

Recorrido histórico-político de la participación de mujeres en Argentina. Continuidades y desafíos

Historical and political development of women's participation in Argentina. Continuities and challenges

Tula, María Inés

María Inés Tula * inestula@yahoo.com
Universidad de Buenos Aires, Argentina

PAPELES del Centro de Investigaciones de la
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNL
Universidad Nacional del Litoral, Argentina
ISSN: 1853-2845
ISSN-e: 2591-2852
Periodicidad: Semestral
vol. 17, núm. 27, e0035, 2023
papelesdelcentro@fcjs.unl.edu.ar

Recepción: 25 Agosto 2022
Aprobación: 04 Mayo 2023

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/journal/500/5004552012/>

DOI: <https://doi.org/10.14409/pc.2023.27.e0035>

Resumen: Este trabajo presenta un recorrido sobre la forma en que se insertan las acciones afirmativas para la conformación de listas legislativas en Argentina, en otras palabras, el cupo femenino en la década del '90 y la paridad más recientemente.

En la primera parte, se realiza un balance sobre cómo impactaron las cuotas de género en la participación política, en el acceso a la representación e integración del poder legislativo nacional, con especial atención en la Cámara de Diputados. En segundo lugar, se reflexiona sobre cómo se llega al debate y aprobación de la ley de paridad, considerando el contexto en el que se produce y las limitaciones que se presentaron. Finalmente, se plantean algunos desafíos que se pueden observar en la actualidad, dado que transitamos un proceso de consolidación pero en el que persisten muchas resistencias.

Palabras clave: acciones afirmativas, cuotas de género, paridad, acceso a la representación, poder legislativo.

Abstract: *This paper presents an overview of how affirmative actions, such as gender quotas and parity laws, were legislated in Argentina. To begin with, this essay provides a balance on how these laws impacted legislative integration in the National Congress, particularly in the Chamber of Deputies. Secondly, it focuses on the debate and approval of parity laws, considering its context and the fact that there were critical positions. Since that there is still opposition to these policies, it finally examines some potential difficulties for this procedure in the future.*

Keywords: *affirmative actions, quota laws, parity, representation, legislative power.*

1. Introducción

Los análisis sobre la participación política de las mujeres advirtieron, desde hace ya varios años, la baja presencia de éstas en distintos ámbitos, principalmente en los legislativos. Estas realidades estudiadas a lo largo del mundo llevaron a que organismos internacionales, y luego los Estados, plantearan la necesidad de adoptar medidas que modificaran esta situación. Argentina fue uno de los primeros países en hacerse eco de esto, implementando la ley de cupo en el año 1991 (Archenti y Tula, 2008, 2019; Llanos y Sample, 2008).

Ahora bien, para poder explicar la realidad política de las mujeres en nuestro país y el devenir de las mismas dentro de espacios de poder y partidarios, es necesario describir y repensar las modificaciones electorales dadas durante finales de siglo XX y principios de siglo XXI. Es decir, mirar aquellas transformaciones con las cuales Argentina se comprometió y definir sus alcances y limitaciones. Esto, a su vez, permitirá construir las agendas que a futuro servirán para seguir ampliando los derechos políticos de las mujeres.

Este trabajo presenta un recorrido sobre la forma en que se insertan las acciones afirmativas en Argentina. En la primera parte, se realiza un balance sobre cómo impactaron las cuotas de género en la integración del Congreso Nacional. En segundo lugar, se reflexiona sobre cómo se llega al debate y aprobación de la ley de paridad y, finalmente, se plantean algunos desafíos futuros, dado que transitamos un proceso de consolidación, donde aún existen muchas resistencias.

2. La incorporación de cuotas de género en Argentina

En la década del '90, se iniciaron importantes debates a nivel internacional, en los que se planteó un problema fundamental: las mujeres no tenían voces en los Parlamentos del mundo. Desde diferentes perspectivas, la Ciencia Política trató de problematizar esta situación a partir del desarrollo de diversas teorías feministas, de género y desde el Feminismo Institucionalista, las cuales abordaban lo público y lo privado y el rol del Estado (Archenti y Tula, 2019).

