* producen una competencia electoral que se desarrolla en dos planos: el externo (competencia interpartidaria) que determina cuántas bancas obtiene cada partido político, y el interno (competencia intrapartidaria) que define quiénes ocuparán los escaños ganados por cada agrupación.

La lista cerrada y bloqueada tiene un impacto positivo en la efectividad de las cuotas en tanto que 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, en los lugares donde se aplican las listas abiertas o las listas desbloqueadas, el voto preferencial actúa alterando el orden original de la boleta partidaria y puede anular los efectos del mandato de posición.

En general, el desbloqueo de las boletas rompe con los acuerdos o equilibrios que se intentan preservar en el ámbito político-institucional mediante leyes, al abrir la posibilidad de alterar un orden predeterminado. También la personalización de la campaña electoral (producto de la competencia intrapartidaria que se desarrolla simultáneamente con la interpartidaria) que trae aparejado el desbloqueo repercute negativamente en los sectores marginales o minoritarios, dado que requieren —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 a los órganos representativos por dos razones: primero, porque según el desempeño electoral de los partidos políticos, éstos pueden ocupar más bancas a

diferencia de lo que ocurre en los distritos medianos y pequeños donde los que tienen más posibilidades son los partidos mayoritarios; segundo, porque al haber más bancas en juego, el acceso de las mujeres no depende de que éstas ocupen los primeros lugares de la lista.

El escenario más favorable

Las leyes de cuotas resultan más favorables para el acceso de las mujeres a las legislaturas cuando prevén cuotas con altos porcentajes, por ejemplo, la paridad entre los géneros (50%); cuando establecen un mandato de posición preciso que evita que las mujeres ocupen las últimas posiciones en las listas partidarias (el más favorable es el denominado “cremallera”, que consiste en la alternancia de los géneros uno a uno) y cuando disponen de sanciones que obligan al cumplimiento de la ley, como la no oficialización de la lista del partido político que la transgrede.

Con relación al sistema electoral, una fórmula electoral proporcional combinada con una magnitud de distrito grande y el tipo de lista cerrada y bloqueada tiende a favorecer el impacto de las leyes de cuotas. En efecto, la mayoría de las investigaciones comparadas que analizan la relación entre el sistema electoral y la elección de las mujeres en las legislaturas confirma el efecto positivo que tienen al combinarse una fórmula electoral proporcional y una magnitud de distrito de tamaño grande (entre ellos, Rule analiza veintitrés democracias, Matland veinticuatro legislaturas nacionales, Htun y Jones estudian once países latinoamericanos y Ballington presenta el análisis de las leyes de cuotas en los países africanos). También existen estudios latinoamericanos a nivel subnacional que confirman la relevancia de estas dos variables para el acce-

Leyes de Cuotas y Sistema electoral en América Latina
Cámara Baja o Única

País	Año Sanción	Magnitud de distrito	Estructura de la boleta de votación	% mínimo de mujeres establecido por ley	Mandato de Posición	Sanciones en caso de incumplimiento
Argentina	1991	Plurinominales variables. Mínimo 2-3 y máximo 35.	Cerrada y Bloqueada	30	Si	Si
Bolivia	1997	Uninominales (62) y Lista única plurinominal (68).	Cerrada y Bloqueada	30	Si	Si
	1997	Plurinominales variables. Mínimo 8 y máximo 70.	Cerrada y Desbloqueada	30 a partir de 2002	No	Si
Brasil	1999	Plurinominales variables. Mínimo 2 y máximo 18.	Cerrada y Bloqueada	30	--	No
	1997	Plurinominales variables. Mínimo 4 y máximo 21.	Cerrada y Bloqueada	40	Si desde 2002	Si
Ecuador	1997	Plurinominales y lista única.	Abierta	30 a partir de 2000 y 45 en 2006.	No	Si
Honduras	2000	Plurinominales variables. Mínimo 1 y máximo 23.	Cerrada y Bloqueada	30	Si	No
	1996	Uninominales y lista plurinominal.	Cerrada y Bloqueada	30	Si desde 2002	Si
Panamá	1997	Plurinominales variables. Mínimo 1 y Máximo 6.	Cerrada y Desbloqueada	30	No	s d
	1996	Plurinominales variables. Mínimo 1 y máximo 17.	Cerrada y Bloqueada	20	Si	Si
Paraguay	1997	Plurinominales variables.	Cerrada y Bloqueada	30 a partir de 2000	No	Si. Nunca se aplicaron
República Dominicana	1997	Plurinominales variables. Mínimo 2 y máximo 44.	Cerrada y Bloqueada	33 a partir de 2000	No	Si
	Venezuela ⁽²⁾	Uninominales y lista plurinominal.	Cerrada y Bloqueada	30	No	Si

