

Los retos de la participación de las mujeres en el Parlamento. Una nueva mirada al caso argentino

ELISA MARÍA CARRIO

EN LA REPÚBLICA ARGENTINA, LOS PARTIDOS POLÍTICOS POPULARES contaron desde sus inicios, entre finales del siglo XIX y mediados del XX, con una cierta participación femenina, pero es recién durante los años ochenta que observamos la irrupción masiva de las mujeres en la vida político-partidaria. Esto motivó cambios de actitud en la búsqueda de coincidencias y de objetivos concretos comunes. Muchas mujeres comprendieron que la lucha contra la opresión de la mujer no debía subordinarse a otras, puesto que era compatible con ellas y debía darse simultáneamente. Se trataba de una oportunidad histórica en la cual la Argentina salía de una larga dictadura, y en la que las mujeres contaban con el antecedente de movilización marcado por las abuelas y madres de pañuelos blancos.

Si bien en la Argentina se podía “elegir y ser elegida” desde 1947, la exclusión sistemática de los ámbitos reales del poder público que las mujeres habían sufrido planteaba uno de los desafíos y críticas más cruciales para el sistema democrático. El sistema político, así como el ordenamiento jurídico, no habían tenido en cuenta la diversidad de situaciones de las mujeres ni sus demandas. Se había optado por la adopción de un punto de vista formalista y “neutral”, que imposibilitó que el sistema fuese capaz de identificar y generar respuestas a sus inquietudes y necesidades.

A pesar de los evidentes logros, y dado que el ámbito de la política se configuró históricamente sobre un modelo masculino, la cultura política está, aún hoy, profundamente sesgada por el sistema de género. Los valores y las prácticas de los asuntos públicos son propios del mundo y las prácticas masculinas.

Durante la transición democrática de los años ochenta, los grupos organizados de militantes comprendieron la importancia de emprender la lucha contra la discriminación de género en el contexto de la reconstrucción democrática. Las mujeres se lanzaron así a la búsqueda de la democracia paritaria, desarrollando prácticas y estrategias que llegaron a todas en su conjunto, que promovieran una mayor conciencia de género, con reivindicaciones feministas y con nuevas reflexiones sobre el poder.

La República Argentina fue el primer país de Latinoamérica que adoptó una cuota para la participación de las mujeres en el Congreso y ocupando en 2002, el noveno puesto a nivel mundial después de Suecia, Dinamarca, Finlandia, Países Bajos, Noruega, Islandia, Alemania y Nueva Zelanda en representación de la mujer en sus respectivos órganos legislativos.

A pesar de los evidentes logros, y dado que el ámbito de la política se configuró históricamente sobre un modelo masculino, la cultura política está, aún hoy, profundamente sesgada por el sistema de género. Los valores y las prácticas de los asuntos públicos son propios del mundo y las prácticas masculinas. La dinámica de la actividad política, las prácticas y el funcionamiento de los partidos, y la propia forma de hacer política, su lenguaje y sus valores reconocidos se han hecho a imagen de modelos masculinos.

En este contexto y aunque los números para participar e incidir activamente en la política se han incrementado, los desafíos de la mujer en la Argentina son aún enormes.

El presente estudio reflexionará sobre el camino de las mujeres al poder, ilustrando los diferentes mecanismos legales y sociales que han incidido en un mayor número de legisladoras, examinando el papel de los partidos políticos argentinos en la promoción de la participación política de la mujer.

La lucha por la democracia paritaria en la Argentina

A fines de la década de los ochenta, se inició la tarea de lograr la incorporación de la mujer al poder público. Uno de los mecanismos utilizado para lograr tal objetivo fue el régimen de cuotas¹. En la actualidad, existen en la Argentina diversas disposiciones de rango constitucional y legal que aseguran la necesaria participación de las mujeres en la política y, en particular, en el ámbito parlamentario.

El artículo 37 de la Constitución Nacional consagra que, la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios, se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral.