El inconveniente radicaba en el hecho que la población mundial de mujeres representaba una proporción de alrededor del 50%, sin embargo, había sólo un 4% de representación femenina en órganos legislativos. No obstante, esto no ocurría con otras minorías, ya que los Parlamentos que presentaban sociedades heterogéneas, planteaban modelos de inclusión para garantizar la representatividad de las minorías raciales, étnicas, indígenas, multilingües. No obstante, no se pensaban medidas similares respecto de la inclusión de mujeres, quienes se encontraban invisibilizadas en la escena política.

Existieron algunas excepciones, provenientes sobre todo de partidos de izquierda, al interior de los cuales sí se debatía y tomaban decisiones respecto de incorporar cuotas de género. En Argentina esto ocurrió, primero, en el Partido Socialista y, luego, a través del impulso que Eva Perón dio dentro del Partido Justicialista para incorporar mujeres. Excluyendo estas excepciones, no encontramos antecedentes de discusiones y problematización de estas situaciones, incluso en los años '80 cuando se produjo el inicio de la Tercera Ola Democrática en América Latina.

Fue a partir de los años '90 cuando se plantearon cambios a nivel internacional y regional respecto de la necesidad de incorporar las voces de las mujeres en los órganos de toma de decisiones, movilizados principalmente por la "Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres" de 1979 (CEDAW, por sus siglas en inglés) y la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing del año 1995. Estas tenían como fin homogeneizar los diseños normativos de las legislaciones sobre igualdad de oportunidades para promover la inclusión efectiva de mujeres.

Será Beijing donde se reconozca la centralidad del concepto género, entendiendo que está en la base de la estructura social y de las relaciones que

se constituyen entre varones y mujeres. Esto planteaba la necesidad de reevaluar los roles y las maneras en que las instituciones impactan sobre las relaciones de género, definiendo así un camino más igualitario.

Una de esas instituciones a revisar críticamente serán las Asambleas Legislativas que, se supone, deben ser el espejo de la sociedad. En consecuencia, un Parlamento sin la representación de todas las voces, no podía ser considerado democrático, en el sentido de la tríada que plantea Sartori (1993): primero, democracia política para avanzar hacia la democracia social y democracia económica.

Si bien en varios países de América Latina había proyectos para incorporar cuotas de género, Argentina fue el primero que logró esa sanción, introduciendo un cambio en las reglas decisorias del proceso de selección de candidaturas: la obligación de incorporar un 30%, como mínimo, de mujeres en las listas. La Ley N° 24012 sustituyó el Artículo 60 del Código Nacional Electoral al establecer que "(...) las listas que se presenten deberán tener mujeres en un mínimo del 30% de los candidatos a los cargos a elegir y en proporciones con posibilidad de ser electas. No será oficializada ninguna lista que no cumpla estos requisitos (...)".

Esta medida fue una de las reformas políticas más importantes de la región en la década del '90, ya que dieciocho países de América Latina tomaron este esquema, variando los porcentajes que, de ninguna manera, representaban parámetros sociales, sino que simplemente eran reflejo de los acuerdos político-partidarios al momento de la sanción. La importancia de esta reforma radica en tres cuestiones: "i) se impuso una medida legal para corregir el déficit de mujeres en los parlamentos, ii) se extendió a dieciocho países entre 1991 y 2015 y iii) alcanzó positivos efectos de carácter cuanti-cualitativo" (Archenti y Tula, 2019: 29).

Los resultados de la aplicación de esta medida, no sólo en nuestro país sino en términos generales, ha puesto de manifiesto el aumento del número de legisladoras. Quedó demostrado en Argentina, a través de diversos estudios empíricos, que la legislación aumentó significativamente el número de mujeres en los espacios de representación legislativa (Archenti y Tula, 2008; Caminotti, 2008; Llanos y Sample, 2008; Malan Htun, 2002).

No obstante, surgía la pregunta respecto del margen de participación que se permitía a las mujeres a partir de la ley. En muchos casos, dicha participación se pensaba como un mínimo, como un techo, comportamiento partidario que hemos denominado como "burocrático-minimalista de las cuotas" (Archenti y Tula, 2009). Sin embargo, no en todas las leyes se establecía un piso mínimo. Esto significaba que los partidos políticos a partir de esta obligatoriedad debían comenzar a cambiar internamente, en el comportamiento, en las conductas y en sus procesos de selección de candidatos. Por lo tanto, los partidos políticos obligados por la existencia de una ley, debieron tomar decisiones internas para favorecer la incorporación de mujeres en sus nóminas.

