

HOMBRES PUBLICOS

MUJERES PUBLICAS

María Luisa Storani
Laura Pautassi
María Inés Tula
Nélida Archenti

Compiladora:
Silvia Vázquez



**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

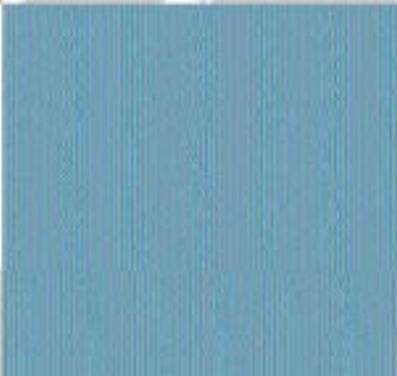
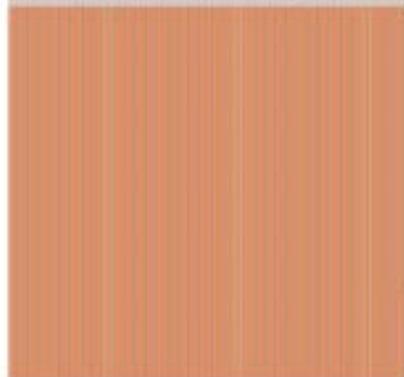
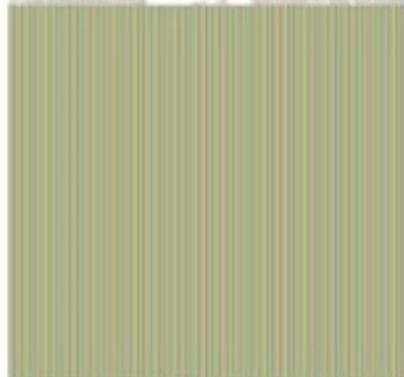
 **FUNDACION
SERGIO
KARAKACHOFF**

Al cumplirse en 2003 el décimo aniversario del ingreso al Congreso Nacional de las primeras Diputadas electas a partir de la sanción de la Ley 24.012, conocida como Ley Menéndez o de Cupos o Cuotas Femeninas, la Comisión de Promoción de la Mujer de la Fundación Sergio Karakachoff, con el auspicio de la Fundación Friedrich Ebert, consideró oportuna la realización de un balance de estos diez años.

Este libro pretende abordar el impacto del ingreso de las mujeres en la actividad y producción legislativa, las dificultades a sortear dentro y fuera de las organizaciones partidarias en orden a superar el mínimo del 30% de las listas establecido por la Ley que opera -a pesar de las propias mujeres- como un techo, y el desarrollo de estrategias para la construcción de nuevos espacios efectivos de participación para proyectar el futuro crecimiento de la representación de las mujeres dentro del poder legislativo.

Refleja, también, la voluntad de las mujeres, especialmente las militantes políticas, de incidir en los cambios culturales y políticos que, necesariamente, deberán realizarse para fortalecer el sistema de representación democrática en la Argentina.

Silvia Vázquez



**FRIEDRICH
EBERT**

STIFTUNG



FUNDACION
SERGIO
KARAKACHOFF

**HOMBRES PÚBLICOS
MUJERES PÚBLICAS**

Hombres Públicos, Mujeres Públicas

María Luisa Storani, Silvia Vázquez, Nélide Archenti, María Inés Tula, Laura Pautassi.

Fundación Sergio Karakachoff

Libertad 145 1° P

1012 Capital Federal

Tel.: 4382 - 0218 / 4382 - 0794

www.futena.org. - email: futena@speedy.org.ar

Los artículos que publicamos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no traducen necesariamente el pensamiento de la Fundación Friedrich Ebert. Se admite la reproducción total o parcial de sus trabajos, como asimismo de sus ilustraciones, a condición de que se mencione la fuente y se haga llegar copia a la redacción.

Fundación Friedrich Ebert

Marcelo T. de Alvear 883 - 4º Piso

C1058AAK Buenos Aires - Argentina

Tel.: (54-11) 4312-4296 / Fax: (54-11) 4312-1732

E-mail: fes.argentina@fes.org.ar

Coordinación Editorial: Elisabet Gerber

Impreso en Argentina

Printed in Argentina

2002

Coordinación Gráfica:

YUNQUE, de Ildefonso Pereyra

Venezuela 3246 - C.P.: (1211) Buenos Aires, Argentina

Tel.Fax: 4957-6726 - E-mail: ilde@ciudad.com.ar

Impresión:

Estudio Gráfico, Perdriel 1480, Buenos Aires.

ISBN: 987-20736-1-9

Indice

Prólogo, por María Luisa Storani	7
Introducción, por Silvia Vázquez	11
¿Por qué Mujeres Públicas?	12
Las razones del Cupo Femenino	15
Aprobación de la Ley de Cupo Femenino	16
Fortalezas y debilidades en la implementación de las cuotas femeninas	21
Referencias bibliográficas	24
Los caminos de la inclusión política, acciones afirmativas de género, por Nélide Archenti	25
Introducción	25
La inclusión ciudadana	28
La ciudadanía tardía de las mujeres	30
Representación y representatividad	32
Cuotas de género en la Argentina	36
Sanción de la Ley 24.012	38
Alcances de la Ley 24.012	40
Limitaciones a la Ley 24.012	47
¿Después de la cuota, qué?	48
La representación como articulación social y política	53
Referencias bibliográficas	55
La Ley de Cupo en la Argentina: la participación de las mujeres en los órganos representativos de gobierno, por María Inés Tula	59
Introducción	59
I. Los antecedentes:	62
La participación de las mujeres en la política argentina	62
La Ley 24.012 y la aplicación de los cupos por género en la Argentina	63
II. El debate en el Congreso y la prensa escrita	
La discusión en el recinto parlamentario	64
La recepción en los medios de comunicación escrita	67
III. La aplicación de la Ley 24.012 en los comicios de 1993	68
IV. Jurisprudencia de la Cámara Nacional Electoral y la Corte Suprema de Justicia	70
V. Reforma Constitucional de 1994 y las nuevas reglas de reconocimiento	73

VI. El impacto de la Ley de Cupo en el orden nacional y provincial	75
Los números	75
El poder real de las legisladoras en el Congreso Nacional	79
VII. A modo de conclusión	82
Referencias bibliográficas	83
Apéndice	84

Ciudadanía y Autonomía de las mujeres en la Argentina

¿Un sueño imposible?, por Laura Pautassi	91
1. Introducción	91
2. Condiciones socio-históricas de la ciudadanía de las mujeres	94
2.1. El aporte del Feminismo en la consideración de la ciudadanía	99
3. Sueño de autonomía: Mujer y Estado de Bienestar en la Argentina	107
4. El ajuste estructural: "nos dejaron sin sueños"	113
5. El Estado post-reforma: acerca de las posibilidades y oportunidades	120
Referencias bibliográficas	123

El ambiente, en el que se realizaron los tres ensayos que incluyen esta publicación, tuvo características especiales por la profundidad del colapso argentino y su repercusión internacional. A fines del 2001, y durante el año 2002, se manifestó la más intensa crisis económica y social con un profundo impacto político. En esencia, la crisis de un modelo de acumulación, y de las relaciones económicas y políticas con el exterior, que alteró la calidad de la democracia.

El desarrollo del neoliberalismo en la década pasada insinuaba que algo de estas proporciones podía ocurrir y no solamente en el campo de la economía. Como en el mundo, el modelo fracasó con impacto en las estructuras sociales y culturales. Inclusive sus resultados fueron negativos en la economía, a la que procuraba servir.

La variable en Argentina estuvo en el tipo de cambio fijo que, con la apertura de la economía, conmovió la estructura de ingresos por la debacle de los sectores productivos y por la que se afectó la competitividad. A ello se sumó el desarrollo tecnológico que, en condiciones de mercado y sin políticas proactivas, se transformó en enemigo del progreso social por su naturaleza expansiva. Así ocurrieron entonces, transferencias de recursos del país al exterior, transferencias de ingresos desde los sectores y regiones más pobres hacia los más ricos.

En estos movimientos de recursos deben incluirse, además, las personas que migraron desde la periferia al centro del país y el registro de índices desconocidos de fugas hacia el exterior con rupturas en la trama familiar y social, inéditas en nuestro país. La caída del salario y la desocupación fueron dos de los datos trágicos. En esta expresión de crisis las mujeres llevaron la peor parte. Se interrumpió la tendencia de inclusión y ocupó, en términos relativos, la porción más importante de la exclusión, particularmente en el sector de las denominadas jóvenes populares.

Esto no dejó de tener repercusión en la política y en la estructura del Estado. Los partidos políticos manifestaron debilidades no sólo para construir alternativas al modelo neoliberal sino también para evitar los efectos de su crisis. El Estado, sobre todo en las provincias y municipios, se convirtió en una alternativa laboral y ante la presión por la ocupación, abrió camino a prácticas como el nepotismo y el clientelismo político que se sumaron a la corrupción menemista, variable argentina del neoliberalismo.

Es en el contexto de la década pasada, sintéticamente expresado, en donde nació y tuvo su primer desarrollo la representación femenina por cupo. Sus debilidades son inherentes y sus fortalezas, por manifestaciones que luego detallaremos, residieron en la sensibilidad especial del género en la *resistencia* al modelo.

Veamos algunos comportamientos que están siendo analizados por la sociología y la psicología por la repercusión de la crisis en la vida de las personas como individuos, en sus familias y grupos.

La mujer es la más castigada en la caída de los ingresos según el género. La más afectada por la desocupación al mismo tiempo que se amplía la brecha salarial entre géneros. No obstante, la performance de ocupación informal de las desocupadas y nuevas trabajadoras es superior al masculino.

Frente a la crisis la mujer tomó el centro de una *estrategia de fortaleza* lo que se pone de manifiesto en la lucha por las condiciones de vida, espíritu emprendedor de por medio, la lucha política ciudadana y su expresión inevitable en la primera fase de la democracia representativa, los poderes legislativos.

El caso de la participación en las redes de trueques, ferias francas, incremento en el uso de internet, y las características del liderazgo en esos espacios debe llamar la atención de la investigación futura. La mayor sensibilidad de la mujer a acceder a sociedades de redes confirmó, en condiciones de crisis, lo que el análisis social y político anticipaban.

En el campo de la política, en las asambleas populares y en el movimiento piquetero, las mujeres tuvieron una participación cuantitativa y cualitativa

destacada. En ambos, no resulta aventurado ni apologético decir que son las primeras en entrar y las últimas en irse. Esto no obstante, la debilidad de estos movimientos y su falta de capacidad en cristalizarse en opciones políticas.

La expresión parlamentaria recogió esta tendencia. La más fuerte resistencia al ajuste y los condicionantes de la negociación internacional provinieron de legisladoras mujeres. Margarita Stolbizer, Cristina Fernández de Kirchner y Elisa Carrió son, entre otros, ejemplos del fenómeno que queremos destacar y que califica la participación de la mujer en política, y al cupo, en tiempos de crisis. Estas manifestaciones estuvieron también en los poderes legislativos provinciales y comunales.

Frente a todo lo dicho resulta paradójico, y elocuente de las formas de discriminación, que algunas manifestaciones de valor estratégico desde la perspectiva de género -de vanguardia en *estrategias de fortaleza*, den cuenta de la reticencia en la participación en la construcción de modelos superadores.

En efecto, salvo en el sector educativo y social, la participación de la mujer en la conducción ejecutiva de la crisis fue prácticamente nula. Los avances en el parlamento no tienen correlato en el Poder Ejecutivo. Es más, la performance argentina no es buena en relación con otras experiencias regionales. El componente cultural parece comandar un fenómeno que se manifiesta en el hecho de ser primeras para resistir y ausentes para comandar.

La crisis argentina se desarrolla durante una década en la que los descubrimientos científicos y los desarrollos tecnológicos superaron en el mundo a todo lo hecho al respecto en la historia de la humanidad. Esto anuncia un doble esfuerzo para salir de la crisis. El que se corresponde a lo estructural tradicional y al que se debe atender frente a la velocidad del cambio técnico para no quedar más rezagados. En el campo de la investigación y la gestión del conocimiento es importante la participación de la mujer. No obstante es menor en el de la rentabilización del mismo.

En esencia, lo que estamos observando, es que en *tiempos de crisis desciende la participación de la mujer en los lugares de decisión* política. Se debilita a medida que se suman eslabones en la cadena de valor respectiva.

Otro dato es que la mayor y mejor participación apuntada no deviene en acumulación de género. No se difunde en tanto género. No se presenta en tanto género. Esto suma tensión a la propia del fenómeno político general del país en donde el cupo sumó avances, pero en la que la picaresca política criolla encontró clientas para limitar los beneficios que aportan las mujeres políticas. Incluso en los movimientos supuestamente progresistas se manifestaron estas prácticas.

Pasar de una *estrategia de fortaleza* a una de *ofensiva* por un modelo más justo que intuimos, lo que implica un salto cultural importante, se impone en la demanda de sumar fuerzas a la solución de la crisis más grave que afectó al país.

En esta publicación se piensa la participación de la mujer en política, a once años de la sanción de la Ley de Cupo, la necesidad de una reforma política en un sentido inteligente y claro, y además, suma iniciativas a las necesarias para romper con la fragmentación que está en la base de la crisis argentina.

Mucho queda por hacer, y estos aportes de Nélide Archenti, María Inés Tula y Laura Pautassi resultan sustantivos para el trabajo de la Fundación Sergio Karakachoff en donde la Comisión de la Mujer deberá recoger las mejores experiencias recientes a modo de aprovechar las oportunidades que toda crisis genera.

Como siempre, la Fundación Friedrich Ebert no sólo tuvo la gentileza de apoyar la gestión de la Comisión sino que nos estimuló en los momentos más duros. A ella nuestro agradecimiento más profundo.

María Luisa Storani

Socióloga

Coord. Comisión de la Mujer

Introducción

por Silvia Vázquez

Asesora H. Senado de la Nación

Miembra de la Comisión de la Mujer

Fundación Sergio Karakachoff, desde 1991

Pasados casi doce años de la sanción de la Ley de Cupo Femenino, en el seno de la Comisión de la Mujer de la Fundación Sergio Karakachoff surgió la idea de impulsar una publicación que tuviera como propósito realizar un repaso a estos diez años de implementación de la ley, de sus efectos, sus fortalezas y debilidades y de qué caminos de acción pueden señalarse, aunque sea en forma incipiente, de cara a los próximos diez años.

Con este objetivo hemos convocado a tres investigadoras. Nélide Archenti y María Inés Tula, politólogas y Laura Pautassi, abogada, para abordar desde tres perspectivas diferentes los efectos que ha tenido la sanción y vigencia de la Ley 24.012, de Cupo Femenino, o Ley Malharro, en memoria de quien fuera en vida la Senadora Nacional por Mendoza Margarita Malharro -UCR-, autora del Proyecto de Ley finalmente sancionado en la primavera de 1991.

Esta publicación también se propone dar una continuidad a otro libro de la Comisión de la Mujer de la Fundación Sergio Karakachoff, *Cuerpos y Sentimientos, acciones para la formación de lideresas* (1997), en la que, a través de diferentes artículos escritos por miembros de la Comisión -María Luisa Storani, Isabel Barros, Carmen Storani y Myriam Felperín- se abordaron diferentes aspectos de la participación política de las mujeres en nuestro país, la vigencia de los

Tratados Internacionales de Derechos Humanos, incorporados a la Constitución Nacional en 1994, y los primeros años de implementación de la Ley de Cupo Femenino, retomando algunos de sus planteos y conclusiones.

La actividad de la Comisión de la Mujer, como lo intenta reflejar este libro, ha sido una continuidad desde el año 1990 hasta hoy, atravesando distintas instancias, especialmente la vinculada a la capacitación de las mujeres políticas. Queremos recordar y reconocer con estas líneas a todas las compañeras que han pasado por la Comisión de la Mujer de la FSK, y a cada una de las miles de participantes¹ de los talleres y seminarios organizados, en gran parte, junto a la Fundación Friedrich Ebert.

¿Por qué Mujeres Públicas?

Superadas la sonrisa y la curiosidad iniciales, debemos explicar el porqué de la elección del título que identifica esta nueva publicación.

No es tarea fácil encontrar un puñado de palabras que sirvan para simbolizar los contenidos de esta publicación, las imágenes son claras y deben encontrar un título que las represente, que capte la atención del observador y transmita, con la menor dificultad posible, las ideas que lo inspiran. Es un libro sobre la discriminación de la mujer, sus efectos en la vida política, y donde se plantean hipótesis de trabajo y acciones para superarla.

Nos permitimos jugar libremente con palabras e ideas. ¿Qué es una mujer que milita en política, representa a los ciudadanos en una banca, o es funcionaria en la administración pública? ¿Lo mismo que un varón que desempeña los mismos roles? Son "Hombres Públicos" y "Mujeres Públicas", pero, como veremos, encierran simbolismos muy diferentes, aunque deberían definir por igual a mujeres y varones.

Explorando ejemplos de discriminación en el lenguaje encontramos palabras que no significan lo mismo en género femenino que en masculino, algunos ejemplos:

prójima: mujer de dudosa conducta, de poca estimación pública.

prójimo: cualquier persona respecto a otra.

¹ Muchas de ellas alcanzaron altas nominaciones políticas, siendo diputadas nacionales y provinciales, intendentas y concejalas y destacadas funcionarias en cargos ejecutivos, lo que no les impidió seguir participando de las actividades con entusiasmo y compromiso.

mechera: ladrona de tiendas.

mechero: lugar donde se coloca una mecha; etc.

abogada: mujer que está legalmente autorizada a ejercer la abogacía;
mujer del abogado.

manceba: concubina, querida/Soltera o doncella.

mancebo: mozo muy joven/En algunos oficios y artes, dependiente u oficial.

Estos ejemplos sirven de soporte para explicarnos la tensión que percibimos entre “hombres públicos” y “mujeres públicas”.

A los varones que tienen inquietudes por canalizar su participación en las cosas públicas, alcanzando diversas formas de notoriedad o reconocimiento a través de los medios de comunicación, organismos gubernamentales o no gubernamentales, las legislaturas, la ciencia y la cultura, los sindicatos y asociaciones profesionales, partidos políticos, clubes de fútbol, entre otros muchos ámbitos, se los denomina “hombres públicos”, definición no exenta de cierta pompa y circunstancia.

A las mujeres que tienen las mismas honorables inclinaciones debería denominárselas de la misma forma: MUJERES PUBLICAS. Pero, si acudimos a los castos diccionarios para que nos ofrezcan definiciones sobre palabras como prostituta, ramera, puta y otras similares encontraremos “mujer pública” en cada una de ellas.

Esto es sólo un síntoma, casi una advertencia sobre las peripecias que tienen las mujeres públicas, especialmente las que elijan la militancia política o sindical: hay que estar muy bien dispuesta -o contar con una buena barrera para mantener alta la autoestima- para afrontar la vida en el espacio público con semejante comienzo.