El cupo femenino, o sistema de cuotas, fue incluido en el ordenamiento jurídico argentino por la Ley No. 24.012, sancionada el día 6 de noviembre de 1991. Dicha ley modificó el Art. 60 del Código Nacional Electoral, estableciendo que las listas de candidatos propuestas por los partidos políticos debían tener mujeres en un mínimo del 30 por ciento de los candidatos a los cargos a elegir y en proporciones con posibilidades de resultar electas. Asimismo se establecía que no sería oficializada ninguna lista que no cumpliera estos requisitos.

La historia de este proyecto se remonta a noviembre de 1989, cuando la senadora nacional de la Unión Cívica Radical (UCR) por Mendoza, Margarita Malharro de Torres, presentó un proyecto de ley de reforma del Código Nacional Electoral en el sentido de establecer en forma imperativa la inclusión de mujeres en el Congreso. Días después, un grupo de legisladoras de distintos partidos (UCR, Partido Justicialista, Democracia Popular y Partido Federal) presentaron un proyecto similar en la Cámara de Diputados de la Nación. En septiembre del año siguiente, se trató en el Senado el proyecto allí presentado, que fue finalmente aprobado por abrumadora mayoría. El 6 de noviembre de 1991 fue aprobado por la Cámara de Diputados, con el consenso de todos los bloques salvo la Unión de Centro Democrático y el Movimiento al Socialismo (MAS), y se convirtió en ley (conocida desde entonces también como Ley Malharro).

El análisis de las causas y de las razones históricas que condujeron a la sanción de la Ley de Cupo bien podría ser objeto de un extenso trabajo de investigación. Baste entonces mencionar algunas que fueron decisivas. Entre éstas se debe señalar la evolución de las mujeres políticas y su relación con los movimientos de mujeres y el feminismo; la unión de las mujeres de los distintos partidos políticos, el conocimiento y análisis de experiencias y legislaciones comparadas; la comprensión del problema y la visión de futuro, además de la movilización masiva de mujeres especialmente a través de los Encuentros Feministas y los Nacionales de Mujeres.

Posteriormente, la reforma de la Constitución Nacional de 1994, con constituyentes elegidos bajo la Ley de Cupo, vino a despejar toda duda sobre la constitucionalidad de la misma, al incorporar expresamente a su texto los principios que dan fundamento a este tipo de medidas.

El artículo 37 de la Constitución Nacional consagra que, la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios, se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral. Además, el artículo 75 dispone, entre las atribuciones del Congreso, la de legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de – entre otros - las mujeres (inciso 23), otorgando jerarquía constitucional a la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (inciso 22).

Finalmente, la cláusula transitoria segunda establece que las acciones positivas a que alude el artículo 37 no podrán ser inferiores a las vigentes al tiempo de sancionarse la Constitución y durarán lo que la ley determine, impidiendo de esta forma todo intento de retroceder en la materia regulada por la ley No 24.012.

Este piso, asegurado constitucionalmente para la participación de las mujeres en la política, dio por resultado un notable incremento del número de mujeres en el Congreso argentino, fortaleciendo notablemente la calidad de la democracia.

Figura 6: Congreso de Argentina: Cámara de Diputados. Periodo 1983-2001. Numero de mujeres y porcentaje que representan sobre el total de bancas.

Año	Total de bancas	Cantidad de Mujeres	Porcentaje sobre total
1983	254	11	4.3
1984	254	13	5.1
1985	254	11	4.3
1986	254	12	4.7
1987	254	12	4.7
1988	254	12	4.7
1989	254	14	5.5
1990	254	16	6.3
1991	257 *	15	5.9
1992	257	15	5.9
1993 **	257	36	14.0
1994	257	38	14.8
1995	257	62	24.5
1997	257	71	27.6
1999	257	72	28.0
2001	257	77	30.0

* Se incorporan los representantes de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

** Vigencia de la Ley Nacional de Cupo.

Fuentes: Botte, Susana y Dorola, Evangelina. Diciembre de 1996. "La representación femenina en el Congreso de la Nación". HCND, Sec. Parlamentaria, DIP. Estudios e Investigaciones 9, Mujer; Consejo Nacional de la Mujer, Octubre de 2001; Honorable Cámara de Diputados de la Nación, febrero de 2002.