En este sentido, toda norma que obliga a los partidos a incorporar mujeres, implica un impacto cuantitativo en la participación de ellas en la próxima elección. El continente americano, se transformó en una de las regiones con más mujeres integrando legislativos, con un 34,4% de presencia (IPU, 2022). En Argentina, a nivel nacional para la Cámara de Diputados, se pasó de una composición política que rondaba el 6% a un 30% en primera elección en la que se

aplicó la ley de cupo, hasta llegar a un 38% en 2015-2017. Ese crecimiento inicial, que generó expectativas, claramente se estancó.

Además de los cambios de orden cuantitativo, es necesario realizar un análisis del impacto cualitativo, a nivel de agenda parlamentaria. En este punto, lo que podemos observar es que se diversificaron las temáticas abordadas dentro de los legislativos. Previo a la ley de cuotas, había temas que estaban ausentes, que no eran importantes para su tratamiento dentro de los recintos y que solo se incorporaron a la agenda de debate con la llegada de mujeres, a partir de la aplicación de la ley de cupo (Archenti y Tula, 2008). Eso era justamente lo que se buscaba: incluir voces que antes no estaban, que pudieran tener un lugar, que estuvieran presentes y expresaran sus demandas.

Ese cambio fue positivo y generó también impactos en otros organismos que vieron a esta medida como necesaria. Entonces, hubo un efecto cascada en sindicatos, en universidades, en los procesos de elección de autoridades en otros organismos públicos, por ejemplo. Este cambio positivo no solo tuvo que ver con la presencia femenina en espacios, sino también con pensar la calidad de la democracia, ampliando la democracia política y haciéndola posible también en una democracia social, con mayor nivel de inclusión de los intereses de los ciudadanos y las ciudadanas.

La aplicación de las leyes de cuotas, tanto nacional como en las provincias que la adoptaron, tuvo una comprensión por parte de los partidos políticos que no se condice con la manera en que fue pensado el instrumento inicialmente. Las cuotas buscaban un equilibrio en términos de género en la toma de decisiones, promover oportunidades de participación política a mujeres que estaban invisibilizadas, era una oportunidad institucionalizada para la participación y su acceso a la representación.

Sin embargo, en la práctica, esto se vio limitado. En primer lugar, fueron los partidos políticos quienes ofrecieron resistencias (Archenti y Tula, 2017). En este sentido, es muy importante destacar la actividad de las mujeres colectivamente que no bajaron los brazos para que la ley de cupo se cumpliera. Los reclamos se realizaban en dos sentidos: en primer lugar, para que el porcentaje mínimo se cumpliera, pero también, para que las mujeres que integraban las listas aparecieran en lugares expectables y no solamente al final de las mismas, para completar la nómina. Eso se fue modificando a partir del decreto reglamentario de 1993.

El espaldarazo final lo dio la incorporación del artículo 37 en la reforma constitucional nacional de 1994, que modificó la jurisprudencia de la Cámara Nacional Electoral. Y generó un blindaje a nivel de las acciones afirmativas, puesto que se las reconoció como de orden público. No obstante, este avance, se mantuvieron ciertas prácticas en los partidos políticos que consolidaron un comportamiento “burocrático y minimalista”. La mujer era incorporada en el porcentaje “mínimo” como un techo y no como un piso a partir del cual pudiera ir elevándose. La configuración de género reflejada en las listas por aquellos años era –sin distinción ideológica ni territorial- la de Hombre-Hombre-Mujer. La mujer casi siempre en el tercer lugar (Archenti y Tula, 2009).

Como decíamos, este esquema se repitió sistemáticamente a nivel nacional y subnacional, generando un techo para el acceso de mujeres a los parlamentos. Por

ello, en el orden nacional la integración de mujeres en la Cámara de Diputados, no superó el 38%.

3. Los desafíos de la paridad

A partir del recorrido aquí expuesto, se presenta un interrogante: si las leyes de cuotas de género presentaban ciertas limitaciones, ¿cómo seguir?