Sea por valentía, voluntarismo o por inconsciencia -o por todo ello junto- desde la Revolución Industrial hasta nuestros días, millones de mujeres han intentado, y logrado transgredir los mandatos culturales patriarcales con diversa suerte, y se han abierto paso en la sociedad.

Uno de los espacios más peleados por las mujeres, y conquistado, aunque no totalmente, es el político. Desde las sufragistas inglesas del SXIX hasta nuestra Ley de Cupo Femenino, existe un “subregistro” historiográfico de la vida pública de las mujeres. Afortunadamente, una corriente historiográfica que recoge antecedentes en los historiadores/as sociales está replanteando la cuestión, y mediante nuevas líneas de investigación y recolección de documentos las heroínas con poca prensa comienzan a tener lugares más destacados en la historia. También las mujeres políticas se sienten atraídas por las andanzas de sus

antecesoras y en todos los partidos existen corrientes reivindicatorias de sus mujeres militantes.

Al recuperarse relatos, se reconstruyen vínculos, y nuestro presente se reencuentra con su sentido histórico, “no somos tan pocas ni estamos tan solas” dijo Elvira Rawson, restaurando nuestra autoestima para seguir la lucha.

A través de las novelas históricas por ejemplo, en las que aparecen las biografías de las grandes olvidadas por los historiadores tradicionales estamos conociendo, y reconociéndonos en las heroínas de las guerras de la independencia, hermanas, esposas, amantes, sufragistas y militantes radicales o socialistas, las primeras graduadas de claustros universitarios que han comenzado a ser figuras más nítidas que aquellas de los daguerrotipos. Margarita Sánchez, Juana Azurduy, Juana Gorriti, Macacha Güemes, Camila O´Gorman, Amelia Vélez, Alicia Moreau, Elvira Rawson, Cecilia Grierson, Julieta Lantieri, Carola Lorenzini, Emma Day, Alfonsina Storni entre tantas que consiguen salir del arcón de los recuerdos y convertirse en figuras más accesibles, en modelos que ayuden a las nuevas generaciones a vislumbrar el potencial de las mujeres.

Adquiere sentido, entonces, que MUJERES PÚBLICAS sea el título de esta publicación: contiene la significación, el atrevimiento y el desafío necesarios para simbolizar la lucha de las mujeres por la equiparación de sus derechos y su emancipación, con la cuota de humor que debe acompañarnos para hacerlo todo un poco más fácil.

MUJER es una bella palabra llena de fortaleza y futuro, y PÚBLICA nos atrae y vincula a nuestra preocupación por “la cosa pública”, res pública, porque tiene que ver directamente con nuestros intereses y necesidades como personas, como colectivo y como comunidad. Con la construcción democrática de una ciudadanía más amplia en el marco de las instituciones republicanas.

Las mujeres han franqueado, y sin retorno, la frontera entre lo público y lo privado y doméstico, poniendo en escena sus fortalezas y debilidades. Construyendo, como modelo para armar y sin buscarlo, modelos alternativos de mujeres que contribuyen a definir nuevas identificaciones e identidades, especialmente en el ámbito político.

En los sindicatos y partidos, en los ámbitos laborales y profesionales donde la lucha contra la discriminación supera la teoría y se vuelve práctica, áspera y difícil, cuerpo a cuerpo, se ponen a prueba cotidianamente estos nuevos modelos, en los que practicamos correcciones a través del método de “prueba y error”. Las mujeres son también interpeladas por las propias mujeres, en un proceso de puesta a punto, con sucesivas correcciones del rumbo, verificando avances y retrocesos. En estos lugares, las mujeres ensayan la construcción de

sus redes, no sin dificultad, sus propios canales de comunicación e información alternativos, tratando de imprimirle a sus prácticas algún sesgo distintivo de los que caracterizan al mundo masculino. Combinando el conocimiento de los códigos de la vida pública -con sus componentes masculinos-, con lo mejor del menú de saberes y "entenderes" femeninos, podríamos estar fijando la pauta de estilos renovadores en las prácticas políticas. Esto requiere, continuar en el espacio público, constancia y "entrenamiento".

Los modelos "alternativos" de las mujeres no son muchos, pero son. La visibilidad de muchas mujeres en política ha servido, también, para mostrarlas diferentes y diversas en sus inquietudes e intereses. Las mujeres no son "todas iguales", y han comenzado a dar testimonio público de ello. En un continuo que va desde las perspectivas más conservadoras o tradicionales en cuanto a los roles de la mujer en el ámbito familiar, pasando por posiciones más eclécticas hasta llegar a aquellas que expresan una adhesión al feminismo, con una formación ideológica o filosófica sobre sus diferentes corrientes -feminismo de la igualdad, feminismo de la diferencia, etc.-, han surgido un puñado de mujeres que representan, legislan, gobiernan y pelean dentro de sus organizaciones por el poder, con permiso o sin él, y sin incomodarse por ello.

Las razones del Cupo Femenino:

Breve panorama sobre un Poder Legislativo sin mujeres

Desde el 10 de diciembre de 1983, año de la restitución de la democracia plena y sin proscripciones en la República, el porcentaje de mujeres diputadas nunca superó el 6% de las 257 bancas. En el Senado el panorama era igualmente desalentador para las mujeres políticas. La presión de una renovada militancia de mujeres en los partidos políticos se hacía sentir con fuerza: eran la mitad del padrón electoral, también la mitad de los padrones partidarios -en algunos distritos superaban esa proporción-, y la mitad de la militancia activa en las bases partidarias.

Era más que evidente que esa participación no se transparentaba en los lugares de poder y decisión, y mucho menos en los de representación pública, como los legislativos de todos los niveles. A medida que se avanzaba en las pirámides de las organizaciones se constataba el decrecimiento de la presencia femenina. Se acuñaron conceptos como el "techo de cristal", expresión mediante la cual se hace gráfica la limitación "invisible" para el progreso de las mujeres en distintas organizaciones. Para superar este diagnóstico de "invisibilidad" femenina,

se diseñaron estrategias como las cuotas o cupos femeninos para hacerlas visibles en el espacio de lo público.

La aprobación por parte del Congreso Nacional de la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Hacia la Mujer -CEDAW- en 1985 (Ley 23.179), con anterioridad al desarrollo de la Cumbre de la Mujer en Nairobi, Kenya, ese mismo año fue una de las herramientas que brindó el marco legal para introducir las acciones o discriminación positiva -la implementación de cupos femeninos²-. Había llegado el momento de acceder a un tratamiento diferente para superar la discriminación: transitar la igualdad real de oportunidades y trato, consagrada en el Art. 75, inciso 23 de la Constitución Nacional de 1994.

Estaba plantada la semilla para una legislación de cupos en la Argentina, era sólo una cuestión de tiempo verla germinar.

Aprobación de la Ley de Cupo Femenino **Jornadas históricas para las mujeres políticas**

El 6 de noviembre de 1991 la H. Cámara de Diputados de la Nación aprobó el Proyecto de Ley que venía en revisión desde el Senado, donde había sido aprobado exactamente un año antes, y por unanimidad. Se había aprobado la primera legislación de cupo en el mundo.

El Expediente Nro. 518/S/89 había sido presentado por la Senadora mendocina Margarita Malharro en noviembre de 1989, causando gran impacto entre los colegas varones del Senado. Paralelamente, un grupo de Diputadas Nacionales por el radicalismo integrado por Norma Allegrone, Florentina Gómez Miranda, Blanca Macedo y Matilde Quarracino, acompañadas por Inés Botella -PJ- hacían lo propio en la cámara baja a través del Expte. 2526/D/89. Compartían una misma inquietud y la misma estrategia: modificar el Código Electoral Nacional para que a partir de esa reforma ninguna lista de candidatos a cargos electivos nacionales fuera autorizada si no contenía "por lo menos el 30% de los cargos con posibilidad de resultar electos" (proyecto Malharro), o bien que "las listas no podían incluir más de un 70% de personas del mismo sexo, debiendo ubicarse cada dos candidatos de un mismo sexo, uno como mínimo del otro sexo, alternando del primero al último lugar en el orden numérico" (proyecto Allegrone

2 CEDAW, ver Arts. 2, 3, 4 inc. 1, y 7.

y otras). Desde el punto de vista de la técnica legislativa el proyecto ingresado por Diputados, contenía precisiones que hacían más practicable su implementación; desde el punto de vista político, la coalición de las mujeres que operaba tras esas iniciativas podía lograr la aprobación de la iniciativa en Senado, casi sin que los “padres de la patria” se molestaran por semejante desafío de las mujeres políticas a sus espacios de poder. Y así sucedió. Los Senadores habrán supuesto, no sin razones pero equivocadamente, que el Proyecto de Margarita Malharro dormiría en alguna comisión de Diputados. Seguramente subestimaron la capacidad de lobby de las diputadas y del colectivo de mujeres.

Exactamente un año más tarde, en una Sesión Especial convocada para el tratamiento del tema, se dio comienzo a una memorable jornada para los allí presentes. Las mujeres se movilizaron masivamente colmando las galerías durante toda la sesión y estaba claro que no se irían de allí, sin *su ley*. El debate en la Cámara de Diputados fue mucho más agitado que el de la cámara alta, quedando para lo más animado de los Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, junto, tal vez, con los que precedieron a la sanción de la Ley de Divorcio -con la memorable intervención de la Diputada Florentina Gómez Miranda-, y el que culminó en la madrugada del 5 de noviembre de 1995 con la media sanción de Diputados a la primera Ley de Salud Reproductiva³ -que luego se vio frustrada por el “viejo Senado” sin cupo femenino, hasta la renovación de esa cámara en diciembre de 2001-. Fueron debates con una fuerte confrontación política e ideológica, pero también cultural, en los que quedaron al desnudo los condicionantes y prejuicios de género, que han empujado a las mujeres durante siglos fuera de la escena pública. Archenti y Tula los abordan con mayor detalle en sus respectivos artículos.

La Ley 24.012 fue reglamentada por el Poder Ejecutivo Nacional mediante Decreto 379/93 firmado por el Presidente Menem. La reglamentación venía siendo reclamada desde el colectivo de mujeres, que advertía los inconvenientes -manipulación, interpretaciones amañadas- que amenazaban la correcta aplicación de la norma.

En diciembre de 1993, un puñado de legisladoras de todo el país y de todos los partidos comenzó a escribir otra parte de la historia, la que pretendemos revisar en estas páginas. Comenzaron siendo un 14% de la Cámara de Diputados de la Nación. En 1995 alcanzaron el 28% de las bancas, hoy son el 30 % de la

3 Esa madrugada, la aprobación del proyecto consensuado de Ley de Salud Reproductiva fue coronada por una lluvia de profilácticos que cubrió las bancas, para sorpresa de los legisladores quienes reaccionaron con humor, con furia o con sentido práctico recogiendo y guardando en sus bolsillos los condones.

cámara baja. Además, y como un efecto cascada, la gran mayoría de las provincias contó, desde entonces, con legislación de cuotas femeninas para sus legislaturas y concejos deliberantes municipales.

Han pasado casi doce años y hemos juzgado oportuno acercarnos con una mirada crítica al Cupo Femenino y sus efectos sobre la vida política argentina y en particular, dentro del sistema de partidos, visualizando sus fortalezas y debilidades, y como un aporte para superar las barreras que se han levantado frente a los cambios culturales que su sucesivo cumplimiento y vigencia, creíamos, podían originar en la sociedad.

Las leyes son, según la perspectiva con que se las proponga y estudie, normas que se adelantan a su tiempo introduciendo cambios novedosos, que pretenden instalar conductas sociales diferentes desde su aprobación, o bien, son el reflejo de la voluntad de los legisladores frente a una demanda de un colectivo o del conjunto social. En la Ley Malharro encontraremos sesgos desde ambas miradas: una legislación de avanzada que recogía el concepto de discriminación positiva incluido en la CEDAW -Convención Sobre la Eliminación de Toda Forma de Discriminación Hacia la Mujer (1979) y una respuesta al cabildeo y la presión organizada por el colectivo de mujeres políticas de muchos partidos, especialmente de la UCR y del PJ.

Es claro que esta legislación fue un alarde de avanzada para nuestro país, para nuestro hemisferio y el mundo, ya que fue la Argentina la primera que incluyó a la llamada discriminación positiva en las listas para cargos legislativos mediante una ley de la Nación. Hasta entonces, se conocían antecedentes europeos de implementación de cupo femenino dentro de los partidos políticos y no como un requisito de las leyes electorales sobre las listas de los partidos. Se verifica en primera instancia en los partidos socialdemócratas del norte europeo.

Antes de seguir avanzando, es conveniente señalar una propuesta para superar lo que se observa como una debilidad en la vigencia del sistema de Cupo Femenino. Debería operarse sobre la ley orgánica de partidos políticos proponiendo su reforma para disponer las cuotas femeninas dentro de los cuerpos orgánicos partidarios, obligando al pleno cumplimiento de esta disposición y a la consiguiente adaptación de las cartas orgánicas de los partidos políticos en este sentido. Esta reforma obraría como un aliciente para que aquellos partidos que no han avanzado en la implementación de las cuotas, lo hagan sin mayor dilación, y para que aquellos que ya tienen cupos femeninos en sus estatutos internos los **cumplan efectivamente**, sorteando la frecuente tentación de ignorar la legislación antidiscriminatoria.

Las normas de acción positiva son sólo una parte de la estrategia en la lucha contra toda forma de discriminación, especialmente, de la mujer. La CEDAW es muy clara sobre la "temporalidad" de tales medidas, disponiendo su desaparición cuando las causas que han originado la discriminación se extingan⁴. Esto supone plazos largos y acciones paralelas que contribuyan a operar los cambios culturales necesarios.

En nuestro país, la hora de la caducidad de las acciones positivas se ve distante. Son muy raras las ocasiones en las que encontramos a las mujeres políticas lidiando en los tribunales de cuentas, de conducta y en las juntas electorales partidarias. Casualmente, son estos organismos los encargados finales de velar por el pleno cumplimiento de las normas electorales en el ámbito interno, y en estrecha vinculación con los apoderados de los partidos, en la presentación y oficialización de las listas para los cargos electivos públicos frente a la justicia electoral de cada distrito.

Tampoco están en las mesas directivas tanto de los cuerpos ejecutivos como deliberativos -congresos y convenciones-. No son las encargadas de representar a sus partidos en las negociaciones institucionales, no son jefas de sus bloques, ni jefas de campaña de candidatos, generalmente, varones.

Están vivas aún las causas de la discriminación, aunque sea políticamente incorrecto reconocerse en público, para cualquier militante o dirigente, como un discriminador de sus compañeras de militancia. Pero, ciertamente, esto sucede, y se verifica en las dificultades que deben sortear la mayoría de ellas para trascender sus ámbitos de acción, para tornarse *visibles*, asumiendo el desafío que las presiones públicas y domésticas suponen.

El último gran logro en la aplicación de la Ley de Cupo Femenino ha sido la nueva reglamentación realizada por el Presidente De la Rúa mediante Decreto 1246/00 de diciembre de 2000, en el que se establece que, a partir de la renovación de la totalidad de los cargos del Senado de la Nación en diciembre de 2001, por lo menos el tercio (33,33%) de los cargos, es decir uno de cada tres senadores electos en los veinticuatro distritos de la República, fuera una mujer. La Reforma Constitucional de 1994 modificó la forma de elección de los Senadores, transformándola en directa, y aumentando el número de representantes por distrito de dos a tres (uno por la minoría). A través de la nueva Reglamentación se disponía que la mujer debía ingresar por la mayoría. Con setenta y dos miembros electos por la voluntad popular, y la necesidad de cambiar la imagen

4 CEDAW, Art. 4to. Inc. 1, donde se definen los conceptos de discriminación positiva y su carácter temporal.

del Senado golpeada por sucesivos casos de corrupción, habría por lo menos veinticinco Senadoras, de todos los distritos y partidos políticos, dispuestas a ponerse a prueba frente a la sociedad.

Fueron veintiséis las senadoras que juraron en diciembre de 2001 y que ocuparon sus bancas en representación del PJ, la UCR, el Frente Cívico y Social catamarqueño, el Frente Cívico jujeño, Cruzada Renovadora de San Juan, el Movimiento Popular Neuquino, el Frepaso y el Frente Grande. El PANU -Partido Nuevo de Corrientes, acaudillado por Raúl Romero Feris- contaba con una representante, la Senadora Viudes -de un sector del PJ correntino-, quien renunció a su banca en un intento por permitirle el acceso al caudillo provincial, que era su suplente, y que se encontraba muy complicado judicialmente en ese entonces. Esta maniobra tuvo una rápida respuesta institucional y del movimiento de mujeres políticas que no tardaron en manifestarse en contrario, con la presentación de impugnaciones en la Cámara Alta.

Se hace evidente con lo expuesto en el párrafo anterior una de las debilidades de la Ley de Cupo: por sí sola no puede impedir la manipulación de las candidatas mujeres por parte de determinados caciques políticos. La determinación "a dedo" -mecanismo de selección de candidatos en el interior de los partidos- resulta un incentivo para esta forma de manipulación en la que se puede colocar en los cargos a los candidatos más potables, dóciles o comprometidos con la opinión del dirigente o del grupo de ellos que realmente toma las decisiones y negocia en los círculos más encumbrados del partido.

La demanda social hacia los representantes tiende a la mayor calidad de las instituciones, con mayor capacitación y compromiso con la tarea legislativa. En tal sentido la amplia mayoría de las nuevas Senadoras puede exhibir curriculum que incluyen grados universitarios, experiencia laboral en el ámbito académico, docente, la actividad privada, y con amplia experiencia en la función pública, tanto en cargos ejecutivos como en anteriores cargos legislativos. Se caracterizan por ser las que más proyectos presentan, en todas las categorías, por tener una intensa participación en las comisiones, y, por cultivar un perfil propio, que las han colocado, en algunas ocasiones, como "rebeldes" frente a las directivas de sus respectivos bloques. Se verifican señales concretas en el sentido de explorar canales transversales entre partidos, practicando algunas formas incipientes de solidaridad de género. La agenda del Senado se ha ampliado a cuestiones vinculadas al género -por ejemplo se logró la postergada aprobación de la Ley de Salud Sexual y Reproductiva-, aunque no se han logrado superar las trabas que sufre el Proyecto de Ley que aprueba el Protocolo de la CEDAW, y que ejercen, como ha sucedido últimamente, sectores conservadores y vinculados

con la iglesia, que ven en la emancipación y la ciudadanía de la mujer una amenaza para sus posiciones tradicionales. Asimismo, la perspectiva de género trasciende los temas usuales de la agenda del colectivo, para verificarse en cuestiones económicas, ecológicas, en la gestión de micro y pequeñas empresas, vivienda y legislación del trabajo, entre otras iniciativas que son la consecuencia del avance del "mainstreaming" dentro del Senado.