Figura 7: Congreso de Argentina: Cámara de Senadores. Periodo 1983-2001. Numero de mujeres y porcentaje que representan sobre el total de bancas.

Año	Total de bancas	Cantidad de mujeres	Porcentaje sobre total
1983	46	3	6,5
1984	46	3	6,5
1985	46	3	6,5
1986	46	3	6,5
1987	46	3	6,5
1988	46	4	8,7
1989	46	4	8,7
1990	46	4	8,7
1991	46	4	8,7
1992	48 *	4	8,7
1993	48	2	4,2
1994	48	2	4,2
1995	65 **	4	6,1
1996	65	4	6,1
1997	65	4	6,1
1999	66	2	3,0
2001 ***	71	25	35,2

*Se incorporan los representantes de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

** Se modifica la composición de la Cámara por la incorporación del tercer senador por distrito. Vigencia de la Ley Nacional de Cupo por realizarse la 1ª vez.

*** Elección directa de representantes de las provincias.

Fuentes: Botte, Susana y Dorola, Evangelina. 1996. *La representación femenina en el Congreso de la Nación*. Diciembre. HCND, Sec. Parlamentaria, DIP. Estudios e Investigaciones 9, Mujer; Consejo Nacional de la Mujer, octubre de 2001; Honorable Cámara de Diputados de la Nación, febrero de 2002.

La incorporación de mujeres en la Cámara de Diputados, cuyo porcentaje actual es del 30 por ciento, tuvo lugar a partir de 1983, mientras que en la Cámara de Senadores, si bien la entrada de la mujer a la Cámara Alta data igualmente de 1983, se hizo verdaderamente efectiva - superando el 35 por ciento - recién a partir del año 2001 al elegirse por primera vez sus representantes en forma directa y al renovarse la totalidad de sus miembros, como consecuencia de la reforma constitucional de 1994².

La lenta implantación de la cuota para la Cámara de Diputados que se renueva por mitades contrasta con lo ocurrido en el Senado, donde con motivo de haberse producido la “renovación total” de sus miembros debido a la reforma constitucional de 1994 y según lo anotado anteriormente, la participación de la mujer se vio incrementada en un 32,7 por ciento tan sólo en el transcurso de un año.

Decisivo para este resultado fue la firma del Decreto No 1.246 en diciembre del 2000, que consagró varios anhelos largamente sentidos y solicitados por parte

de las mujeres políticas argentinas y las organizaciones no gubernamentales de la sociedad civil, al instituir la incorporación efectiva de candidatas mujeres al Senado, ampliando la aplicación de la Ley de Cupo.

Se precisó igualmente, en forma definitiva, que el porcentaje requerido del 30 por ciento de los cargos a integrarse por mujeres es una cantidad mínima, dado que se reglamenta expresamente en este decreto que este porcentaje se debe aplicar a la totalidad de los/as candidatos/as de la lista respectiva de cada partido político, confederación o alianza transitoria y sólo se tendrá por cumplido cuando esta misma regla se aplique para los cargos que se renueven, debiendo computarse siempre desde el primer lugar.

Por otro lado, se incorporó un criterio matemático uniforme en la aplicación del 30 por ciento, estableciendo que si éste determina fracciones menores a la unidad, el concepto de cantidad mínima será la unidad superior y se regirá por la tabla incorporada al decreto. La ausencia de este criterio en la década de los noventa provocó la injusta exclusión de muchas candidatas en todo el país.