Los obstáculos presentados por las cuotas al momento de su implementación a lo largo del mundo, abrieron y permitieron el debate sobre la aplicación de la paridad política de género. No obstante, esta cuestión no estuvo libre de conflictos e interrogantes. El primero que se suscitaba cuando se refería a la paridad era: ¿para qué era necesaria si ya existían las cuotas? ¿para qué un 50% si con el piso mínimo del 30% del cupo lograron ocupar un 38% de bancas? Estas preguntas ilustran la inexistencia de una comprensión real y profunda de las implicancias y el significado de implementar la paridad como herramienta de una democracia paritaria.

Es cierto que, en términos normativos, es una regla que busca modificar o cambiar una realidad concreta, pero el concepto teórico y filosófico es más amplio, es el de la democracia paritaria. Hablar de ella implica un reordenamiento de las responsabilidades de varones y mujeres y una correspondencia entre dichas responsabilidades. La democracia paritaria implica un nuevo pacto social con equilibrio entre varones y mujeres en todos los ámbitos. Básicamente implica compartir obligaciones y responsabilidades.

Esta cuestión comenzó, al igual que el cupo, con un proceso internacional y regional que discutía el lugar de las mujeres en ámbitos de poder. En el 2000, se firmaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que promovían la igualdad de género. Luego, en el año 2015, la Organización de las Naciones Unidas aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y, con ella, 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), donde en su Objetivo 5 establece la meta de velar por la participación plena de las mujeres y la igualdad de oportunidades.

En cuanto a la aplicación de la paridad, las Conferencias Regionales sobre la Mujer de América Latina y el Caribe tuvieron un papel central, principalmente, la de Quito en 2007 y Brasilia en 2010. Esto promovió que diferentes países latinoamericanos adopten la paridad política para cargos representativos nacionales: Ecuador (2008), Bolivia y Costa Rica (2009), Honduras y México (2012) y Nicaragua (2014).

En términos de conformación de listas, la paridad nos plantea un cambio en dos aspectos. En primer lugar, la composición de listas, elevando el porcentaje al 50% para varones y mujeres. En segundo lugar, la distribución de las posiciones, aplicando el criterio equitativo en todo el orden de la lista –la paridad vertical– intentando romper con el esquema que dejaba a las mujeres en un cómodo tercer lugar. “La paridad vertical (PV), ordinal o de lista, [...] señala la ubicación de las candidaturas de mujeres y hombres de manera alternativa y secuencial (uno a uno) en toda la extensión de la lista partidaria tanto en cargos titulares como suplentes” (Archenti y Tula, 2019, p. 34).

A lo anterior, también se suma la paridad horizontal o territorial, es decir, la rotación de género en los encabezamientos de listas. De esta manera,

cuando un mismo partido político se presenta en varios distritos electorales, de forma simultánea, deben acordarse encabezamientos equitativos entre mujeres y varones por igual entre esos distritos. Este esquema, se piensa sobre todo para los distritos subnacionales pequeños, donde solo se renuevan dos o tres bancas, se registra mayor fragmentación de los partidos políticos y dispersión del voto y las posibilidades de salir electos es solo de quienes ocupan el primer lugar de la lista. Este es uno de los desafíos, pensar cómo se puede hacer para que las mujeres también tengan la posibilidad de encabezar listas.

La Ley N° 27.412 incorporó los reemplazos “género por género” como una protección jurídica hacia las mujeres candidatas y a las mujeres electas. El motivo principal fue impedir que las forzaran a renunciar para que luego asumiera un varón en su lugar.

Uno de los distritos que se ha hecho eco de este desafío es San Luis. Esta provincia, al aprobar la ley de paridad de género, contempló una cláusula transitoria para 2021 y 2023, la cual estableció que en las elecciones de renovación legislativa los encabezamientos de listas debían ser reservados solo para mujeres para el cargo de diputado/a.

Este tipo de medidas permite un rápido incremento en el número de bancas cuando, como ya hemos dicho, los distritos manejan magnitudes pequeñas o variables. En las elecciones de 2021 se cumplió sin conflictos político-partidarios. No hubo cuestionamientos ni procesos de judicialización por lo que la experiencia de San Luis representa un ejemplo de voluntad política y compromiso institucional.