Se ha avanzado mucho de la mano de la Ley 24.012 o Ley Malharro, y es un buen momento para hacer un balance de sus logros y de las metas que aun no se han alcanzado, planificando las acciones para que el movimiento de mujeres argentino recobre los denominadores comunes que lo encontraron militando activamente en aquellos memorables debates parlamentarios, a través de negociaciones entre las propias mujeres, de carácter transversal, y ganando voluntades con paciencia y firmeza hasta conseguir el objetivo.

Fueron momentos de crecimiento colectivo y personal de la militancia, los que determinan "el antes y el después": el punto sin retorno de la toma de conciencia, el darse cuenta, que es el primer paso para el cambio.

Fortalezas y debilidades en la implementación de las cuotas femeninas.

Dijimos con anterioridad que la herramienta necesaria, pero no exclusiva, para superar la discriminación era alcanzar la visibilidad de las mujeres en los espacios públicos de poder y decisión. Esto ha sido logrado con creces. Muchas mujeres políticas, con estilos e inserciones políticas diferentes han logrado un merecido espacio en la atención pública.

En nuestra publicación de 1997 en los artículos de Barros, Felperín y Storani se analizaban las fortalezas y debilidades de las cuotas femeninas :

Fortalezas:

- Asegura espacios para las mujeres en lugares de representación pública, de poder y decisión.
- Proporciona el "campo de prueba" para los conocimientos de las mujeres, permitiendo que se familiaricen con los diversos códigos y normas tanto formales como no formales que rigen la actividad política.
- Facilita el reconocimiento público de las mujeres.
- Permite la construcción de modelos de identificación para otras mujeres militantes.

- La inclusión de mujeres en los espacios legislativos ha modificado la agenda política.
- Facilita la construcción de redes entre pares, la exploración de contactos transversales y la apertura de espacios para todo el colectivo femenino.
- En la crisis de representación política que pone en vilo a las instituciones argentinas, las mujeres tienen un nicho de oportunidad para demostrar prácticas más participativas y transparentes, y para desarrollar una agenda más cercana a los intereses populares.

Debilidades:

- Son atacadas y desvalorizadas por ser mujeres. "Las mujeres capaces no necesitan del cupo" entre otros comentarios, son los más escuchados.
- Se reproducen los mecanismos discriminatorios, aún entre las propias mujeres.
- Existe falta de organización de las mujeres, especialmente para controlar los vicios en la aplicación de las cuotas femeninas.
- Hay falta de acceso a la información, desconocimiento de normas formales y no formales dentro de los partidos.
- Se manipulan las candidaturas de las mujeres por parte de los dirigentes de cada partido o de sus grupos internos.
- Las mujeres políticas, como tantas trabajadoras, están sometidas a la tensión de la triple jornada, a la negociación permanente en el ámbito doméstico para la distribución de roles y tareas.

Las cuotas femeninas, como se ha dicho hasta el cansancio, son una herramienta para facilitar la visibilización de las mujeres en la cosa pública, pero no eliminan las causas de la discriminación en forma instantánea. Esta tarea compleja supone una suma de acciones paralelas y convergentes para complementar la visibilidad con la superación de la discriminación.

A continuación seleccionamos algunos de los interrogantes que se formularon en la publicación de la Comisión en 1997, y que son representativos de los escuchados en ámbitos de militancia femenina.

- Sobre las prácticas políticas de las nuevas representantes: han reproducido los esquemas patriarcales que pugnamos por cambiar. Habrá que explorar sobre formas de ejercer el poder por parte de las mujeres que marquen "la diferencia" respecto de lo que conocemos como política tradicional.

- No siente el colectivo alguna forma de status quo luego de la aprobación de las cuotas femeninas que se ha traducido en el abandono de las organizaciones de mujeres políticas, las contradicciones de partidos que superan la voluntad de construcción común, la dispersión que gana al "progresismo" impidiéndole encontrar denominadores comunes y que impacta negativamente en las militantes.
- ¿Es requisito indispensable para nuestras representantes ser cuadros feministas o alcanza con la adhesión a la defensa de los derechos de las mujeres y la perspectiva de género para los temas políticos? ¿Cómo se consolidan los avances de las mujeres con una masa crítica tan heterogénea e inestable?

Para finalizar queremos dejar en consideración algunas propuestas para discutir en los grupos de mujeres políticas:

- Volver a los talleres de reflexión de base. Actualizando permanentemente los contenidos de la formación y capacitación de las mujeres, atendiendo los diferentes intereses e inserciones de las mujeres. Se empieza todos los días en la empresa de generar conciencia de género.
- Recuperar la territorialidad, haciendo más accesible a todas las mujeres las distintas ofertas de capacitación.
- Ofrecer apoyo permanente para el fortalecimiento de la militancia de las mujeres organizando grupos de apoyo temático que pueden ofrecer sus servicios y conocimientos para facilitarle a otras mujeres soluciones, proyectos, etc..
- Reconstruir las redes de mujeres políticas, *en todas sus dimensiones*, articulando horizontal y verticalmente la comunicación.
- Capacitar a las mujeres en medios de comunicación tradicionales y alternativos -incluyendo internet-. Promover la edición de periódicos y hojas de información. Generar canales de circulación alternativos y recursos de financiamiento.
- Conformar comités de seguimiento del cupo en el interior de los partidos, para garantizar su efectivo cumplimiento.

No pretendemos agotar ni las propuestas ni responder a todos los interrogantes. Aspiramos a ser disparadores de mejores preguntas y de algunas ideas que las respondan. Como la primera vez que participamos en un taller de mujeres políticas, al inicio de la década del 90, todavía conservamos

intactas nuestras utopías.

En las páginas que continúan, a través de los artículos de Archenti, Tula y Pautassi, este debate se verá ampliado y enriquecido con sus aportes, deseamos que les sea útil y enriquecedor.

Referencia bibliográfica

- FUNDACIÓN EBERT, *Cuota mínima de participación de ambos sexos*, Buenos Aires, 1991.
- FUNDACIÓN SERGIO KARAKACHOFF, Comisión de la Mujer, *Cuerpos y sentimientos. Acciones para la formación de lideresas*, 1997.
- GARAY, MARÍA. *Diccionario de la discriminación en el lenguaje*, Buenos Aires. 1991.
- GALLO, EDIT ROSALÍA Y GIACCOBONE, CARLOS; *Ley de cupo femenino*. Ed. EUDEBA, Buenos Aires, 2002.
- GALLO, EDIT ROSALÍA. *Las mujeres en el Radicalismo Argentino, 1890-1991*. EUDEBA. Buenos Aires, 2001.
- VALCARCEL, AMELIA. *La política de las mujeres*. Ed. Cátedra, Madrid, 1997
- VALCARCEL, AMELIA. *Sexo y Filosofía, sobre mujer y poder*. Ed. Anthropos, Barcelona, 1991.
- HELGESEN, SALLY. *La ventaja de ser mujer. El liderazgo femenino*. Ed. Granica, Barcelona, 1993.

Agradecimiento

Secretaría Parlamentaria, Bloque UCR, H. Cámara de Diputados de la Nación

Los caminos de la inclusión política

Acciones afirmativas de género

por Nélide Archenti

Profesora Titular en la Carrera de Ciencia Política
e Investigadora del Instituto Gino Germani
Universidad de Buenos Aires

Introducción

Algunas feministas sostienen que el proceso de inclusión de las mujeres en la ciudadanía ha resultado en sociedades más igualitarias, mientras otras consideran que produjo una mayor aceptación de la diversidad de los géneros en el campo del derecho y su mayor visibilidad social.

Con relación a las acciones afirmativas en la política -como la Ley de Cupo Femenino (Ley N° 24.012)- algunos piensan que estas medidas dieron lugar a la representación de los intereses de las mujeres a pesar de que, luego de casi diez años de vigencia de la Ley, los casos empíricos demuestran que esto no es necesariamente así. Estas acciones han sido defendidas y rechazadas con diversas argumentaciones, tanto desde el discurso político como desde el campo teórico y filosófico. En algunas concepciones fueron consideradas atentatorias contra el principio de universalidad de la igualdad, mientras que para otras posiciones resultan correctoras de la vulneración del principio de igualdad de oportunidades. En algunas situaciones fueron evaluadas como un avance en la democratización de la composición parlamentaria, y paralelamente fueron vistas como un peligro para la representación democrática por el riesgo de incorporación de intereses sectoriales en las cámaras. Dentro de las expectativas de algunos sectores son

consideradas como una estrategia para lograr la representación de intereses femeninos y la construcción de modelos simbólicos identificatorios en el poder político, mientras que para otros son medidas tendientes a garantizar el derecho de las mujeres a representar a la ciudadanía.

Estas polémicas han estado atravesadas por la confrontación igualdad-diferencia, por enfoques esencialistas y no esencialistas, por diferentes concepciones de la representación, del colectivo femenino y de sus identidades. Ante cada necesidad de diseñar estrategias para avanzar o defender las modificaciones institucionales alcanzadas y los derechos adquiridos, los diferentes argumentos se reactualizan dentro del movimiento de mujeres.

Este trabajo, centrado en estos debates, intenta aportar mayor claridad conceptual a las discusiones sobre las acciones afirmativas de género en el ámbito de la política, analizando las contribuciones de las perspectivas de la igualdad y la diferencia. En su contribución al debate sobre las cuotas destaca la importancia de distinguir: el derecho a la representación de la representación de género; la representación de la representatividad; el discurso político vinculado a la sanción de la Ley 24.012 del discurso teórico que sustenta las acciones afirmativas y las expectativas y representaciones sociales sobre el desempeño del rol de las legisladoras en las incumbencias propias de ese rol.

A partir de esos análisis, otro foco de este trabajo es caracterizar a las cuotas como oportunidades institucionalizadas para la construcción de un sistema de representación de género y poner en evidencia la prioridad de los partidos, como escenario de la acción política orientada a esta construcción. Las cuotas de género en la política han sido la estrategia más poderosa para ampliar el campo de la participación femenina en los procesos de toma de decisiones y el acceso de un número significativo de mujeres a las cámaras legislativas, es de por sí considerado una meta éticamente deseable, independientemente del grado de compromiso de género de las candidatas.

Sin embargo, persisten expectativas en amplios sectores sociales y políticos respecto al rol representativo de género de las legisladoras. Partiendo de la imposibilidad de definir intereses universalmente compartidos por las mujeres y considerando que la Ley 24.012 no está diseñada para la creación de representaciones diferenciadas, sino que sólo garantiza el acceso de mujeres a un porcentaje mínimo de las candidaturas, es inevitable pensar que la construcción de un sistema de representación de género se produce en otro lugar. De acuerdo con nuestra perspectiva la idea de un sistema de representación de género supone: a) un régimen de representación democrática que incluya mujeres de diversos orígenes y pertenencias en la toma de decisiones, b) dispuestas a expresar

los intereses y las demandas de los grupos de mujeres, generados en la relación Sociedad Civil- Estado, c) con la intención de traducirlos en medidas de gobierno. Las cuotas por sí solas son medidas insuficientes para generar un sistema de este tipo pero constituyen su condición de posibilidad.

La construcción de un sistema de representación de género se produce en dos escenarios y en sus articulaciones. El primero y primordial son los partidos políticos, donde se desarrolla la competencia por las candidaturas a los cargos electivos. En este escenario la generación de liderazgos, de alianzas y coaliciones entre las mujeres aparece como fundamental, dado que, si la mayoría participa en la competencia, lo más probable es que la decisión en la designación recaiga en otro sujeto. En general, el surgimiento de liderazgos es poco común entre las mujeres, en parte por la tradición organizacional setentista de horizontalidad y ausencia de jerarquías. Sin embargo, son las mujeres de los partidos, a través de acciones colectivas, las únicas capaces de poner obstáculos a la selección particularista, basada en lealtades personales, de candidatas sin trayectoria política y sin compromisos de género.

El segundo escenario lo conforma el movimiento de mujeres. Las organizaciones de mujeres de la sociedad civil cumplen el rol de articular intereses, estructurar demandas y traducirlas en comunicaciones a los/las representantes. Es en este intercambio entre Estado y Sociedad, constituido por la demanda, la negociación y la presión, que se construye la representatividad. Este modelo supone el reconocimiento del vínculo representativo, el derecho al control ciudadano y el deber de rendir cuentas del representante, y la utilización del voto como recompensa o castigo de acuerdo con el desempeño. Cuando la capacidad organizativa es baja y cuando se trata de partidos con dinámicas internas poco democráticas, donde la cúpula partidaria decide la constitución de las listas, la tarea de construir poder colectivo se vuelve aún más difícil. El objetivo de generar poder político al interior de los partidos no puede desvincularse de la generación de poder social.

El contenido de este capítulo forma parte de una serie de investigaciones y reflexiones que he venido desarrollando durante los últimos 10 años. Debido a esto, he tomado elementos de algunas publicaciones anteriores y de trabajos presentados en congresos académicos para utilizarlos cuando lo consideré necesario. Quiero agradecer los valiosos aportes de todos/as los que han compartido conmigo estas investigaciones, en particular a aquellos/as con quienes he publicado en coautoría los trabajos citados en este ensayo. También quiero aclarar, como es de rigor, que cualquier error o distorsión en la utilización de esos trabajos conjuntos es de mi exclusiva responsabilidad.

La inclusión ciudadana

La ciudadanía, en tanto conforma un sistema de membresía social y política, ha sido considerada como un cuerpo legal de derechos que definen las titularidades y responsabilidades de los ciudadanos/as, y también como la pertenencia a un estado-nación donde se construyen lealtades y se definen identidades dentro de un campo interpretativo cultural. En el encuentro de ambas perspectivas se estructuró el debate contemporáneo alrededor de la necesidad de ampliar y redefinir su significado. Así, la definición clásica -centrada en la igualdad de derechos- fue considerada una concepción restringida de la ciudadanía que a través de diferentes aportes se fue completando con nociones de pertenencia y participación en la comunidad.

El creciente pluralismo social y cultural de las sociedades modernas dio lugar a nuevas reflexiones a fin de dar cuenta de nuevas problemáticas planteadas por el feminismo, los ecologistas, los estudios de la cultura, los modelos étnicos y los defensores de los derechos de la infancia¹. De este modo, la noción liberal de ciudadanía referida a los miembros de una comunidad política, que expresaba todo el poder de convicción de la teoría de la igualdad, comenzó a desdibujarse en una suerte de pre-noción que era necesario completar, enriquecer, diferenciar y revelar sus contradicciones y vacilaciones, a fin de recuperar su significado y su aplicabilidad en las sociedades complejas. La concepción individualista liberal fue cuestionada desde posiciones republicanas de ciudadanía activa, desde el comunitarismo y el multiculturalismo.

En el contexto de la crisis actual, ante la profundización de las desigualdades sociales y la pérdida de legitimidad del sistema de representación, surgió la necesidad de complejizar y calificar al concepto de ciudadanía a fin de expresar realidades sociales y políticas que una noción de ciudadanía a secas no registraba. La aparición de nuevas voces como ciudadanías frágiles, de baja intensidad y ciudadanos/as de segunda, parece indicar que si los ciudadanos/as ya no son todos iguales, "el derecho a tener derechos" no parece tener aplicación universal dentro de la comunidad. Por otro lado, cuando la ciudadanía se inscribe en la lucha política, asume significados que resultan de la correlación de fuerzas en términos de confrontación, oposición y negociación entre los intereses en juego. Con este foco, cualquier discusión sobre la ciudadanía debe dar cuenta

1 Held, David. "Ciudadanía y Autonomía" y Kymlicka, Will and Wayne, Norman. "El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía" en *Agora. Ciudadanía, el debate contemporáneo*. Buenos Aires, Invierno 1997. N° 7

de las luchas de los grupos sociales y étnicos, de los movimientos y clases subordinados contra diferentes tipos de discriminación -económica, social, cultural, de género y política-.

La pertenencia a la comunidad política y el status de ciudadanía han constituido una preocupación recurrente en las luchas de las mujeres por su inclusión en el sistema político y se han expresado en los estudios de género en torno a tres ejes y sus relaciones: la representación política y sus diversas expresiones institucionales en el sistema democrático, la participación como forma de expresión directa de demandas y opiniones, y el reconocimiento sociocultural en términos de igualdad y equidad. La inclusión tardía de las mujeres en la ciudadanía y las diversas interpretaciones de los arreglos institucionales para garantizarles espacios de representación en el régimen democrático -diseñados durante los '90- pusieron en el centro de la escena a la tensión que recorre los debates entre la igualdad y la diferencia, entre las modernas y las postmodernas, entre el liberalismo y el multiculturalismo. Los discursos sobre la ciudadanía de las mujeres han estado atravesados por estos debates, donde la perspectiva de la igualdad se orienta por demandas de igualdad de oportunidades y de trato en términos de género a través de reclamos de inclusión en instituciones preexistentes; y la perspectiva de la diferencia se presenta como una revalorización de las características femeninas que resulte en modificaciones institucionales que las consideren.

El principio de igualdad ha sido predominante -como sustento filosófico y como discurso político- en todos los reclamos de inclusión y representación de los movimientos de mujeres, sin embargo el concepto liberal de igualdad universal presenta al menos dos problemas: uno es su tensión con la libertad, que se ve restringida en la creación de condiciones para la igualdad y, el segundo, la contradicción entre la igualdad formal legal y la desigualdad social real, donde la distancia entre los iguales y los excluidos/as marca el límite identitario de la pertenencia.

El discurso de la diferencia también ha estado presente en cada instancia de reclamo de derechos de las mujeres, tanto en las posiciones naturalistas que asignan virtudes típicamente femeninas a cada individuo-mujer sin poner en cuestión el contenido cultural que la definición de "mujer" supone -pasando por reclamos frente a la exclusión en la agenda gubernamental de temáticas vinculadas a intereses de las mujeres entendidas como un colectivo- como en el relato multiculturalista que aboga por representaciones diferenciadas basadas en criterios de especificidad de cada grupo subrepresentado. Sin embargo, el campo de las diferencias no puede inscribirse en el principio de la igualdad universal

-que no admite excepciones- aún cuando las diferencias y sus significados sociales den testimonio de las exclusiones que la igualdad formal oculta. Ambos enfoques han confrontado en el debate por los derechos de las mujeres y según Carole Pateman (1992) constituyen "el dilema de Wollstonecraft": las demandas de derechos civiles y políticos iguales implican el reconocimiento de la diferencia en la ciudadanía, ya que para que algo sea igualado debe ser considerado diferente.

La ciudadanía tardía de las mujeres

Los mecanismos de ampliación de la participación política de las mujeres y su mayor acceso a la representación en América Latina, a partir de los '90, se enmarcan dentro de los procesos de democratización y de fragmentación social generada por las crisis político-económicas a fines del siglo XX. Esos mecanismos fueron el resultado de la confrontación, en el campo de la política, por una mayor inclusión ciudadana a través de modificaciones institucionales y sus principales efectos se expresaron en un mayor acceso de las mujeres a los procesos de toma de decisiones y a posiciones de representación política.