Finalmente, vale la pena señalar que prácticamente la totalidad de las provincias argentinas poseen actualmente la Ley de Cupo que regula las elecciones de sus respectivas legislaturas y que sus efectos se hacen extensivos a los Concejos Deliberantes de los Municipios.

Los partidos políticos y su rol en la promoción de la participación política de la mujer

Se afirma, con razón, que los partidos políticos son claves para determinar la participación política de la mujer. Curiosamente en la República Argentina, muchos de los partidos no tienen aún legislación interna de cuotas, como es el caso de los partidos de varios países europeos y otros en América Latina. Esta falta de regulación obligatoria dentro de los gobiernos partidarios, constituye un desafío y es sin duda una de las asignaturas pendientes en lo relativo a la igualdad de oportunidades de las militantes políticas. Sin embargo y paulatinamente, la mayoría de ellos va solucionando esta situación y modificando sus cartas orgánicas o estatutos. Los nuevos movimientos progresistas como Alternativa para una República de Iguales (ARI) se constituyen sin “techo de cristal”³.

Existen varios factores que juegan a favor y otros que juegan en contra.

A favor:

- **El sistema de listas cerradas y bloqueadas.** En el caso argentino la llamada “lista sábana” ha jugado como factor positivo en la determinación de la proporción de mujeres a ser incluidas en las listas. Su efectividad puede comprobarse al observar la cantidad inferior de mujeres que resultan electas en algunas provincias que tienen otros regímenes electorales.
- **Las militantes con valor agregado.** Las mujeres que logran pasar las barreras existentes y consiguen ser incluidas en las listas son, generalmente, militantes con valor agregado. Docentes, profesionales, académicas, artistas, trabajadoras del campo social y de los derechos humanos. Las mismas que pueblan las listas de los nuevos movimientos y alianzas del sector progresista. Mujeres con currículum propio que no pasan sin pena ni gloria por el Parlamento. Destacadas legisladoras, ardientes defensoras de la Constitución y de su estricto cumplimiento, son además las autoras de la mayoría de los proyectos de ley destinados a resolver los problemas que afectan a las mujeres y responsables de los avances significativos de sus derechos humanos.
- **Partidos obligados a cumplir con la ley.** El cumplimiento de la cuota provino de la voluntad política y la organización de la mayoría de sus militantes mujeres que, aún teniendo una activa participación dentro de sus estructuras, no conseguían acceder a los cargos de toma de decisión. Las mujeres han sido celosas guardianas de la aplicación de la ley, así como también del cumplimiento de las sanciones que ella prevé.
- **Mecanismos de sanción.** Dentro del Código Nacional Electoral, la Ley 24.012 dispone que no será oficializada ninguna lista que no cumpla con los requisitos de: tener mujeres en un mínimo del 30 por ciento de los cargos a salir y con posibilidades de salir elegidas.

En contra:

- **Los mecanismos de selección de candidatos.** Desde la sanción de la Ley de Cupo los partidos políticos tradicionales han utilizado diversos y curiosos mecanismos de selección que merecen al menos una atención especial. Los términos de acceso al Congreso son bien disímiles. Mientras que para

los varones continúa la vigencia del tradicional *cursus honorum* partidario, para las mujeres la dirigencia machista parece haber decidido que la cuestión es otra historia. Desde concebir el cupo como un bien ganancial, colocando a la esposa en el cargo que el marido, por imperio de la ley, no puede ocupar, hasta considerarlo bien de familia, postulando a hijas, hermanas, amigas, etc. en el lugar que un señor creía merecer. Aún hoy, esa dirigencia sigue hablando de “pagar el cupo” y eligiendo, si puede, a mujeres dóciles y obedientes para ocupar dichos lugares.

Lecciones aprendidas y desafíos

La experiencia argentina arroja una serie de lecciones aprendidas que vale la pena resaltar. Asimismo, existen una serie de retos que deben abordarse y asumirse para lograr la igualdad.