Por último, otro de los desafíos que tenemos es identificar la violencia política al interior de los partidos. Tenemos el caso de las Ramonas Atrevidas integrantes de la Unión Cívica Radical de Catamarca que fueron sancionadas con la suspensión de sus cargos por oponerse a una candidatura en las elecciones internas de 2021. En mayo de 2021 el Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belem do Para confirmó la acción del Tribunal de Conducta Partidario como un caso de violencia política de género, de acuerdo a la Ley Modelo Interamericana. Y, finalmente, luego de varias acciones por parte de la academia y organizaciones de la sociedad civil, la Cámara Nacional Electoral emitió un pronunciamiento donde convalida estos hechos de violencia contra las mujeres que hacen política. Resulta de vital importancia porque exhorta a los juzgados federales con competencia en lo electoral a que observen también otros conflictos político-partidarios que puedan desarrollarse por este motivo.^[1]

De esta manera, se observa cómo la labor no solo continúa en términos de reformas electorales, sino también en el constante monitoreo y control de las efectivas aplicaciones que se hagan de las cuotas y las leyes de paridad; solo a partir de ello, que principalmente es realizado por las asociaciones de mujeres, se logrará el cumplimiento de estos derechos.

4. Conclusiones

En este trabajo se hizo un repaso sobre los mecanismos legales incorporados en pos de mejorar la participación política de las mujeres. En este sentido, las cuotas y la paridad han logrado aumentar el número de mujeres, sin embargo, es necesario superar el análisis puramente formalista y pensar de forma integral

la participación, indagando e identificando las variables contextuales que siguen profundizando las desigualdades en los accesos a los cargos de toma de decisión.

Entonces, se hace necesario, frente a la incorporación de la paridad política, traducir los consensos alcanzados para su votación en acuerdos a la hora de su implementación buscando así que las leyes se apliquen persiguiendo su finalidad. No solo es lograr la paridad formal, con un armado equitativo de listas, sino también la paridad sustantiva, es decir, garantizando una representación equitativa de bancas.

Bibliografía

- Archenti, N. y Tula, M. I. (2008). *Mujeres y Política en América Latina, Sistemas Electorales y cuotas de género*, Buenos Aires: Editorial Heliasta.
- Archenti, N. y Tula, M. I. (2009). Representación política, sistemas electorales y género. Análisis de las listas partidarias en cinco distritos subnacionales, Argentina 2007. Ponencia presentada en IX Congreso Nacional de Ciencia Política. Organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional del Litoral. Santa Fe.
- Archenti, N. y Tula, M. I. (2017). Critical Challenges of Quotas and Parity in Latin America. En Dosek, T. et al. *Women, Politics and democracy in Latin American*. Pp. 29-44. Palgrave.
- Archenti, N. y Tula, M. I. (2019). Teoría y Política en clave de género. En *Revista COLECCIÓN*, Vol. 30, Nro1. Pp. 13-43.
- Caminotti, M. (2008). Derribar los muros indebidos: Reflexiones en torno de las leyes de cupo femenino en argentina. En *Revista Aportes para el Estado y la administración gubernamental*, Año 14 N° 25. Buenos Aires,
- Inter-Parliamentary Union (2022). *Global and regional averages of women in national parliaments*. En <https://data.ipu.org/women-averages>
- Htun, M. (2002). Mujeres y poder político en Latinoamérica. En Karam, A. *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*. Suecia: IDEA Internacional.
- "La Justicia Electoral Nacional se expidió por primera vez en un caso de violencia política". *Diario Página 12*. Edición del día 20 de mayo de 2022. <https://www.pagina12.com.ar/422971-la-justicia-electoral-nacional-se-expidio-por-primera-vez-en>
- Llanos, B. y Sample, K. (2008) *30 Años de democracia: ¿En la cresta de la ola? Participación política de la mujer en América Latina*. Perú: IDEA Internacional.
- Sartori, G. (1993). *¿Qué es la democracia?* España: Alianza.

Notas

- [1] "La Justicia Electoral Nacional se expidió por primera vez en un caso de violencia política" en Diario Página 12. Edición del día 20 de mayo de 2022. Argentina.

Notas de autor

- * Doctora en Derecho por la Universidad de Buenos Aires. Magister en Ciencia Política por la Universidad Nacional de San Martín y Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. Es profesora concursada en la Universidad de Buenos Aires e investigadora del Consejo Nacional de

Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Trabaja sobre elecciones, partidos políticos, reforma política, participación política de las mujeres y aplicación de nuevas tecnologías en los procesos electorales. Se ha desempeñado como asesora legislativa y como consultora en organizaciones de la sociedad civil y organismos nacionales e internacionales.