En esta lucha por la ampliación de derechos existentes y el reconocimiento de nuevos derechos se diseñaron tres estrategias fundamentales: la elaboración de programas y planes de igualdad de oportunidades y de trato², la creación de espacios de mujer en el ámbito ejecutivo³ y la implementación de acciones afirmativas de género (cuotas) en los procesos electorarios⁴. La implementación de estas diferentes estrategias adquirió características específicas en cada país, condicionadas por el grado de organización del movimiento de mujeres, su inserción en el sistema político y partidario, el marco normativo vigente y la correlación de fuerzas en los campos político y social que se traducen en la capacidad para generar apoyos, convocar voluntades y articular coaliciones.

La principal ventaja de las acciones afirmativas y su mayor potencialidad residen en su sustento normativo, en particular cuando están incorporadas en

2 Algunos ejemplos son: El Plan de Igualdad de Oportunidades para la Mujeres 1994-1999, Sernam, Chile; La Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer, Venezuela; El Plan para la Igualdad de Oportunidad de las Mujeres 1988-1990, Instituto de la Mujer, España; El Plan de Igualdad de Oportunidades 1995-1999, Consejo Nacional de la Mujer, Argentina; El Plan de Igualdad de Oportunidades y de Trato de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, establecido por la Ley 474 en agosto de 2000.

3 Como la Secretaría de la Mujer o el Consejo Nacional de la Mujer.

4 Para una descripción más detallada de estas estrategias ver Archenti, Nélica y Moreno, Aluminé (2002). "Mujeres en Política. Estrategias y Escenarios de Inclusión". VI Congreso de la Asociación Chilena de Ciencia Política. Santiago de Chile. Mayo.

normas constitucionales o códigos electorales, donde se prevén sanciones frente al incumplimiento. Las cuotas son de aplicación inmediata y obligatoria en cada acto electoral mientras que las medidas por objetivos, como los planes de igualdad, consisten en estrategias propositivas no vinculantes. Las normas, que establecen cuotas en el procedimiento de selección de candidatos/as para los cuerpos representativos, son diseñadas 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. Las acciones afirmativas favorables a las mujeres en los cuerpos legislativos se sustentan en que aquellas ven obstaculizado el ejercicio de su derecho a ser representantes en condiciones equivalentes de competitividad, por razones de discriminación y subordinación cultural y social. En un sentido estricto, garantizan el derecho de las mujeres a ser representantes, cuando el mismo aparece vulnerado por la composición del legislativo en términos de género y se sustentan en virtud del principio de igualdad de oportunidades, los derechos de igualdad y libertad y los principios de justicia.

Desde algunas perspectivas de la teoría política, la igualdad de oportunidades puede ser entendida como un trato igualitario o como un resultado igual. La importancia de esta diferenciación reside en que, partiendo de una realidad desigualitaria el trato igual no lleva a resultados iguales y, en consecuencia, para obtener resultados iguales es necesario un trato desigual. De modo que sólo es posible alcanzar resultados iguales a través de tratos diferenciados. Los grados de igualdad dependen del equilibrio de las desigualdades, a través de un sistema eficaz de compensaciones recíprocas entre las mismas (Sartori, 1990). En este sentido, las acciones afirmativas incorporan un trato diferencial en el derecho, a fin de generar un sistema compensatorio de desigualdades iniciales, que garantice un resultado más equitativo. Si bien, en Argentina, antes de la sanción de la Ley 24.012 (Ley de Cupo), la imparcialidad en el trato para acceder a las cámaras legislativas estaba garantizada constitucionalmente y por el principio de igualdad ante la ley, para todos los ciudadanos/as, las posibilidades reales de las mujeres de ejercer su derecho a ser representantes se veían conculcadas por prácticas discriminatorias al interior de los partidos. En este escenario fueron necesarias las cuotas para garantizar la igualdad de oportunidades.

Las acciones afirmativas pueden interpretarse también como garantías de

la libertad, a partir de la distinción entre libertad positiva y negativa, nociones que según Berlin (1974), se desarrollaron históricamente en direcciones divergentes y llegaron a estar en abierto conflicto entre sí⁵. De la aplicación de estos conceptos surge que el derecho legalmente reconocido a las mujeres de ser elegibles garantizaba una libertad negativa, en el sentido que nadie podía impedir la candidatura de una mujer en virtud de sus derechos constitucionales, sin embargo no garantizaba el ejercicio real de esta libertad. La mayoría de las mujeres no gozaban de la libertad positiva para ejercer su derecho a ser representante. La Ley de Cupo puede ser interpretada, entonces, como una medida que tiende a garantizar la libertad positiva de las mujeres para representar.

Las cuotas también se sustentan en los principios de justicia⁶. En los dos principios de justicia de Rawls (1990, 1993), las libertades políticas tienen un status destacado, a fin de garantizar su valor equitativo. La equidad de las libertades políticas debe estar garantizada para todos los ciudadanos, todo el mundo debe tener “una oportunidad equitativa de tener un cargo público e influir en el resultado de las decisiones políticas.” (Rawls, 1990: 73). El primer principio de justicia asegura a cada ciudadano un acceso semejante a puestos de autoridad política, mientras que el segundo principio -denominado principio de la diferencia- acepta desigualdades en beneficio de algunos en virtud de la igualdad de oportunidades, al establecer que las desigualdades deben procurar el máximo beneficio a los sectores menos aventajados de la sociedad.

Representación y representatividad

A fin de comprender los objetivos y los alcances de las acciones afirmativas de género y su relación con la representación política es importante realizar

5 La noción negativa de la libertad alude a la libertad política como “un campo dentro del cual un hombre puede actuar sin obstrucciones de otros (...) Carecemos de libertad política sólo si los seres humanos nos impiden alcanzar una meta.” La noción positiva de libertad “se deriva del deseo que tiene el individuo de ser su propio amo. Deseo que mi vida y mis decisiones dependan de mi mismo (...) Quiero ser (...) un ejecutor-decisor, no alguien por quien se decide...” Los conceptos de libertad positiva y negativa están desarrollados en Berlin, Isaiah. «Dos conceptos de la libertad» en Quinton, Anthony. *Filosofía Política*. FCE. México, 1974.

6 Rawls reformula los principios de justicia de la siguiente manera: 1. Toda persona tiene igual derecho a un régimen plenamente suficiente de libertades básicas iguales, que sea compatible con un régimen similar de libertades para todos. 2. Las desigualdades sociales y económicas han de satisfacer dos condiciones. Primero, deben estar asociadas a cargos y posiciones abiertos a todos en las condiciones de una equitativa igualdad de oportunidades; y, segundo, deben procurar el máximo beneficio de los miembros menos aventajados de la sociedad.

algunas distinciones conceptuales que nos permitan deslindar el derecho a la representación de la representación de género; la representación de la representatividad; el discurso político vinculado a la sanción de la Ley 24.012 del discurso teórico que sustenta las acciones afirmativas y las expectativas y representaciones sociales sobre el desempeño del rol de las legisladoras en las incumbencias propias de ese rol. Este recorrido nos permitirá afirmar que las cuotas son oportunidades institucionalizadas para la construcción de un sistema de representación de género, que no constituyen su garantía legal pero son su condición de posibilidad.

El proceso de selección que tiene lugar dentro de un partido político, a través del cual se designa a una mujer para ser incluida como candidata en una lista, no la convierte en forma inmediata y sin mediaciones en una representante de las mujeres. Por otro lado, la representación de género, entendida como la representación de todas las mujeres, adquiere sentido en el discurso político por su capacidad de convocatoria, su carácter simbólico y como síntesis expresiva de la demanda de representación de un grupo subrepresentado; pero este sentido se diluye en los discursos filosóficos y científicos, no es posible representar a un colectivo tan heterogéneo, atravesado por multiplicidad de diferencias.

Sin embargo, a pesar de que el acceso de las mujeres a posiciones de representación, garantizado por las acciones afirmativas, no implica necesariamente la representación de intereses compartidos por amplios sectores de mujeres, muchos discursos atribuyen –en forma de demanda o exigencia- un carácter específico a la participación femenina en el legislativo, que convierte a las legisladoras en representantes de género. Desde estas perspectivas, las cuotas no son pensadas como garantía legal del derecho de las mujeres a ser representantes sino como garantía del derecho a ser representadas en tanto mujeres, lo que pone en juego no sólo a la representación sino también a la representatividad.

Durante los debates parlamentarios producidos en ocasión del tratamiento de la Ley 24.012, se destacaban dos posiciones que consideraban a los cupos como creadores de representación de género pero resultaban en interpretaciones políticas encontradas: una apoyaba la sanción de la Ley argumentando que las cuotas daban respuesta a amplias expectativas sociales sobre la incorporación de mujeres al Congreso como representantes de intereses femeninos, mientras que la otra se ubicaba en la oposición, por temor a que se desvirtuara la representación democrática, a través de la incorporación de representantes de intereses sectoriales en las cámaras. Muchos de estos argumentos tienden a

sustentarse en paradigmas de género esencialistas, que le atribuyen a las mujeres características naturales que las convierten en un tipo particular de animal político portador de virtud y humanismo. A partir de allí la defensa de las cuotas no se estructura en términos de pluralismo, derechos iguales, ampliación de la representación o procesos de democratización, sino en una supuesta capacidad femenina universalmente compartida para modificar los temas, las visiones y las prácticas de la política volviéndola más humana y virtuosa⁷.

La teoría de la representación se ha desarrollado en tres direcciones: representatividad (semejanza o similitud); mandato (delegación) y responsabilidad (Sartori 1992). En el caso de las cuotas la perspectiva que aparece como más obvia es pensar que las mujeres representan a mujeres en virtud de la semejanza que las une, por el hecho de su pertenencia a un mismo colectivo, sector social o grupo genérico. Esta posición puede estar basada en similitudes naturales que desembocan en orientaciones esencialistas⁸ o en similitudes sociales basadas en la idea de la especificidad de una práctica social femenina o de alguna posición social compartida en virtud de la situación de subordinación de las mujeres; en este caso podemos hablar de orientaciones sociológicas o culturalistas. Ambas perspectivas parten de homogeneizar el colectivo de mujeres según algunos criterios que lo convierten en un grupo definido por su unicidad⁹. A partir de esta concepción, la sola pertenencia a un grupo o sector, entendido como una unidad conformada por individuos idénticos (natural o socialmente), garantizaría la capacidad de cada una de las partes para representar al todo.

Sin embargo, las mujeres constituyen un colectivo extenso, altamente heterogéneo, donde confluyen diferencias económicas, sociales, políticas y étnicas; donde se definen diferentes tipos de relaciones sociales, sistemas valorativos, intereses e ideologías. Considerar a las mujeres como una identidad coherente, con independencia de sus diferencias en todas sus posiciones sociales, significa vaciar de significado a su espacio de representación. No es posible representar a todas las mujeres sin tomar en cuenta la multiplicidad de sus demandas, muchas de las cuales son contradictorias entre sí.

7 Para la temática sobre una moral diferenciada en varones y mujeres, consultar Carol Gilligan. *La moral y la teoría*. FCE. México, 1985.

8 Dentro de la corriente esencialista se destaca la perspectiva maternalista. Elshtain, Jean B. (1982) "Antigone's Daughters" en *Democracy 2*; "Feminism, Family and Community" en *Dissent 29*; Ruddick, Sara (1980). "Maternal thinking" en *Feminist Studies 6*.

9 Chantal Mouffe desarrolla una crítica al esencialismo en «Feminismo, ciudadanía y política democrática radical» en *Debate Feminista*. Año 4. Vol. 7 México, marzo 1993. Otra crítica al maternalismo fue desarrollada por Mary Dietz en «Feminismo y teorías de la ciudadanía», en *Debate Feminista*. Año 1. Vol. 1 México, marzo 1990.

También se ha interpretado la participación de las mujeres en el legislativo como una representación simbólica de género, en el sentido que la presencia de una mujer en el Parlamento simboliza la presencia de todas las mujeres. Desde esta concepción, las mujeres parlamentarias se convierten en símbolos y modelos identificatorios, su sola presencia produciría modificaciones culturales y subjetivas en la sociedad: no interesa su "quehacer" sino su "estar ahí". Algunas autoras feministas latinoamericanas han defendido las cuotas con argumentos de este tipo: «las cuotas conllevan un punto positivo innegable: la mediación simbólica que la representación misma realiza. Aquí el acento radica en el aspecto simbólico de la representación: la confrontación con el código cultural»¹⁰. Sin embargo, si aceptamos que la representación conlleva algún tipo de responsabilidad en el accionar representativo, la representación de género no puede estar basada solamente en la sustitución de identidades o en la presencia simbólica. Las características asignadas a los individuos no garantizan las acciones que realizarán. Según Pitkin (1985), en el marco de estas perspectivas no tiene cabida la representación entendida como responsabilidad, ya que ésta exige el control y la rendición de cuentas y sólo se puede rendir cuentas por lo que se ha hecho, no por lo que se es.

La representación como semejanza, también subyace a la idea liberal del parlamento como un espejo de la sociedad, como un cuerpo que refleja al pueblo en virtud de su composición.¹¹ Desde esta concepción se considera que los géneros deben estar representados en alguna proporcionalidad en la Cámara, de la misma manera que deben estar representadas las mayorías y minorías a través de un sistema proporcional que garantice la presencia de los grupos que conforman el electorado. La representación por similitud puede también ser analizada como una representación basada en el reconocimiento y en el sentir de los actores sociales. Podría afirmarse que las mujeres se sienten mejor representadas por mujeres y/o que las mujeres representantes se sienten más comprometidas e identificadas con las mujeres a representar. Sin embargo, resulta difícil pensar en la representación como una decisión arbitraria del representante, la representación no puede reducirse a la intención representativa (Pitkin, 1985).

Por otro lado, la posibilidad de la representación de género, dentro de

10 Lamas, Marta. "¿De quién es la política? Crisis de representación: los intereses de las mujeres en la contienda electoral" en *Debate Feminista*. Año 2. Vol. 4. Septiembre, 1991

11 Esa madrugada, la aprobación del proyecto consensuado de Ley de Salud Reproductiva fue coronada por una lluvia de profilácticos que cubrió las bancas, para sorpresa de los legisladores quienes reaccionaron con humor, con furia o con sentido práctico recogiendo y guardando en sus bolsillos los condones.

un sistema de partidos, depende del espacio de poder que logren las mujeres políticas interesadas en estos temas en el seno de sus partidos para incorporar políticas con contenido de género en los programas partidarios y de la capacidad de negociación de las legisladoras en el interior de sus bloques para concitar apoyos a sus proyectos.

Sin embargo, no es posible desconocer que la demanda de representación de género sustentaba el reclamo del cupo y que, a pesar de su diversidad de posiciones e intereses, las mujeres como colectivo, se constituyeron en sujeto de demandas de inclusión en el campo político. En esa confrontación la representación se convirtió en un reclamo compartido y prioritario porque es la condición de existencia política, la oportunidad institucionalizada para el reconocimiento de derechos y la satisfacción de reclamos. Desde un lugar compartido de exclusión caracterizado por la carencia de voz pública para expresar los propios intereses, la fragilidad del amparo legal y la ausencia de reconocimiento y visibilidad política, la exigencia compartida se traduce en la demanda del acceso a posiciones de representación.

Aunque el incremento de mujeres en el proceso de decisiones no asegura *per se* la representación de género, ni siquiera garantiza estilos de política más democráticos, su presencia en el poder significa la oportunidad de incorporar a la agenda pública y política nuevas temáticas, nuevos reclamos, nuevas perspectivas que resulten en transformaciones en la condición y dinámica de la ciudadanía de las mujeres y de otros grupos subrepresentados. De este modo algunas legisladoras se constituyen en intermediadoras de los intereses de género en la medida que reinterpretan, reorganizan y expresan, dentro de un proyecto político, demandas del colectivo femenino.

Si bien el acceso a los cuerpos representativos no garantiza la representatividad, el posicionamiento y la capacidad de poder e influencia de los actores sociales y políticos generan oportunidades diferenciadas para cada uno de ellos. En ese sentido las cuotas constituyen oportunidades institucionalizadas para la construcción de un sistema de representación de género, a través de la relación, comunicación y negociación de las organizaciones de mujeres de la sociedad civil y de las mujeres de la esfera política.

Cuotas de género en Argentina

Las mujeres organizaron luchas por su inclusión en el campo de la política desde fines del siglo XIX. Si bien la obtención del derecho al sufragio y del status

de ciudadanía modificaron sustancialmente su posicionamiento en la esfera pública, la conquista del voto no puso fin a su exclusión en la política. Las leyes del sufragio femenino garantizaron el derecho a ser electoras pero no resultaron en el ejercicio igual del derecho a representar, ni en la distribución equitativa de cargos públicos de responsabilidad o de puestos de decisión en los partidos políticos.

Durante la segunda mitad del siglo XX, si bien constitucionalmente -en tanto ciudadanas- gozaban de la garantía de la libertad negativa para ejercer sus derechos políticos, la discriminación de género al interior de los partidos les impedía poner en práctica el derecho a ser electas. Las disposiciones constitucionales de igualdad política no constituyeron un marco legal suficiente ni eficiente, la persistencia de pautas culturales patriarcales y la distribución desigualitaria del poder político revelaron la necesidad de medidas específicas para garantizar la igualdad en términos de género.

En los '90, la lucha por el reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres se orientó hacia el proceso de toma de decisiones, en particular hacia los cargos de representación legislativa. El ingreso de las mujeres a la ciudadanía a través del sufragio no había redundado en una participación equitativa en los procesos de decisión, y la exclusión de las mujeres del proceso decisorio, que se traducía en un ejercicio incompleto de su ciudadanía, fue considerado un déficit de la democracia.

La incorporación de cuotas de mujeres en las listas de candidatos/as fueron propuestas de corrección de este déficit que vulneraban el principio de igualdad, a través de oportunidades desiguales. Estas modificaciones a los mecanismos institucionalizados de selección de candidatos/as orientadas a garantizar la presencia de mujeres en las listas electorales fueron consideradas atentatorias al principio de igualdad universal. Al incorporar la diferenciación en el derecho, el trato preferencial para un sector de la ciudadanía fue entendido como una traición al ideal universalista.

La respuesta de las defensoras de las cuotas fue presentarlas como medidas correctivas de la falta de igualdad de oportunidades, orientadas a garantizar un ejercicio más efectivo de la ciudadanía de las mujeres, a través de la ampliación de su presencia en el ámbito institucional de la representación; y transitorias hasta que el equilibrio de las oportunidades las volviera innecesarias. De este modo las cuotas que, en tanto medidas preferenciales violentaban el principio de la igualdad, se constituían en guardianas de aquello que violentaban. Las mismas han significado un avance en términos de equidad de género a través del establecimiento de oportunidades institucionalizadas de mayor participación en las cámaras legislativas. Si bien las políticas igualitarias de género son relativamente

recientes, en aquellos países donde se sancionaron leyes vinculantes se amplió en forma considerable la participación de las mujeres en los parlamentos.