La emergencia del discurso de las mujeres en el espacio público es, quizás, una de las características más importantes que va a tener el nuevo siglo. Dotado de una palabra con sentido, producto de lo no expresado, lo ocluido, lo invisibilizado por siglos, renueva las voces en una sociedad de palabras sin sentido y de ruptura del entretejido social.

Entre las lecciones más importantes están las siguientes.

- La Ley de Cupo es un medio. Siempre se concibió por sus impulsores, que la ley era un medio para posibilitar la concreción de objetivos ulteriores y nunca como un fin en sí misma.
- La Ley de Cuotas fija un mínimo, no un tope. Asimismo, el 30 por ciento de representación femenina se consideró sólo como el piso a alcanzar y se debió sortear una larga lista de discusiones y cuestionamientos dentro de los propios partidos políticos que, en muchos casos y aún hoy, no se encuentra debidamente saldada.
- El desbloqueo de los espacios exclusivos no constituye una graciosa concesión o cesión gratuita para que algunas militantes puedan acceder ahora, a las candidaturas que antes les estaban vedadas.
- Pese a las críticas, la implementación del nuevo sistema significó un aumento efectivo de mujeres en el Congreso, que de otro modo dudosamente se hubiera alcanzado. Por eso, más allá de las polémicas que generó

la medida, y de alguna trampa que se intentó apenas hecha la ley, no se puede desconocer su eficacia en el logro del objetivo propuesto.

- En torno a la Ley de Cupos se originó una notable solidaridad por parte de las mujeres de diversas fuerzas políticas, especialmente en aquellos casos en que no se respetó el mínimo legal del 30 por ciento, más allá de que la candidata perteneciera o no al mismo partido político.
- El simple hecho de pertenecer al sexo femenino no garantiza *per se*, compromiso de género ni solidaridad en la tarea a realizar. Tal es el caso de algunas mujeres que cuanto más cerca están del poder, más rápido parecen olvidar sus propias reivindicaciones de género.
- Es necesario también advertir sobre la actitud de mujeres que, habiéndose opuesto oportuna y expresamente al cupo con manifiesta carencia de solidaridad, hoy no trepidan en postularse para cubrir esa cuota, usufructuando así lo mismo que combatieron. Dicha actitud constituye una tacha que, por lo menos, debe calificarse de “*claudicación ética*”.

Desafíos

- Ahora, cuando existe una mayor cantidad de mujeres en el Congreso, la agenda se enfoca en el trabajo que debe realizarse en función de la efectiva promoción de leyes y normativas que tengan por objeto corregir las desigualdades socioculturales y económicas que postergan al conjunto de las mujeres, con el fin de alcanzar una sociedad más solidaria, más igualitaria y más justa.
- En materia legislativa, en los últimos años se han producido algunos avances y algunos retrocesos. En varias provincias se han dictado leyes sobre violencia familiar. También se han dictado leyes de salud reproductiva siguiendo los lineamientos de la Ley de la Ciudad de Buenos Aires. Sin embargo, no se han asegurado procedimientos efectivos y suficientes capaces de garantizar el ejercicio y disfrute de estos derechos. En efecto, tales avances en el ámbito legislativo no coinciden con las condiciones generales del país, ni se han visto acompañados por el apoyo que, para la implementación y respeto de dichas medidas, supone contar con un organismo judicial fuerte. Por el contrario, la Argentina cuenta con una justicia al borde del colapso, y por lo tanto incapacitada para aplicar las normas que rigen.

- Sigue aún a la espera una Ley de Salud Reproductiva Nacional y una Ley de Acoso Sexual Laboral que contemple los casos que se producen en la empresa privada, ya que sólo rige para la Administración Nacional, en el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y en la Provincia de Buenos Aires.
- También vale la pena destacar la necesidad de asignación de partidas presupuestarias suficientes para aquellos programas que promueven una verdadera igualdad de oportunidades, para agilizar los organismos judiciales y para crear la cantidad necesaria de casas refugio para mujeres víctimas de la violencia.
- Por otra parte, la falta de campañas eficientes y continuadas destinadas a defender la legislación que protege a las mujeres, produce su desconocimiento, no sólo por parte de las mujeres, sino, en muchos casos, por parte de los funcionarios responsables de su aplicación.