FUENTE: Elaboración propia sobre la base de diferentes fuentes: International Idea (<www.quotaproject.org>, 2006) y Payne, Zovatto, Carrillo Flores y Allamand Zavala (2003), (<www.diputados.bo>).

NOTA: Cuba, Haití, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Chile y Uruguay no tienen ley de cuotas.

(1) Colombia: en 1999 se estableció una ley de cuotas del 30% para ambas cámaras legislativas y en 2001 fue declarada inconstitucional. En 2002 una nueva ley estipula un 30% de mujeres para cargos administrativos y judiciales pero no incluye los cargos electivos legislativos. En: <www.quotaproject.org>.

(2) Venezuela: en 1997 se aprobó una ley de cuotas del 30% para ambas cámaras legislativas pero sólo para los cargos plurinominales o de lista. Se aplicó una sola vez en 1998 y en 2000 se declaró inconstitucional. En: <www.quotaproject.org>.

so de las mujeres a los cargos electivos (Tula y De Luca, Jiménez Polanco, Schmidt, Jones, Reynoso y D'Angelo, Villanueva Flores y Araújo).

Las acciones afirmativas (cuotas) se orientan a estimular la participación y alentar el ingreso de las mujeres a un ámbito —el político— cuyo acceso ha sido siempre temporalmente tardío respecto de los hombres, hasta tanto se generen las condiciones que garanticen la igualdad de oportunidades entre ambos géneros. Sin embargo, la lentitud de los cambios culturales muestra que las pautas patriarcales, que perduran y coexisten en toda América Latina, se traduzcan en limitaciones a la aplicación de la ley de cuotas que, junto con algunas combinaciones de los sistemas electorales, tienden a minimizar las posibilidades de acceso de las mujeres a los cargos de representación.

Néilda Archenti, profesora titular de la carrera de Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires, investigadora del Instituto Gino Germani de la misma universidad (archenti@gmail.com).

María Inés Tula, profesora de la carrera de Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires, investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (inestula@yahoo.com).

Nicolás Cherny

Del colapso a la recuperación económica: una aproximación a la política de las decisiones económicas en la crisis argentina

Este trabajo procura sintetizar el proceso político del cambio de la política econó-

mica luego de la crisis argentina de 2001 bajo un contexto de colapso financiero, fragmentación, centrifugación política y protestas sociales recurrentes. Luego de cuarenta meses de recesión durante los noventa, la economía argentina comenzó a recuperarse sólo tres meses después del colapso generalizado de diciembre de 2001, y fue el inicio de un ciclo expansivo de al menos cincuenta meses. Los episodios encadenados de aquel diciembre —restricciones bancarias, protestas sociales, renuncia del presidente Fernando de la Rúa (UCR), devaluación desordenada, suspensión de pagos de la deuda pública— constituyeron el final de un ciclo político y la apertura de un período de redefinición de la política económica. Desde abril de 2002 hasta abril de 2006 el PIB creció a una tasa media anual cercana al 8%. En este artículo se analiza el modo en que se procesó desde el gobierno el colapso del régimen de cambio fijo y la reorientación hacia un esquema de flotación cambiaria. Sostendremos que la posibilidad de instaurar un nuevo régimen cambiario —que fue capaz de estabilizar y promover la recuperación económica— guarda relación con el modo en que el gobierno desactivó los intereses que sostuvieron el esquema de tipo de cambio fijo conocido como *régimen de convertibilidad*.

La estrategia del gobierno frente a la crisis: preferencias, recursos y objetivos

En su discurso de asunción presidencial, Eduardo Duhalde (PJ) sugirió que el colapso económico había sido una consecuencia de la sobrevaluación del tipo de cambio que incentivó el régimen de convertibilidad a lo largo de diez años. Congruente con esta idea, la preferencia del equipo económico de Duhalde fue poner en marcha un esquema macroeconómico basado en un tipo de cambio flexible