Sanción de la Ley 24.012

Mientras que en algunos países se establecieron cupos en los estatutos de los partidos políticos que operan en sus elecciones internas¹², en la Argentina se establecieron a través de una ley nacional que obliga a todos los partidos a incorporar mujeres en las listas de candidatos/as, inscribiendo en el derecho un trato preferencial hacia las mujeres. La peculiaridad del caso argentino reside en que las cuotas operan en el régimen electoral y no en el sistema de partidos, constituyendo una medida obligatoria para todos los partidos políticos.

Argentina fue el primer país latinoamericano que incorporó cupos en su legislación nacional. A fines de 1989, la Senadora de la Unión Cívica Radical (UCR), Margarita Malharro de Torres, presentó en el Senado argentino un proyecto de ley modificatorio del Código Electoral Nacional, que dio lugar a la Ley 24.012 que tuvo sanción definitiva el 6 de noviembre de 1991 en una sesión especial de la Cámara de Diputados. De acuerdo con la letra de la misma, el artículo 60 del Código Electoral Nacional establece 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 resultar electas. No será oficializada ninguna lista que no cumpla estos requisitos".

La Ley se aplicó por primera vez en 1993 en la renovación parcial de la Cámara de Diputados de la Nación y fue reglamentada a través del Decreto N° 379/93 del Ejecutivo Nacional (Presidente Carlos Menem) que establecía la cantidad mínima de mujeres en función del número de cargos a renovar. Con la aplicación de la Ley, un número importante de mujeres accedió a las bancas del Poder Legislativo Nacional y posteriormente, en las provincias del país, se sancionaron leyes similares a nivel distrital.

La sanción de la Ley también tuvo efectos internacionales, en la medida que aceleró la presentación y sanción de propuestas legislativas similares en varios países de la región, entre ellos, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador,

12 Algunos ejemplos de partidos latinoamericanos que han establecido cuotas de género para los cargos de conducción partidaria son los siguientes: el Partido por la Democracia en Chile, el Frente Sandinista en Nicaragua, Acción Democrática en Venezuela, el Partido dos Trabalhadores en Brasil, el Partido Liberación Nacional y el Partido Unidad Social Cristiano en Costa Rica.

México, Perú, y Venezuela¹³. La implementación de las cuotas ubicó a la Argentina en un lugar destacado, en términos comparativos internacionales, respecto a la representación de mujeres en los cuerpos legislativos.

En el Senado de la Nación la Ley fue aplicada por primera vez en el año 2001. En esa ocasión la Cámara se renovó en su totalidad, la elección se realizó a través del voto directo de la ciudadanía y el número de sus miembros aumentó en un 50% por la inclusión de un senador/a por la minoría¹⁴. En diciembre de 2000, el Decreto N° 1246/2000 del Ejecutivo Nacional (Presidente Fernando de la Rúa) sustituyó al decreto del Presidente Menem, estableciendo: a) el ámbito de aplicación de la Ley de Cupo (diputados, senadores y constituyentes nacionales)¹⁵ en forma taxativa, b) que en el cálculo del cupo mínimo, las fracciones menores a la unidad debían computarse como la unidad superior¹⁶ y c) criterios para el reemplazo de candidatas mujeres en el caso de fallecimiento, renuncia o incapacidad previa a los comicios. La aplicación de la Ley resultó en un importante aumento de la participación de las mujeres en el Senado, ubicando a la Argentina en el primer lugar a nivel mundial.

13 En Bolivia, La Ley 1704 de Reforma a la Ley Electoral (1997) estableció una cuota de 30% de mujeres, en aplicación del Art. 60 de la Constitución Política del Estado. En 1996, Brasil se convirtió en la segunda nación latinoamericana en adoptar una ley que obligaba a los partidos políticos a llevar un mínimo de 20% de mujeres en las listas legislativas municipales; en 1997, modificó la legislación para aumentar este piso al 30% a partir del año 2000 e incorporar el 25% en las listas de cargos legislativos nacionales. En septiembre de 1999, el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica resolvió que «el 40% de participación de las mujeres en las papeletas para la elección de diputados, regidores y síndicos, debe ser en puestos elegibles». En febrero de 1997 se sancionó, en Ecuador, la norma por la que las listas nacionales legislativas debían incluir un mínimo de 20% de mujeres. El Parlamento de Mujeres impulsó en México la modificación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para que se garantice que en las listas de representación popular ninguno de los dos sexos tenga más del 70% en las elecciones proporcionales. En Perú, los partidos políticos se vieron obligados a incluir un mínimo de 25% de mujeres candidatas (Ley 26.859). En algunos países de la región, las cuotas se extendieron a otros ámbitos de la estructura del Estado y a otros grupos discriminados. En Colombia se han propuesto cuotas de un mínimo de 30% en los gabinetes de los ejecutivos y en las altas Cortes de Justicia. En Brasil, a través de un decreto, el Presidente Fernando Henrique Cardoso estableció cuotas del 20% para negros, 20% para mujeres y 5% para minusválidos en las ofertas de empleo público de la Administración del Estado (2002).

14 Estas modificaciones estaban previstas en la reforma constitucional de 1994.

15 Para esa fecha, por la reforma constitucional de 1994, se había establecido la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires y en consecuencia este distrito ya no se regía por las disposiciones de la ley nacional.

16 En el decreto de Menem el corte se establecía en la fracción 0,50 resultando que, por ejemplo, en el caso de 4 y 8 cargos a renovar la cantidad mínima de mujeres era 1 y 2 respectivamente, no dando cumplimiento al mínimo de 30% establecido por la Ley. Por otro lado, desde algunos sectores se intentaba establecer dudas sobre la aplicabilidad de la Ley en las elecciones de la Cámara de Senadores del 2001. La firma del nuevo decreto reglamentario de la Ley que garantizaba la aplicación de las cuotas en el Senado fue promovida desde el Consejo Nacional de la Mujer con el apoyo de diversas agrupaciones de mujeres de partidos y de la sociedad civil.

Alcances de la Ley 24.012

Teniendo en cuenta que existen diferentes interpretaciones del cupo, de las expectativas sociales que las mismas generaron y de las intencionalidades políticas que las sustentan, partimos de las siguientes premisas para evaluar sus efectos:

- La primacía del principio de igualdad en los reclamos de inclusión en el proceso de toma de decisiones no ha significado la ausencia de especificidades vinculadas a las mujeres (diferencia), tanto en el debate que suscitó la Ley como en sus efectos.
- El acceso a posiciones de decisión garantizado por las cuotas constituye *per se* un objetivo éticamente deseable en términos de igualdad y justicia, independientemente de la conciencia de género de las representantes.
- La heterogeneidad del grupo social que conforman las mujeres no permite la construcción de una identidad femenina compartida por todos sus miembros, ni la identificación de intereses comunes a todas ellas.
- Las cuotas no son garantía de la representación de género, sólo garantizan el derecho de las mujeres a ser representantes en un régimen democrático. Amparan el derecho de acceso a la representación, no a la representatividad.
- La representatividad es una construcción social y en el proceso de construcción de la representación de género las cuotas operan como oportunidades institucionalizadas para su constitución.
- El peso numérico sumado a la mayor experiencia en la práctica legislativa amplía la capacidad de negociación de las legisladoras para generar acuerdos políticos y articular alianzas al interior de la Cámara que den mayor apoyo a sus proyectos. El alcance de una masa crítica genera condiciones para poner en práctica la presión parlamentaria a través del quórum.
- En un sistema de partidos, la lealtad y disciplina partidarias tienden a primar sobre la solidaridad de género.
- La construcción de poder de las mujeres políticas al interior de sus partidos y bloques, generando apoyos y alianzas favorables a los proyectos de género, constituye una condición *sine qua non* para la promoción de los mismos.
- Modificaciones institucionales como las reformas electorales pueden obstaculizar el alcance y la permanencia de los efectos de la Ley.
- El control ciudadano, ejercido por las mujeres organizadas de la sociedad civil, constituye un factor crucial en el proceso de construcción de un sistema representativo equitativo en términos de género y de la representatividad de las representantes.

A partir de estas premisas consideramos que los efectos de la Ley de Cupo pueden ser evaluados en las siguientes dimensiones:

- La profundización del proceso de democratización, tomando como eje la igualdad política y la ciudadanía plena de las mujeres.
- El reconocimiento social y político de las diferencias de género, centrando el análisis en la inclusión de temáticas vinculadas a la mujeres en la agenda social y política.
- El reconocimiento sociocultural, evaluando los efectos identificatorios que a nivel social produce la presencia de mujeres en cargos y posiciones tradicionalmente asignados a los varones.
- La generación de condiciones favorables para la constitución de pactos, acuerdos o coaliciones entre las mujeres, tanto al interior de los partidos y los poderes del Estado como entre las mujeres que ocupan cargos de representación y las mujeres organizadas de la sociedad civil.
- El impacto que la presencia de un conjunto amplio de mujeres en cargos de decisión tiene sobre la calidad de vida, a través de la elaboración de programas y la sanción de leyes orientados al diseño de políticas públicas.
- Las formas de inserción y los estilos de las prácticas políticas y legislativas de las mujeres en los procesos de decisión.
- Los niveles de compromiso de las mujeres políticas con las agendas de las mujeres de la sociedad civil y del movimiento feminista.
- Los criterios de selección que han predominado al interior de los partidos en la nominación de las mujeres integrantes de las listas de candidatos/as.
- La constitución de instancias o intermediaciones de representación de género.

El análisis y la interpretación de la evidencia empírica que sustenta nuestras investigaciones nos permiten afirmar que los principales efectos de las cuotas pueden sintetizarse del modo siguiente¹⁷:

17 Los resultados presentados corresponden a las siguientes investigaciones: Archenti, Nélica y Aznar, Luis (2000) "Women representatives and Citizenship. Law of quotas effects in Argentina". *International Political Science Association*. Quebec. Agosto; Archenti, Nélica y Gómez, Patricia (2000), "Acciones afirmativas y representación de género: Los efectos de la Ley de Cuotas en Argentina, 1983-1997" en *Voces en conflicto, espacios de disputa*. Instituto Interdisciplinario de Estudios de Género. Universidad de Buenos Aires. formato CD; (1994). Las legisladoras argentinas. Su quehacer en la transición democrática 1983-1991 "en Revista *América Latina, Hoy*. Universidad Complutense de Madrid- Universidad de Salamanca. Segunda Epoca N° 9. Noviembre.

- Ampliaron el acceso de las mujeres a los cuerpos legislativos. La aplicación de la Ley modificó sustantivamente la composición de las Cámaras del Congreso Nacional en términos de sexo, y produjo un efecto multiplicador en las legislaturas provinciales argentinas y en otros países latinoamericanos que sancionaron normas similares.

Cuadro I:

Cámara de Diputados del Congreso Argentino

Año	
Porcentaje de Diputadas	
1983	3.94
1985	4.33
1987	4.72
1989	4.72
1991	5.45
1993	14.40
1995	28.02
1997	28.40
1999	28.44
2001	29,57

Fuente: Dirección de Información Parlamentaria. Congreso de la Nación.

Los datos corresponden a cada renovación de la Cámara.

Cuadro II:

Cámara de Senadores del Congreso Argentino

Año	Porcentaje de Senadoras
1999	4,17
2001	36,11

Fuente: Dirección de Información Parlamentaria. Congreso de la Nación.

- El acceso de un número importante de mujeres a las Cámaras contribuyó a la ampliación de su acceso a posiciones de liderazgo en las comisiones parlamentarias.

Cuadro III:

Diputadas en posiciones de liderazgo en comisiones
Porcentaje sobre el total de comisiones de la Cámara de Diputados
con autoridades designadas

Año	Presidencia	Vicepresidencia
1991	9,68	6,45
2002	26,67	25,00

Fuente: Dirección de Información Parlamentaria. Congreso de la Nación

Cuadro IV:

Senadoras en posiciones de liderazgo en comisiones
Porcentaje sobre el total de comisiones de la Cámara de Senadores
con autoridades designadas

Año	Presidencia	Vicepresidencia
1992	9,83	6,25
2002	39,13	39,13

Fuente: Dirección de Información Parlamentaria. Congreso de la Nación

- El aumento del número de representantes mujeres se tradujo en su actividad legislativa. En el período 1983-1991 (previo a la sanción de la Ley), el número de firmas de mujeres en proyectos legislativos asciende a 2.799 mientras que entre 1993 y 1997 (período posterior a la Ley) se contabilizan 16.087 firmas de diputadas en proyectos presentados.
- Favorecieron la inclusión de temáticas vinculadas a las mujeres en la agenda legislativa. La mayor presencia de mujeres en las Cámaras redundó en la incorporación de diversas demandas del movimiento de mujeres/feminista a la agenda parlamentaria. Entre 1993 y 1997, primer período legislativo con vigencia de la Ley, las diputadas presentaron 323 proyectos con contenidos de género referidos a diversos temas. Algunos de ellos se orientaban al fortalecimiento institucional de las mujeres dentro de los organismos del Estado, como la propuesta de elevar las cuotas al 50%, la creación del Foro Nacional de Mujeres parlamentarias y del Consejo Nacional de la Mujer por vía de una ley nacional. Este último proyecto se orientaba a garantizar la permanencia

y la dependencia directa de este organismo del ejecutivo nacional, dentro del organigrama del Estado.

También se presentaron proyectos que establecían cuotas para mujeres en las estructuras sindicales¹⁸. Se presentaron varios proyectos modificatorios del Código Civil tendientes a garantizar el ejercicio efectivo de derechos, vinculados al matrimonio y la familia en lo referente a bienes patrimoniales y cuotas alimentarias. Otros, referentes a violencia doméstica, violencia sexual en el ámbito familiar y acoso sexual. Se encuentran también proyectos referidos al trabajo de las mujeres, a las jefas de hogar, a la salud de las mujeres, la educación, la previsión social y los derechos reproductivos. Los derechos reproductivos están en la base de la posibilidad de participación efectiva de las mujeres, los proyectos sobre derechos reproductivos convierten al Estado, a través del sistema de salud pública, en responsable de los servicios necesarios para brindar información y asistencia para la prevención del embarazo, y de este modo, convertir la decisión de tener hijos en una opción libre que garantice la participación de las mujeres en la sociedad civil y política en condiciones de mayor libertad e igualdad¹⁹.

También presentaron repudios a la discriminación contra las mujeres en diferentes ámbitos -organismos públicos, academias nacionales, medios de comunicación de masas, a violaciones de los derechos humanos en otros países- y propuestas para modificar el uso sexista del lenguaje en los documentos oficiales. Otros proyectos tienen por objeto fortalecer el reconocimiento social y cultural hacia las mujeres, haciendo visible actividades que tienden a destacar temáticas de género o mujeres destacadas. El objetivo de los mismos impacta en el orden de lo simbólico y tiende a sustituir modelos discriminatorios hacia la mujer con una nueva imagen revalorizada tanto en la sociedad civil como en la esfera política. Se trata de apoyos a Congresos, Foros, Encuentros, Seminarios relativos a las mujeres, al establecimiento de fechas conmemorativas (Madres de Plaza de Mayo, Derechos Políticos de la Mujer, Día Internacional de la Mujer, de no violencia contra la Mujer), reconocimiento de la labor realizada por diferentes organismos a favor o promoción de las mujeres y homenajes a mujeres destacadas en diferentes ámbitos -la política, la ciencia, las artes, la cultura, los derechos humanos-.

- Garantizaron la libertad positiva de las mujeres para representar a la

18 El 6 de noviembre de 2002 se sancionó una ley, votada por unanimidad en el Senado de la Nación, que establece cuotas para mujeres en las elecciones sindicales.

19 El 30 de octubre de 2002 se sancionó en el Senado de la Nación la Ley de Salud Reproductiva.

ciudadanía sin conformar necesariamente representación de género. Las diputadas electas no orientaron principalmente su actividad legislativa a proyectos vinculados a la defensa de intereses femeninos, legislaron en relación a todos los aspectos de la vida nacional. Durante el período 1993-1997, el número de firmas de legisladoras en proyectos con contenidos de género es sustancialmente menor que en proyectos no referidos específicamente a mujeres (ver Cuadro V). Por otro lado, durante este período el 29% de las diputadas no fueron autoras de ningún proyecto referido específicamente a mujeres.

- La incorporación de nuevas diputadas a la Cámara se tradujo en un mayor peso relativo de los apoyos a proyectos de género, esto se observa en el aumento del porcentaje de firmas de legisladoras en proyectos con contenido de género en los años posteriores a cada renovación parcial de la Cámara, cuando se incorporan nuevas diputadas en virtud de la Ley de Cuotas, según los datos siguientes:

Cuadro V:

Firmas de diputadas en proyectos legislativos 1993-1997

Porcentajes

Año	Firmas en proyectos de género	Firmas en otros proyectos	Total
1993*	6.2	93.8	100
1994	10.1	89.8	100
1995*	5.6	94.2	100
1996	8.0	92.0	100
1997*	5.2	94.8	100
Total	7.2	93.0	(16.087)

Fuente: Elaboración basada en datos de la Dirección de Información Parlamentaria del Congreso de la Nación

*Años electorales. Los diputados/as electos asumen el día 10 de diciembre del año electoral.

- Generaron mediaciones simbólicas, a través de modelos identificatorios que promueven la visibilización de la actividad política como una tarea de varones y mujeres. Con posterioridad a la Ley de Cuotas se verifica una mayor presencia de mujeres en la competencia electoral y un efecto multiplicador en las organizaciones de la sociedad civil. Las mujeres sindicalistas se movilizaron a favor de la cuota en las asociaciones gremiales, y mujeres de asociaciones profesionales plantearon reclamos judiciales

por su exclusión de las comisiones directivas de sus organizaciones.

- La mayor presencia de mujeres en la Cámara facilitó la relación "mujeres representantes- movimiento de mujeres/feminista" y se tradujo en la recepción de algunas demandas que se expresaron en proyectos legislativos.
- La protección y ampliación de derechos expresados en los proyectos de género presentados por las legisladoras se orientaron tanto al ámbito público como privado. La importancia del interés manifestado en ambos ámbitos se profundiza por el vínculo entre ellos, en el sentido que la desigualdad o desventaja en el área doméstica pone en riesgo la igualdad en la esfera pública y, en consecuencia, los principios de ciudadanía.
- Los proyectos de género presentados se refieren a una amplia gama de derechos constitutivos de diferentes dimensiones de la ciudadanía de las mujeres, reflejando la voluntad de crear o garantizar diferentes generaciones de derechos (civiles, políticos, sociales, de reconocimiento sociocultural).