Conclusión

La propuesta de la democracia paritaria conlleva un fin en sí misma, que es garantizar la participación equilibrada de varones y mujeres en los órganos políticos.

La representación de las voces, los intereses, las perspectivas y los valores de las mujeres en la toma de decisiones es una condición necesaria para la efectiva vigencia de sus derechos humanos. De esto da cuenta el caso argentino. En efecto, la historia de la democracia y de los derechos humanos es la historia de las sucesivas ampliaciones de la ciudadanía, de incluir a quienes se encuentran en las márgenes del sistema, de ampliar las voces e intereses de quienes participan en el debate público. Garantizar la presencia de todas las voces en el debate público y los procesos y prácticas políticas implica no una representación más verdadera, sino una democracia más verdadera.

La propuesta de la democracia paritaria conlleva un fin en sí misma, que es garantizar la participación equilibrada de varones y mujeres en los órganos políticos. Por otra parte, no sólo implica un mayor protagonismo de las mujeres sino una propuesta más amplia y ambiciosa, y es una profunda transformación social. Se trata de un cambio integral que permita una sociedad más igualitaria y una participación más equilibrada en todos los ámbitos de decisión de la vida social, de la vida económica y de la vida cultural. Se trata así de sentar las bases para un nuevo contrato social.

Asimismo representa un nuevo comienzo que posibilitará sobreponerse a las situaciones de subordinación y discriminación que afectan a la sociedad. Pero para lograrlo, la sola inclusión de una mirada femenina sobre los asuntos del Estado es necesaria, pero no suficiente.

La emergencia del discurso de las mujeres en el espacio público es, quizás, una de las características más importantes que va a tener el nuevo siglo. Dotado de una palabra con sentido, producto de lo no expresado, lo ocluido, lo invisibilizado por siglos, renueva las voces en una sociedad de palabras sin sentido y de ruptura del entretejido social. A la voz del racionalismo instrumental que expresó el hombre positivista, científicista y machista, las mujeres devuelven el ámbito de la acción comunicativa al que, sin perder la racionalidad, le incorporan los valores y los sentimientos. Este discurso que ya resulta incontenible implicará no sólo una nueva forma de hacer política, sino que construirá una comunicación que nos permita restablecer los lazos sociales.

Notas

1. Conforme lo señala Marcela V. Rodríguez, las acciones positivas reconocen que, algunas veces, resulta necesario proveer a determinados grupos con instrumentos desiguales a los efectos de garantizar una igualdad real de oportunidades y de trato. Efectivamente, cuando la desigualdad social es la norma imperante en el contexto inicial previo a la distribución de bienes, recursos o herramientas, no podemos esperar que la mera igualdad formal sea capaz de asegurar la igualdad real. Esto es especialmente relevante, a los efectos de evaluar la legitimidad del sistema de cuotas para mujeres, en un contexto donde la discriminación de género y la jerarquía social son norma. Conf. Marcela V. Rodríguez. 2000 "Igualdad, democracia y acciones colectivas". en Alda Facio y Lorena Fries (eds.) *Género y Derecho*. Chile: Lom Ediciones. pág. 249 y ss.
2. Marcela V. Rodríguez. 2000. pág. 251.
3. La expresión "techo de cristal", creada en la década de los setenta, simboliza las barreras invisibles que impiden a las mujeres llegar hasta los puestos más altos de toma de decisiones, tanto en entidades públicas como privadas. Tanto en el trabajo como en la política, esta barrera artificial - considerada por la OIT "un muro transparente, pero sólido, hecho de actitudes y prejuicios organizativos" - se mantiene en su sitio a pesar de las décadas de desarrollo social y avances en la igualdad entre géneros.