Cuadro VI:

Proyectos de género presentados por diputadas 1993-1997

Tema	Número	Porcentaje
Derechos políticos	30	9.3
Derechos civiles	46	14.2
Derechos sociales y humanos	121	37.5
Repudio a casos de discriminación	11	3.4
Reconocimiento social	66	20.4
Identidad simbólica	47	14.6
Otros	2	0.6
TOTAL	323	100

- El acceso de más mujeres a cargos de decisión genera oportunidades institucionales para la ampliación de la ciudadanía de las mujeres, ya sea a través de la conquista de nuevos derechos como por el impulso de medidas tendientes a garantizar el ejercicio de derechos preexistentes.
- El acceso a posiciones de toma de decisiones posibilita a las diputadas la ampliación de su espacio de poder y negociación al interior de los partidos. Este es probablemente uno de los efectos más postergados de la Ley, debido a la reticencia en las estructuras partidarias a promover

la inclusión de mujeres en los procesos de decisión. La Convención Nacional de la Unión Cívica Radical incorporó el Cupo Femenino en las listas para cargos partidarios en su Carta Orgánica en diciembre de 2000.

Los cupos se generan como mecanismos institucionales tendientes a garantizar la igualdad de oportunidades y de trato, pero fundamentalmente operan como oportunidades institucionalizadas de participación, representación y confrontación.

Limitaciones a la Ley 24.012

Las limitaciones a la Ley que provienen de diferentes orígenes: a) algunas surgen de la Ley misma, b) otras, de su interpretación, c) de su aplicación por los partidos políticos y d) de su dependencia respecto al sistema electoral.

Una primera limitación se vincula con la arbitrariedad del porcentaje fijado en la Ley. Las cuotas establecen la obligación de los partidos de conformar las listas con un porcentaje mínimo de mujeres, que en diferentes países ha variado entre el 20% y el 40%. Esta proporción de mujeres en las listas de candidatos/as no resulta de la aplicación de un parámetro que exprese en alguna medida una distribución real en la sociedad (como es el caso de la representación proporcional que se establece a partir del número de votos), por el contrario se trata de porcentajes arbitrarios acordados a través de negociaciones políticas. Las resistencias que generaron las acciones afirmativas en los partidos y dirigentes políticos, ante la obligatoriedad de ceder lugares en las listas de candidatos/as, marcaron el horizonte de la negociación sobre las proporciones de candidaturas de mujeres políticamente viables en cada país.

La segunda limitación se refiere a la interpretación minimalista de la Ley que realizan los partidos, a través de la cual la mayoría de las veces el mínimo de 30% establecido en la Ley se convierte en un techo. Se realizaron intentos por superar esta limitación a través de la presentación de proyectos legislativos tendientes a elevar las cuotas al 50%, tomando como referencia la discusión sobre "la paridad" en Francia.

Otra de las limitaciones de las cuotas se vincula a la dinámica interna de los partidos políticos. En la medida en que los partidos tienen el monopolio en la designación de candidatos/as, su nivel de democratización interna en este proceso de selección condiciona que el cumplimiento de la Ley se traduzca en respuestas universalistas o particularistas. Una respuesta particularista consiste en una

aplicación formal de la Ley que muchas veces se expresa en la designación de candidatas con bajos niveles de autonomía, que garantizan lealtades determinadas por relaciones adscriptas, como el parentesco. Este fenómeno tiende a ser mayor en partidos con liderazgos fuertes que impulsan mecanismos internos de selección basados en acuerdos de cúpulas y no en la elección de los afiliados/as. Las organizaciones más abiertas que dan lugar al debate y la participación deliberativa generan escenarios más favorables para que las mujeres construyan una base política territorial propia aumentando, en el interior de los partidos, su capacidad de presencia, presión y negociación (Archenti y Moreno, 2002).

La cuarta limitación se encuentra en la dependencia que tienen las cuotas respecto del sistema electoral. El establecimiento de cuotas en las listas de candidatos/as se ha demostrado efectivo en el marco de sistemas proporcionales basados en listas partidarias cerradas y bloqueadas. Las modificaciones del sistema electoral tendientes a la apertura de las listas (voto preferencial, tachas) o la incorporación de distritos uninominales derivan en reducciones importantes en el porcentaje de mujeres candidatas, fragilizando la efectividad de la medida de acción afirmativa. Las experiencias de aplicación de diferentes sistemas electorales en distintos distritos del país y los estudios comparativos con otros países indican que todos tienen efectos negativos sobre el acceso de las mujeres a las bancas legislativas en comparación con el sistema proporcional con lista cerrada y bloqueada con cuotas de género (Rule, 1987; Rule y Zimmermann, 1992; Norris, 1993; Jones, 1997).

¿Después de la cuota, qué?

Con posterioridad a la sanción de la Ley de Cupo, la organización interpartidaria de mujeres políticas²⁰, que promovió su sanción, se desmovilizó y sus miembros concentraron su militancia en los partidos, en la medida que la vigencia de la Ley dio lugar a la competencia entre las mujeres por los lugares en las listas de candidatos/as.

La Ley no flexibilizó las estructuras de poder al interior de los partidos, éstos siguieron siendo un escenario reactivo y poco permeable a incorporar mujeres en sus niveles de decisión. Por otro lado, las mujeres se enfrentaron con dificultades para generar espacios de poder partidario, atravesadas por lealtades

20 Red de Feministas Políticas

hacia los dirigentes, posicionadas en diferentes corrientes internas y tensionadas por su propia competencia ante los pocos espacios que se abrían, vieron debilitada y reducida su capacidad de integración y negociación como grupo.

Sin abandonar la militancia partidaria muchas mujeres iniciaron una estrategia organizativa paralela -siguiendo el ejemplo de otros países latinoamericanos- y se nuclearon en asociaciones civiles (ONGs) focalizadas en temáticas y preocupaciones vinculadas con sus intereses. Esta mirada hacia lo social fue parte de una estrategia para dar respuesta a una multiplicidad de demandas que no encontraban expresión a través de los partidos, como una búsqueda de inserción en la sociedad y como un camino para generar apoyos que eventualmente pudieran traducirse en expresiones de poder propio al interior de los partidos.

En la sociedad civil muchas mujeres encontraron un escenario propicio para la expresión de sus reclamos, a través de canales institucionalizados y la posibilidad de generar una voz pública y de acceder a recursos para el diseño y la implementación de programas y acciones colectivas. Diversos grupos de mujeres sin vinculación partidaria adoptaron estrategias semejantes.

En la mayoría de los casos, estas organizaciones se generaron alrededor de áreas problemáticas definidas y orientaron su accionar hacia un horizonte determinado de intereses, con objetivos precisos. Su surgimiento y desarrollo muchas veces fue promovido desde organismos internacionales, desde los gobiernos y desde los propios partidos. Se diferencian por su nivel de estructuración formal y su capacidad de presión, influencia y articulación de reclamos. La capacidad de intermediar en forma significativa entre la sociedad y el Estado aumenta cuando se nuclean en redes²¹ y muchas veces superan los límites estatales y nacionales a través de redes y organismos internacionales. Muchas actúan en la sociedad civil como nuevas instancias de representación de intereses de género, develando la transversalización de género en los problemas sociales sobre los que accionan. Trabajan sobre temáticas diversas como: salud, pobreza, violencia, derechos sexuales, derechos humanos, derechos de la infancia, tráfico de personas, medio ambiente, etc. Generan nuevos discursos, articulan y difunden información, ofrecen servicios (médicos, psicológicos, legales), participan en el diseño de políticas y organizan acciones de lobby y campañas de presión sobre las autoridades.

²¹ Las redes generalmente están centradas en áreas o problemáticas determinadas. Algunos ejemplos son la Red Nacional por la Salud de la Mujer; La Red Argentina de Género, Ciencia y Tecnología y el Foro Internacional de Mujeres contra la Corrupción.

La mayoría funciona dentro de las reglas establecidas, en vinculación con los gobiernos y organismos internacionales a quienes recurren en búsqueda de reconocimiento institucional y financiamiento para sus proyectos. Resultan funcionales a los gobiernos en la medida en que resuelven en forma eficiente problemas con apoyo desde el Estado, pero la dependencia económica de sus programas en relación a instituciones financieras multilaterales y agencias de gobierno puede debilitarlas en sus demandas y en las negociaciones. Sus estrategias tienden a desarrollarse a través de la participación dentro de los marcos institucionales existentes, estructurando demandas políticamente viables. Promueven la educación cívica, la capacitación de adolescentes y jóvenes, la salud, la igualdad de género, los derechos reproductivos, la transparencia en la gestión política, la tolerancia frente a minorías sexuales, nacionales, económicas, étnicas a través de un repertorio de acciones pedagógicas, formativas, asistenciales, de investigación, de difusión, de lobby y de influencia. Frente a problemáticas puntuales organizan campañas de apoyo y/o de presión a favor de modificaciones institucionales que favorezcan la calidad de vida de las mujeres y de otros grupos subrepresentados y les garanticen el ejercicio de sus derechos²².

Algunas organizaciones combinan estas acciones con estrategias de oposición a las políticas gubernamentales y discursos críticos²³ y promueven acciones centradas en generar visibilidad a través de la protesta pública, la movilización popular y la confrontación. El poder de este tipo de ONGs se basa fundamentalmente en el trabajo voluntario de sus miembros, sustentado en la convicción ética de sus objetivos, y en su capacidad de convocatoria y movilización.

Las ONGs presentan algunas ventajas para las mujeres frente a los partidos, que se vinculan a algunos principios organizativos basados en el predominio de las relaciones horizontales en el proceso de toma de decisiones, en una participación interna más igualitaria, en la generación de prácticas que permiten compartir intereses y experiencias y en la posibilidad de acceso a recursos económicos y a cierta autonomía en la utilización del tiempo que permite adecuarlo a las responsabilidades parentales activas.

22 Un ejemplo reciente es la campaña de opinión sobre el Senado de la Nación, implementada durante la segunda mitad de 2002 por un conjunto de ONGs de mujeres, que se expresó en la presión a través del envío de emails y faxes a legisladores/as solicitando la aprobación del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. La campaña fue motivada por la solicitud del Poder Ejecutivo del retiro del proyecto.

23 Marisol Pagés (2000) distingue las ONGs en insiders y outsiders. Esta distinción es retomada por Korzeniewics, Roberto P. y William Smith en "Civil society Networks: the old and new politics of representation in Latin America (mimeo).

La concentración de muchas de las prácticas de las mujeres en la sociedad civil puede leerse, desde cierta perspectiva, como un retroceso en la profundización de la lucha política por la ampliación de la participación en el proceso de toma de decisiones. Por un lado, la práctica social puede volverse prioritaria frente a la participación partidaria y, por el otro, no siempre es posible construir, desde la sociedad civil, lazos de comunicación, apoyo o negociación entre las ONGs y las mujeres en el poder político.

Algunos teóricos afirman que las organizaciones de la sociedad civil están reemplazando a los partidos políticos en muchos de sus roles históricos (Schmitter, 2001). Las organizaciones no gubernamentales desempeñan algunos roles tradicionalmente asignados a los partidos políticos, en particular en el proceso de agregación de voces e intereses sociales y en algunos procesos de control de la gestión de gobierno. Ante el debilitamiento y la pérdida de funciones de los partidos políticos, muchas son asumidas por las organizaciones civiles.

Sin embargo, a pesar que las ONGs complementan y hasta pueden reemplazar a los partidos políticos en alguno de sus roles, éstos siguen siendo hegemónicos como actores sociales capaces de estructurar programas para el conjunto de la sociedad, articular opciones electorales y formar gobierno. Las ONGs por su calidad de asociaciones de intereses no tienen capacidad para el diseño de propuestas globales para la ciudadanía (Schmitter, 2001).

A pesar del debilitamiento de las identificaciones partidarias, el descontento con la dirigencia política y la pérdida de la capacidad para generar alineamientos importantes en el electorado, mientras los partidos políticos sigan siendo los actores predominantes en el proceso de articulación de intereses y su traducción en propuestas de gobierno y sigan teniendo el monopolio en la estructuración de opciones electorales seguirán siendo la arena fundamental para desarrollar la lucha política por la representación. Debido al predominio de los partidos en la escena política y electoral, la ampliación del acceso de las mujeres a la representación política y a cargos de decisión en la estructura gubernamental se dirime, en las condiciones de la democracia actual, en el campo partidario.

La generación de poder democrático en el interior de los partidos y desde estos hacia el conjunto de la sociedad será posible en la medida en que se construyan espacios de poder colectivo compartidos por varones y mujeres en condiciones de equidad. La construcción de un sistema de representación de género que de lugar a una actividad representativa de intereses compartidos por amplios sectores de mujeres y que se traduzca en la sanción de leyes y la implementación de políticas públicas transita a través de dos canales de representación y su interrelación: los partidos políticos y las organizaciones

sociales. Los primeros constituyen el canal de acceso a los procesos de toma de decisión y a las candidaturas y las segundas cumplen las funciones de articular intereses de género, promover mujeres comprometidas con los mismos y desarrollar actividades de control de la gestión pública.

Hoy asistimos al surgimiento de nuevas formas de organización y protesta social en el reclamo de derechos, resultado de las desigualdades económicas y sociales, producto de las políticas de concentración y exclusión de los modelos neoliberales. Los nuevos discursos de protesta están atravesados por el cuestionamiento de la representatividad de dirigentes y partidos políticos que dan lugar a propuestas de formas de democracia directa a través de la organización de nuevos estilos de acción colectiva en la sociedad civil.

La ruptura de los vínculos de representación, y la pérdida de legitimidad de políticos y partidos produjo una brecha entre la sociedad civil y política que dio lugar al surgimiento de nuevos actores colectivos que operan en la intermediación de demandas de redistribución de recursos y reconocimiento sociocultural. La ineficacia de los partidos políticos en la resolución de las crisis da lugar al accionar de estos nuevos actores sociales, que irrumpen en el campo de la representación expresando propuestas de ampliación de la participación social en la búsqueda de diseños institucionales más pluralistas. El descontento político se origina, entre otros factores, en la falta de confianza en la competencia de los partidos políticos para intermediar entre la ciudadanía y el Estado y en su indiferencia frente a las desigualdades en la distribución y la representación²⁴.

Las propuestas de formas de democracia directa tienden a reparar la supuesta exclusión de la ciudadanía del proceso deliberativo en los sistemas representativos, a través de la organización de modos alternativos de participación de la ciudadanía en la toma de decisiones. Los nuevos agentes de intermediación amplían el ámbito de la representación política a espacios no partidarios. La participación se presenta como una alternativa al sistema representativo en crisis, como una instancia de transparencia frente a la opacidad de las instituciones, un camino de recuperación de la soberanía y la resistencia a delegar la capacidad de decisión.

En este contexto ha surgido una multiplicidad de organizaciones críticas al sistema representativo con una alta participación de mujeres. Estas organizaciones se caracterizan por la oposición y el rechazo a las normas e instituciones establecidas y se presentan como una alternativa más democrática

24 Según Philippe Schmitter (1995), estas fuentes de descontento se focalizan en ciertos principios básicos de la democracia liberal "real".

basada en estructuras de decisión horizontales y en un compromiso activo de la ciudadanía en la resolución de los problemas comunes. Uno de los ejes que nuclea a este tipo de organizaciones es la solidaridad social, sus acciones se orientan a expresiones públicas de protesta de alta visibilidad y a programas dirigidos principalmente a sectores populares carenciados tendientes a promover la participación activa de esos sectores.

Las propuestas de formas de participación militante a través del asambleísmo se presenta como una alternativa al sistema representativo. Pero en la sociedad de masas, representación y participación constituyen dos instancias interrelacionadas que dan expresión a la voz de la ciudadanía. La efectividad de la participación ciudadana para la consolidación de un sistema democrático sólo es viable si construye formas de representación política expresadas en instituciones y la representación política involucra, por definición, una relación necesariamente mediada (Archenti y Varela, 2001).

La crisis de legitimidad y representatividad de los políticos y los partidos genera un debate acerca de la necesidad del fortalecimiento de la estructura asociacional de la sociedad civil, de los nuevos roles de los partidos políticos, de la revitalización de la legitimidad del poder político, de las funciones de las intermediaciones institucionales y de las estrategias para la articulación de nuevos consensos.

La representación como articulación social y política

La construcción de un sistema de representación de género sólo es posible a través de la articulación de la representación social y política. Es en el encuentro entre la voluntad representativa y el reconocimiento del vínculo de representación donde se dan las condiciones para la constitución de un sistema de representación de género, que se caracterice por su pluralismo y por la coexistencia y el entrecruzamiento de intereses diversos. De tal modo que cada ciudadana electa no se convierte en la intermediadora de la síntesis de los intereses de todas las mujeres sino que la multiplicidad en la representación expresa la diversidad de las demandas.

En la actualidad, la crisis de legitimidad y representación opera como un obstáculo en la relación sociedad- Estado, la brecha entre la representación social y política se ve profundizada por la fragmentación en ambos ámbitos. En este escenario, algunas ONGs de mujeres se fortalecen a través de la participación en la organización de la protesta social y en la estructuración de

redes solidarias orientadas a sectores importantes de la población desplazados debajo del umbral de ciudadanía.

La fragmentación de la sociedad civil constituye para el sistema político el desafío de procesar políticamente la nueva estructura social y las nuevas demandas, pero los partidos políticos, debilitados por los enfrentamientos internos, la lucha por los espacios de poder y la competencia por las candidaturas ven disminuida su capacidad de respuesta para estructurar consensos amplios. Los fracasos de los modelos neoliberales y la respuesta insuficiente de los partidos dieron lugar al desencanto y a la pérdida de referencias políticas en la ciudadanía, desdibujando la escena de la representación.

La aparición de nuevos actores sociales genera un proceso de construcción de nuevas identidades alrededor de las cuales se organizan, reconocen y son reconocidos grupos sociales que se incorporan al sistema político a través de la demanda y la protesta. La participación social y política constituye una instancia necesaria en la construcción de un sistema representativo basado no sólo en la delegación sino también en el control, a través de canales formales e informales de comunicación entre las asociaciones de la sociedad civil y el Estado. En el escenario político nacional, la ciudadanía no visualiza actores capaces de suturar la fragmentación social y enaltece la virtud de la asociación ciudadana como contraparte organizada del Estado. En esta ilusión se pierde de vista la paradoja de la sociedad civil (Foley y Edwards, 1996), en el sentido que es difícil pensar a la misma constituyéndose en contrapeso del Estado sin el apoyo de partidos y movimientos políticos.

La reconstrucción de la relación estado-sociedad civil es uno de los principales desafíos para la restauración de un sistema de representación legítimo. Las redes sociales promueven la resolución de los dilemas de la acción colectiva pero ésta sólo se traduce en efectos positivos para la gobernancia en la medida que lo civil se convierte en político.

La legitimidad del sistema representativo se produce en la dinámica de interacción entre representantes y representados, donde se construyen y reconstruyen las identidades, la participación se traduce en acceso a lugares de representación, y la representación se traduce en representatividad a través de la articulación sociedad civil-estado.

En este marco, la definición de intereses y la construcción de identidades de género se constituyen en la relación entre el movimiento de mujeres y el Estado; en el diseño de un sistema representativo donde confluyen lo social y lo político en una red compleja de interacción y comunicación. La traducción de las demandas de las mujeres de la sociedad civil en políticas de gobierno está

condicionada por la capacidad de generar poder en la sociedad civil, en los partidos políticos y en los bloques parlamentarios; y en la capacidad de articulación y acumulación de estos poderes.

Pero el desarrollo de este proceso exige la presencia de mujeres en cargos de decisión con voluntad de representación de género, dispuestas a escuchar, acordar y negociar con las asociaciones civiles. Estas condiciones no son necesariamente tenidas en cuenta por los partidos a la hora de confeccionar las listas, las candidatas pueden ser seleccionadas por razones basadas en la confianza personal, lealtades personales o partidarias, vínculos de parentesco, acuerdos entre líneas o grupos internos, acuerdos interpartidarios en caso de alianzas o coaliciones, o por peso político personal. Dado que las cuotas abren espacios de poder y el sistema electoral otorga a los partidos el monopolio en la designación de candidatos/as, la competencia por esos espacios se desarrolla al interior de los partidos políticos. En consecuencia, el principal desafío político para el movimiento de mujeres, después de la cuota, es generar el poder social y político suficiente para poder ejercer algún control en la designación de las integrantes de las listas electorales, y la principal arena para poner en ejercicio ese poder son los partidos políticos.

Referencia bibliográfica

- ARCHENTI, NÉLIDA (2002). "La ciudadanía tardía de las mujeres" en Manuel Alcántara (ed.) *Política en América Latina*. Ediciones Universidad de Salamanca. Formato CD.
- ARCHENTI, NÉLIDA (2000). "Representación, ley de cuotas y sistemas electorales" en Revista Postdata. N° 6. Buenos Aires, Julio.
- ARCHENTI, NÉLIDA (1994) "Las mujeres, la política y el poder. De la lógica del príncipe a la lógica de la acción colectiva", en Maffía, D. y Kuschnir, C. (comps). *Capacitación Política para Mujeres: género y cambio social en la Argentina actual*. Feminaria Editora. Buenos Aires.
- ARCHENTI, NÉLIDA (1994) "Political Representation and Gender Interests" XVI Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Ciencia Política (IPSA). Berlin, Agosto.
- ARCHENTI, NÉLIDA y AZNAR, LUIS (2000) "Women representatives and Citizenship. Law of quotas effects in Argentina". International Political Science Association. Quebec. Agosto.
- ARCHENTI, NÉLIDA y GÓMEZ, PATRICIA (2000), "Acciones afirmativas y representación de género: Los efectos de la Ley de Cuotas en Argentina, 1983-1997" en *Voces en conflicto, espacios de disputa*. Inst. Interdisciplinario de Estudios de Género. Universidad de Buenos Aires. Formato CD.
- (1994). "Las legisladoras argentinas. Su quehacer en la transición democrática 1983-1991" en *Revista América Latina, Hoy*. Universidad Complutense de Madrid- Universidad de Salamanca. Segunda Época N° 9. Noviembre.
- ARCHENTI, NÉLIDA y MORENO, ALUMINÉ (2002). "Mujeres en Política. Estrategias y Escenarios de Inclusión". VI Congreso de la Asociación Chilena de Ciencia Política. Santiago de Chile. Mayo.

- ARCHENTI, NÉLIDA y VARELA, PAULA (2001). "Sociedad Civil y Representación Política. La intermediación de género en la Argentina". XXIII Congreso de la Asociación Latino Americana de Sociología (ALAS). Guatemala.
- AZNAR, LUIS y BOSCHI, MERCEDES (comp.) (1990). "Los Sistemas electorales. Sus consecuencias políticas y partidarias". FUCADE. Buenos Aires.
- BAREIRO, LINE Y CLYDE SOTO (eds.) (1992). "Sola no Basta. Mecanismos para mejorar la participación política de las mujeres". Fundación Friedrich Ebert. Asunción.
- BATAILLE, PHILIPPE Y FRANCOISE GASPARD (1999). "Cómo las mujeres cambian la política". 1ª. Edición. Ediciones de la Flor. Buenos Aires.
- BENHABIB, SEYLA Y CORNELL, DRUCILLA (1990). "Teoría feminista y teoría crítica". Edicions Alfons el Magnanim, Valencia.
- CASTELLS, CARME (comp) (1996). "Perspectivas feministas en teoría política". Ediciones Paidós. Barcelona.
- CAMOU, ANTONIO Y ESCALANTE, FERNANDO (1993). "Interrogantes, dudas y prevenciones sobre las cuotas" en *Debate Feminista* Vol. 8. México, Septiembre.
- DAHLERUP, DRUDE (1998). "Using Quotas to Increase Women's Political Representation" en Karam, Azza (ed.): *Women in Parliament: Beyond Numbers*. International IDEA. Stockholm.
- DIETZ, MARY (1990). "El contexto es lo que cuenta: Feminismo y teorías de la ciudadanía", en *Debate feminista*. Año 1. Vol. 1. México, Marzo.
- DOS SANTOS, MARIO ET AL (1992). "¿Qué queda de la representación política?" Nueva Sociedad. Caracas.
- DUVERGER, MAURICE (1955). "The political role of women". UNESCO. París.
- FOLEY, MICHAEL W. y EDWARDS, BOB (1996). "The paradox of civil society" en *Journal of Democracy*. Vol. 7, N° 3, Julio.
- FORBES, IAN (1995). "Igualdad de Oportunidades: crítica conservadora, radical y liberal" en *Revista Feminaria*, Año VIII, No. 14, Junio.
- FUNDACIÓN FRIEDRICH EBERT (1992). "Cuota mínima de participación de mujeres. El debate en la Argentina". Buenos Aires, Mayo
- HELD, DAVID (1997). "Ciudadanía y Autonomía" en *Agora*. Ciudadanía el debate contemporáneo. N° 7. Invierno.
- HELD, DAVID (1991). "Between State and Civil Society: Citizenship", en Andrews, Geoff (ed.): *Citizenship*. Lawrence & Wishart. London.
- JIMENEZ POLANCO, JACQUELINE (1999). "La representación política de las mujeres en América Latina" en *América Latina Hoy*. N°22, Agosto.
- JONES, MARK (1997). "Cupos de género, leyes electorales y elección de legisladoras en las Américas" en *Revista de Ciencia Política* N° 1. Buenos Aires, Noviembre.
- KYMLICKA, WILL (1995). "Multicultural citizenship. A liberal theory of minority rights". Oxford University Press.
- KYMLICKA, WILL AND WAYNE, NORMAN (1997). "El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía" en *Agora*. Ciudadanía, el debate contemporáneo. N° 7. Invierno
- MAINWARING, S. Y SCULLY, T.R. (1995). "Building Democratic Institutions. Party System in Latin America". Stanford University Press.
- MANIN, BERNARD (1995). "Principes du Gouvernement Representatif". Calmann- Levy Ed. Paris.

- MANIN, BERNARD (1992). "Metamorfosis de la representación" en dos Santos, Mario (coord.): ¿Qué queda de la representación política?. CLACSO (Arg.) - Editorial Nueva Sociedad. Caracas.
- MARSHALL, THOMAS Y BOTTOMORE, TOM (1998). "Ciudadanía y Clase Social". Alianza. Madrid.
- MOUFFE, CHANTAL (1999). "El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical". Ediciones Paidós. Barcelona.
- MOUFFE, CHANTAL (1993). "Feminismo, ciudadanía y política democrática radical" en *Debate Feminista*. Año 4. Vol7. México. Marzo.
- NOHLEN, DIETER (1993). "Sistemas Electorales y Sistema de partidos: Apuntes para el debate sobre reforma electoral" en Pedone, Luiz. *Sistemas Eleitorais e Processos Políticos Comparados*. OEA. Universidad de Brasilia.
- NORRIS PIPPA (1993). "Conclusions. Comparing Legislative Recruitment" en J. Lovenduski y P. Norris (comps.) *Gender and Party Politics*. London: Sage.
- OKIN, SUSAN M. (1997). "La política y las desigualdades complejas de género" en Miller, D. y Walzer, M. (comp.) *Pluralismo, Justicia e Igualdad*. FCE. Buenos Aires
- PAGÉS, MARISOL (2000). "El Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y la sociedad civil." En Podestá, Bruno et al (eds.) *Ciudadanía y mundialización: La sociedad civil ante la integración regional*. Madrid.
- PATEMAN, CAROLE (1998). "The sexual contract". Stanford University Press.
- PATEMAN, CAROLE (1992). "Equality, Difference, Subordination: the Politics of Motherhood and Womens' s Citizenship" en Bock, G. Y James, S. (eds.) *Beyond Equality and difference: Citizenship, Feminist Politics and Female Subjectivity*. Routledge. London.
- PATEMAN, CAROLE (1990). "Feminismo y Democracia" en *Debate Feminista*. Año 1. Vol. 1. México, Marzo.
- PHILLIPS, ANNE (1995). "The Politics of Presence. The Political Representation of Gender, Ethnicity and Race". Oxford: Oxford University Press.
- PHILLIPS, ANNE (1991). "Engendering Democracy. Polity Press". Cambridge.
- PITKIN, HANNA (1985). "El concepto de representación". Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.
- RAE, DOUGLAS (1967). "The Political Consequences of Electoral Laws". Yale University Press. New Haven.
- RAWLS, JOHN (1993). "Sobre las libertades". Paidós. Barcelona.
- RAWLS, JOHN (1990). "Teoría de la Justicia". Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.
- RULE, WILMA (1987). "Electoral Systems, contextual factors and women's opportunity for election to parliament in twenty-three democracies" en *Western Political Quarterly*. Vol. 40, N°3, Septiembre.
- RULE, WILMA y ZIMMERMAN, JOSEPH (1992). "US Electoral Systems: Their impact on Women and Minorities". Praeger. New York.
- SARTORI, GIOVANNI (1990). "Teoría de la democracia". Tomo 2: Los problemas clásicos. Capítulo XII: *La Igualdad*. Buenos Aires: Rei.
- SCHMITTER, PHILIPPE (2001). "Changes in the channels of representation in neo-democracies or why parties are not what they used to be" en Diamond, Larry y Gunther, Richard (eds.) *Political Parties and Democracy*. John Hopkins University Press.
- SCHMITTER, PHILIPPE (1995). "More liberal, preliberal or postliberal" en *Journal of Democracy*. January. Vol 6. N° 1.

- SHVEDOVA, NADEZDHA (1998): "Obstacles to Women's Participation in Parliament" en Karam, Azza (ed.) *Women in Parliament: Beyond Numbers*. International IDEA. Stockholm.
- THOMAS, SUE (1994). *How women legislate*. Oxford University Press. New York/ Oxford.
- VINNAI, VOLKER (1992) "El sistema electoral y la implementación de una cuota" en Fundación Friedrich Ebert. *Cuota mínima de participación de mujeres. El debate en la Argentina*. Buenos Aires, Mayo
- YOUNG, IRIS (2000). "Inclusion and Democracy". Oxford University Press
- ZOLO, DANILO (1994). "La strategia della cittadinanza" en Zolo, D. *La Cittadinanza*. Laterza. Bari.

La Ley de Cupo en la Argentina: La participación de las mujeres en los órganos representativos de gobierno

María Inés Tula

Licenciada en Ciencia Políticas
Investigadora del Instituto Gino Germani
Universidad de Buenos Aires

Introducción

Las normas que imponen cupos o cuotas por género para la confección de las boletas electorales constituyen uno de los procedimientos más usuales y conocidos para superar los problemas de la escasa participación y de la marcada subrepresentación de las mujeres en los órganos representativos de gobierno.

Estas leyes especifican niveles mínimos o máximos de representación para cada sexo en las listas partidarias y ofrecen, de este modo, un mecanismo institucional para corregir gradualmente el desequilibrio existente entre hombres y mujeres que se dedican a la política.

Entre las críticas más comunes que recibe este método se encuentran aquellas que sostienen que: a) los cupos discriminan contra los hombres, b) los partidos políticos carecen de mujeres activas en política como para ocupar todos los lugares que les corresponden de acuerdo al porcentaje del cupo, c) la utilización de cuotas genera a largo plazo un techo para la representación legislativa de las mujeres, y d) las cuotas promueven el acceso no competitivo de las mujeres a los cargos públicos electivos. Desde una visión opuesta, quienes defienden su utilización, consideran que los cupos son mecanismos de acción

afirmativa (affirmative actions) destinados a formar una masa crítica de mujeres en la rama legislativa y proveerlas de experiencia política. El núcleo de esta idea reside en beneficiar a aquellos sectores que se consideran desplazados por diversos motivos y no pueden competir en condiciones de igualdad.

Como consecuencia de esta discusión, algunos países rechazaron su aplicación por considerar que contradice el principio de igualdad y no discriminación entre los sexos¹. No obstante, atentos a las demandas de una mayor participación de la mujer, varias de estas naciones impulsaron la cuota partidaria como una medida particular y no obligatoria que exhorta a los partidos políticos a presentar candidatas en sus listas. Pero a diferencia de los cupos legales, que están garantizados por la justicia electoral competente, la puesta en marcha de las normas partidarias depende, en gran parte, de los líderes de los mismos partidos políticos y de cuánto éstos estén dispuestos a respetar sus cartas orgánicas y a cumplir con la medida.

La Ley 24.012 aprobada en la Argentina en 1991, llamada comúnmente "Ley de Cupo", fue la primera norma en el mundo establecida para aumentar la representación de las mujeres en el ámbito parlamentario nacional.

Esta iniciativa fue posteriormente imitada por otros países latinoamericanos, aunque para distintos niveles de gobierno. Por ejemplo, Brasil fijó por ley una cuota del 20% para las elecciones municipales de 1996, después una del 25% para las legislativas de 1998 y, finalmente, un cupo del 30% para las municipales de 2000. En 1997, siguieron el mismo camino Costa Rica (cuota del 30%), Ecuador (20%), República Dominicana (25%), Venezuela (30%), Bolivia (30%), Panamá (30%), Perú (25%) aunque sólo para el ámbito municipal. Por último, Paraguay y Colombia también aprobaron leyes nacionales que establecen un nivel mínimo de mujeres como candidatas en las elecciones para legisladores nacionales cuyos valores oscilan entre el 20 y el 40 %.

¿Los cupos incrementan el porcentaje de mujeres electas? Los trabajos más recientes sobre esta temática indican que, en promedio, las cuotas femeninas

¹ En Italia, por ejemplo, el cupo femenino fue declarado inconstitucional de acuerdo al siguiente argumento: *"Un derecho fundamental reconocido a las personas, como es el de acceder a los puestos de elección en igualdad de condiciones, no puede sufrir un tratamiento diferenciado por razones de sexo, teniendo en cuenta el modo elegido, consistente en reservar un porcentaje de las candidaturas a un determinado sexo"*. Además, esta ley no contaba con el aval del Jefe de Estado italiano, Oscar Luigi Scalfaro, quien la consideraba ofensiva hacia las mujeres. Al respecto, léase "Italia: fue derogado el cupo electoral femenino", en *Clarín*, 23 de julio de 1995.

elevaron en un 6% la presencia de las mujeres en las legislaturas nacionales². En la actualidad, la Argentina ocupa el primer lugar entre todos los países americanos (por lo que supera incluso a los desarrollados Canadá y Estados Unidos). Y entre las naciones del mundo con regímenes democráticos, el casi 30% de representantes femeninas que exhibe en la cámara de diputados sólo es superado por los países escandinavos, conocidos como los más avanzados en este tema (en ellos, sin embargo, la presencia de un número importante de diputadas no fue el producto de una norma, sino el resultado del impulso de los propios partidos que decidieron promover la participación femenina).

No obstante, los efectos de las leyes de cupos no tuvieron el mismo impacto positivo en todos los países. A pesar de ser una ley nacional, determinados factores sociales, culturales y político-institucionales pesaron más a la hora de confeccionar las boletas partidarias que su propia obligatoriedad.

Este trabajo tiene por objeto analizar la aplicación de la Ley de Cupo en nuestro país. Interesa observar: 1) la recepción que tuvo esta norma electoral en diferentes ámbitos tales como las organizaciones partidarias, los medios de comunicación y la justicia, y 2) los efectos producidos en estos diez años de vigencia. Entre los interrogantes que guiaron esta presentación, tres merecen especial atención: ¿cuáles fueron los alcances y límites de una norma electoral que no tenía antecedentes en el derecho comparado?, ¿cómo fue el proceso de su institucionalización jurídica? y ¿qué factores político-institucionales condicionaron la inmediatez de su éxito?

Para una mejor comprensión, esta investigación se dividió en siete secciones: I) la primera, presenta una breve descripción sobre los antecedentes y las características generales de la ley argentina de cupos, II) la segunda, analiza el debate suscitado en el recinto parlamentario y la recepción que tuvo en los medios periodísticos al momento de su sanción, III) la tercera comenta los límites que encontró la puesta en marcha de esta norma en las organizaciones políticas y en la justicia electoral, IV) la cuarta, examina la jurisprudencia de la Cámara Nacional Electoral y la Corte Suprema de Justicia, V) la quinta, describe la incorporación de los mecanismos de acción positiva a la constitución reformada de 1994, VI) en la sexta se efectúan algunos comentarios sobre sus efectos inmediatos en la representación nacional y provincial, VII) por último, se realizan algunas conclusiones tentativas.

² Htun, Mala y Jones, Mark, "Engendering the Right to participate in Decision-Making: Electoral Quotas and Women's Leadership in Latin America, en Craske, Nikki y Molyneux, Maxime (ed.) *Gender, Rights and Justice in Latin America*.

I. Los antecedentes:

La participación de las mujeres en la política argentina

En la Argentina, el largo proceso de lucha por la emancipación de la mujer tiene sus orígenes a principios del siglo XX, en el seno de movimientos influidos por el ideario socialista.

En 1905 Elvira Rawson de Dellepiane, una de las primeras médicas en el país y militante radical, organizó el primer centro feminista y el primero de los Comités Feministas Radicales. Por los mismos años, la activa militancia de las mujeres socialistas unidas bajo el común reclamo de protección laboral, igualdad ante la ley y la introducción del derecho al voto femenino, dieron origen al "Centro Socialista Feminista" y a la "Unión Gremial Femenina", las primeras organizaciones específicas en nuestro país.

En 1910 las Universitarias Argentinas organizaron el primer congreso femenino internacional, en el que reivindicaron, entre otras cuestiones, la adopción del sufragio universal. Diez años más tarde, Julieta Lanteri, fundó el Partido Feminista Nacional, pero fracasó en su intento de inscribirse en el padrón, oficializar su candidatura en el congreso nacional y ejercer el sufragio. En las décadas de 1920 y 1930, Alicia Moreau de Justo y Carolina Muzzilli, militantes socialistas, exigieron la participación de la mujer en los comicios generales. Recién en 1934, la aprobación de una ley de sufragio femenino a nivel provincial permitió que la doctora Ema Costa resultara electa como la primera legisladora en San Juan.

Posteriormente, el 3 de septiembre de 1947, durante la primera presidencia de Juan D. Perón, se sancionó la Ley 13.010, de Sufragio Femenino. Esta norma significó la incorporación de 4.225.467 mujeres al padrón electoral, alrededor del 48% de la población, y en el proceso legislativo mucho influyó el decidido apoyo de Eva Duarte de Perón, la esposa del entonces presidente. Sin embargo, la primera vez que las argentinas ejercieron sus derechos políticos sólo ocurrió cuatro años más tarde, en los comicios nacionales del 11 de noviembre de 1951. En esa oportunidad, la concurrencia femenina a las urnas superó en cuatro puntos a la de los hombres (90% frente a 86%).

Los esfuerzos de Eva Perón por aumentar la participación femenina también se dirigieron al interior del incipiente partido peronista. Por su influencia sobre la organización, se fijó un cupo partidario del 33% a través de la creación de la "rama femenina" y, como consecuencia de ésta, la participación de las mujeres en las boletas partidarias.

El éxito electoral del peronismo en los comicios de 1951 y 1955 fue

determinante en el incremento del número de legisladoras. Así, en 1951, las mujeres lograron el 15,5% de las bancas en la cámara de diputados, mientras que en 1955 las diputadas representaron al 22% del cuerpo (véase cuadro 1). Estos valores, registrados en elecciones competitivas pero con algunas restricciones, alcanzaron los niveles más altos de participación femenina para la época, ubicándose por encima de las democracias occidentales y casi a la par de países comunistas como la República Democrática Alemana y la Unión Soviética (24%).

Si bien el Partido Justicialista posibilitó la participación activa de la mujer en política, no produjo un cambio de mentalidad en la sociedad argentina. La integración de las mujeres en el ámbito político no fue un proceso gradual producto de sus luchas reivindicativas sino el resultado de una política conducida y controlada desde el gobierno. Así, la participación de la mujer quedó estrechamente ligada a los avatares de la organización peronista y no logró elaborar una identidad política propia que le permitiera ir ganando espacios a largo plazo.

Con la proscripción del peronismo (1955-1973), la participación de las mujeres en el congreso nacional declinó hasta alcanzar valores insignificantes (véase cuadro 1). En el período 1973-1976, cuando otra vez se establecieron elecciones genuinamente competitivas, la situación tampoco cambió demasiado. Recién a partir de 1983, la problemática femenina cobró nuevo impulso en el Congreso Nacional y tuvo una de sus principales exponentes en Florentina Gómez Miranda, activa dirigente de la Unión Cívica Radical que promovió la Ley de Divorcio en 1984 y fue además, cofirmante del Proyecto de Ley de Cupo presentado en Diputados en 1989.

La Ley 24.012 y la aplicación de los cupos por género en la Argentina

Después del sufragio femenino, el cambio más importante en la representación política de las mujeres argentinas se produjo el 6 de noviembre de 1991 cuando el Congreso de la Nación sancionó la Ley 24.012 (ADLA, LI-D, 3872) que introdujo una importante modificación en el artículo 60 del Código Nacional Electoral referido al registro de los candidatos y pedido de oficialización de listas.

Esta norma adoptó dos modificaciones relevantes en la confección y presentación de las listas partidarias de alcance nacional. Por un lado, la obligatoriedad de presentar un mínimo del 30% de mujeres en las listas de los partidos políticos, frentes y alianzas electorales y, por el otro, la exigencia de

que la ubicación de las candidatas fuera en lugares expectables, es decir, con posibilidades reales de ser electas³.

El proyecto originario de esta Ley fue presentado durante los últimos meses del gobierno de Raúl Alfonsín por una senadora mendocina de la Unión Cívica Radical, Margarita Malharro de Torres. Dos años después, y durante la administración del justicialista Carlos Menem, la iniciativa fue aprobada "por unanimidad" y "sin enmiendas" en el Senado.

El tranquilo trámite que tuvo en esta cámara, considerada por tradición como la más conservadora de las dos que integran el Congreso argentino, hacía suponer un rápido despacho del asunto por parte de los Diputados. Sin embargo, allí el debate fue extenso. Pero, finalmente, el proyecto fue aprobado con el apoyo de 142 votos, mientras que 7 representantes votaron por la negativa y 3 se abstuvieron⁴.

La iniciativa contó con el sostén de los partidos mayoritarios y con el decidido respaldo del presidente Menem, quien manifestó su apoyo en público durante el transcurso de una convocatoria al Congreso Nacional del Partido Justicialista. Para reforzar su argumento, Menem designó ese mismo día a una mujer, la Dra. Matilde Menéndez, como interventora del entonces distrito federal de Tierra del Fuego. También los discursos efectuados por el entonces Ministro del Interior, José Luis Manzano, dieron cuenta de este apyo⁵.

II. El debate en el Congreso y la prensa escrita

La discusión en el recinto parlamentario

Las distintas posturas adoptadas por los legisladores durante el debate

3 Según los fundamentos presentados en el proyecto de ley, el 30% no representa un porcentaje arbitrario por cuanto surge de estudios sobre las realidades políticas de varios países: la cuota promedio de participación efectiva de la mujer en Portugal es del 15%, en Francia, Italia, Noruega y Suecia, del 20%, y en Bélgica, Holanda y Austria, del 25%.

4 Durrieu, Marcela, *Se dice de Nosotras*, capítulo III: "Retorno a la democracia y participación política de las mujeres", 1999.

5 Al respecto, véase Balaguer, Adriana, "Mujeres al borde de un ataque de urnas", en *La Razón*, 3 de setiembre de 1991; "Proponen incluir el 30 por ciento de mujeres en las listas de candidatos", en *Clarín*, 22 de setiembre de 1991; "Las mujeres apuran la ley del cupo electoral", en *Clarín*, 26 de setiembre de 1991; "Manzano quiere mujeres en las listas, a pesar de Adelina", en *Clarín*, 27 de setiembre de 1991; Marcucci, Carlos, "Para eso, pidan un 50%", en *Clarín*, 22 de octubre de 1991; Orlansky, Dora y Soto, Moira, "Políticos, los peores machistas", en *Clarín*, 22 de octubre de 1991; "El empujón que hacía falta", en *Clarín*, 8 de noviembre de 1991; y Guadalupe, Graciela, "Mujeres candidatas y una lucha en sus comienzos", en *La Nación*, 9 de noviembre de 1991.

parlamentario pueden resumirse en dos grandes grupos: quienes argumentaron a favor de la ley y quienes mostraron una actitud negativa sosteniendo su inconveniencia. Tanto unos como otros, apelaron a concepciones filosóficas diversas con el objeto de fundamentar su apoyo y/o rechazo a la sanción de este proyecto.

Así, los pocos votos por la negativa que recibió este proyecto, provinieron en su mayor parte del bloque de legisladores de la Unión del Centro Democrático (UCeDé). Estos diputados manifestaron su rechazo a la iniciativa con argumentos fundados en la tradición del pensamiento liberal clásico: sostenían que la propuesta significaba una injerencia estatal desmedida en el funcionamiento de las organizaciones partidarias y, por lo tanto, perniciosa para la competencia política. El entonces diputado Alberto Albamonte sostuvo que:

*"(...) Esta norma es básicamente un proyecto de ley de intervención porque irrumpe en forma compulsiva y directa en la vida de los partidos políticos. Me parecería razonable que este debate se hiciera en las convenciones de los partidos, en sus órganos, donde se reclamara a sus dirigentes que modifiquen determinada actitud, pero traer ésto al recinto -considerándose que tal vez la ley es el camino más corto- agravia, por lo menos, a algunos partidos, como al que pertenezco. (...) La norma que estamos considerando resulta compulsiva, retrógrada y ofensiva para aquellas mujeres con méritos suficientes para ganar el espacio que han logrado las legisladoras que se encuentran en el recinto y las mujeres que han contribuido decididamente al crecimiento de nuestro país."*⁶

Como puede observarse, el argumento central en este discurso no fue una cuestión de género. El rechazo de los legisladores de la UCeDé no estuvo guiado por una negación de la participación de las mujeres en el ámbito de la política, sino por la aplicación de los principios de la tradición liberal: la idea de que no deben existir regulaciones externas que interfieran en el libre juego de la competencia política o que invadan la esfera decisoria propia de las asociaciones ciudadanas conocidas como partidos políticos.

El bloque de la UCeDé manifestó que la incorporación del sexo femenino en sus filas partidarias había sido exitosa sin la necesidad de recurrir a una ley especial que las promoviera. Para enfatizar este argumento ponían como ejemplos a dos de sus propias mujeres dirigentes, María Julia Alsogaray y Adelina Dalesio de Viola, quienes habían logrado ocupar cargos importantes en la

⁶ *Diario de Sesiones*, Honorable Cámara de Diputados, 6 de noviembre de 1991.

actividad política por sí mismas. De este modo, la UCeDé reafirmaba su adhesión a los principios filosóficos del liberalismo clásico: los individuos debían lograr sus metas en forma individual según sus propios méritos, o asociándose con otros, pero nunca mediante el amparo de una norma.

Desde una posición opuesta, las reflexiones que sustentaron el voto por la afirmativa abarcaron un espectro mucho más amplio de argumentos y actitudes, que no pueden ser identificadas con una ideología política o una serie de principios filosóficos generales como en el caso anterior.

Dentro de este grupo heterogéneo de expresiones, se presentó un argumento compartido por casi la mayoría de los legisladores y que mantuvieron una posición favorable a la sanción de la Ley de Cupo. Este común razonamiento hacía referencia a la idea de que la participación de la mujer "moraliza" el ámbito de la política, volviéndola más ética y más humana. La centralidad en estos discursos es la distinción de que existe "algo particular" en la naturaleza femenina que favorece a la actividad política.

Con algunos matices, las exposiciones de los diputados reflejaron esta percepción, que la mujer representa algo distinto, diferente. Entre las diversas posturas emitidas durante la sesión, tres merecen destacarse: a) las que resaltaron la condición "biológica" de las mujeres y su forma de relacionarse con el poder⁷, b) las que consideraron que las mujeres no traen aparejados los vicios de la vieja política, es decir, la política ejecutada por los hombres⁸ y, c) las que enfatizaron el argumento de la discriminación femenina y la revalorización de las medidas de acción positiva. En estas últimas exposiciones se rechazó la postura liberal de que en "igualdad de condiciones" tanto los hombres como mujeres deben llegar por sus propios medios sin la intervención de agentes externos que faciliten la consecución de los objetivos propuestos⁹.

Dado que este Proyecto de Ley era impulsado desde el gobierno por el presidente Carlos Menem y, a la vez, recibía un fuerte respaldo de los distintos sectores políticos, no hubo lugar a una discusión en términos de su conveniencia o inconveniencia política. La participación de la mujer era alentada por todos. Sólo la UCeDé manifestó su rechazo al no compartir los principios que sustentan los mecanismos de acción positiva.

7 Manzano, José Luis, *Diario de Sesiones*, Honorable Cámara de Diputados, p. 4176.

8 *Diario de Sesiones*, Honorable Cámara de Diputados, p. 4120, 4124 y 4157.

9 *Diario de Sesiones*, Honorable Cámara de Diputados, p. 4149, 4167.

La recepción en los medios de comunicación escrita

En general, la prensa escrita presentó el debate con una actitud objetiva desde el punto de vista político pero, a diferencia de las discusiones parlamentarias, el debate en los medios de comunicación escrita se centró en una cuestión de género.

En efecto, los diarios apelaron a un lenguaje sexista y, hasta en algunos casos, "machista" identificando a la mujer con las tareas domésticas del hogar. Algunos ejemplos comprueban esta afirmación: "V. Franganillo planteó con métodos pocos seductores" (*Clarín*, 8 de julio), "Cafiero entró en discusión por culpa de una pollera" (*Página 12*, 1 de octubre), "Polémica con rimmel" (*Revista Somos*, edición de agosto), "Manzano no mandó a Adelina a lavar los platos, pero casi" (*Clarín*, 27 de septiembre).

El único medio que no apeló a este tipo de discursos fue el matutino porteño *La Nación*. Fiel a su tradición liberal, desde 1991 hasta la actualidad dedicó varias editoriales críticas hacia la Ley de Cupo señalando, por ejemplo, que:

"...la sanción de la norma que dispone la inclusión de cupos femeninos obligatorios en las listas que oficializan los partidos políticos constituyó un grave error. (...) establecer un proteccionismo institucional en favor de la población femenina implica un lamentable retroceso. Se trata, en efecto, de una ley trasnochada, que impone mecanismos regulatorios donde imperaba, hasta ahora, la plena libertad de elección..." "La Ley 24.012 ha consagrado diferencias inaceptables, que en lugar de marchar en favor de la corriente histórica intenta contrariarla¹⁰."

"(...) A la luz de una realidad que demuestra que la mujer no necesita lazarillos para transitar la política, corresponde preguntarse si la Ley de Cupo no es inconstitucional, en tanto viola la verdadera igualdad al tratar como desiguales quienes son iguales. (...) ¿no estamos consagrando una arbitrariedad, violatoria del principio según el cual sólo se accede a los cargos públicos por razones de idoneidad? La mujer no necesita, en este tiempo de cupo alguno. No debe olvidarse, por otra parte, que más de la mitad de los electores son de sexo femenino..."¹¹

10 *La Nación*, "Mujeres en listas de candidatos", comentario editorial del 26 de enero de 1993.

11 *La Nación*, "No al Cupo Femenino", editorial del 6 de septiembre de 2000.

"(...) Cabe preguntarse qué pasaría si, con el correr de los años, la presencia de la mujer en la política supera a la de los hombres. En la actualidad, la ley establece un mínimo del 33% para la participación de las mujeres en las listas; en poco tiempo más podría pasar al 50%. Según la Ley, no habría problema alguno en que la totalidad de las candidaturas de una nómina sea ocupada por mujeres. Si se tiende a la igualdad, ¿no está siendo la Ley discriminatoria con los hombres, al no asegurarles también un cupo?"¹²

Para el diario La Nación, las mujeres no necesitan de una ley especial que les facilite el camino en la actividad política. El punto de partida en estos discursos se basa en el reclamo de la "igualdad" entre los sexos y el rechazo a cualquier norma que contradiga este principio. Al mismo tiempo, destacan que el único requisito que debiera primar en la ocupación de todo cargo público es el de la "idoneidad" de sus funcionarios. Un ejemplo de ello es la respuesta que brindó el diario La Nación a la diputada Juliana Marino cuando criticó en una carta de lectores la postura adoptada en sus editoriales. El matutino contestó:

"La Nación ratifica su opinión en favor de un sistema que permita elegir a los candidatos más idóneos, independientemente de su sexo, raza o religión"¹³.

III. La aplicación de la Ley 24.012 en los comicios de 1993

Poco después de la entrada en vigencia de la Ley de Cupo, el Poder Ejecutivo creó el Consejo Nacional de la Mujer (decreto 1426/92), uno de cuyos objetivos fue el de promover la aplicación de la Ley y el asesoramiento a las mujeres sobre el derecho a ser candidatas en los veinticuatro distritos del país.

La primera aplicación de esta norma recién tuvo lugar en los comicios de renovación parlamentaria de octubre de 1993. En esa oportunidad, los nuevos requerimientos legales para la conformación de las listas partidarias provocaron algunos conflictos.

En efecto, la puesta en marcha de esta legislación tropezó con las dificultades propias de un sistema que, por un lado, obligaba a presentar candidatas en las listas partidarias pero, por el otro, mantenía un sistema de selección partidaria de candidatos de tipo cerrado, en donde ninguna norma

¹² *La Nación*, "Otra vez el Cupo Femenino", editorial del 30 de mayo de 2001.

¹³ *La Nación*, respuesta de la redacción, 10 de junio de 2001.

garantizaba una mínima participación de las mujeres dentro de la organización política (los partidos no habían modificado sus cartas orgánicas para adaptarlas a la nueva ley).

El resultado fue que los partidos políticos presentaron sus listas con un "criterio minimalista", es decir, con un 30% de mujeres en su composición pero ocupando éstas los últimos lugares, sin posibilidades ciertas de ser elegidas.

Al mismo tiempo, y a pesar de que esta ley modificaba el artículo 60 del Código Nacional Electoral, los jueces electorales no aceptaron su reconocimiento como de "orden público" por lo que las impugnaciones a las listas partidarias sólo tenían validez si eran realizadas por el "particular damnificado", es decir, por las propias candidatas perjudicadas por la confección de la boleta electoral.

Al respecto, también los juristas mantuvieron una posición ambivalente. En efecto, su aplicación dividió a la doctrina en dos bandos. Por un lado, estaban aquellos que consideraron que la norma era inconstitucional porque iba en contra del artículo 16 de la constitución de 1853-1860 que establecía la igualdad ante la ley y, en consecuencia, la norma resultaba discriminatoria contra los hombres y, por el otro, quienes argumentaron que la Ley de Cupo estaba amparada por la Ley 23.179 que permitía la adopción de este tipo de discriminación positiva y temporal.

Para superar estos problemas, el poder ejecutivo dictó un decreto reglamentario (decreto 379/93) que tituló "Participación de la mujer en listas de candidatos a cargos electivos". Esta norma complementaria dispuso: 1) que el ámbito de aplicación de la Ley 24.012 abarcaría la totalidad de los cargos electivos parlamentarios nacionales, la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires y los consejos vecinales, 2) que el 30% de los cargos a integrarse por mujeres debía interpretarse como una cantidad mínima y que, por lo tanto, este porcentaje no debía ser interpretado como un techo máximo a la participación de las mujeres, y 3) de un modo taxativo, el lugar que debían ocupar las candidatas de acuerdo a la cantidad de cargos a renovar en cada distrito.

En este contexto, el Consejo Nacional de la Mujer tuvo una participación de apoyo "moral" más que "técnico", puesto que no existía jurisprudencia que le adjudicara legitimación activa frente a los pedidos de impugnación. De este modo, las candidatas debían enfrentar por sí solas el trámite judicial recibiendo, en estos casos, presiones muy fuertes por parte de las agrupaciones políticas a las que pertenecían. En algunas provincias, como Santiago del Estero, Tucumán y Salta, se amenazó con la desafiliación y expulsión del partido, mientras que en otras se utilizó un procedimiento mucho más simple: se las eliminaba de las listas para que de esta manera nadie pudiera impugnarlas.

Después de su debut electoral, algunos dirigentes partidarios continuaron manifestando su oposición. El diputado nacional y presidente de la UCeDé, Jorge Aguado, presentó en el Congreso un proyecto por el cual solicitaba la derogación de la Ley 24.012 aludiendo que, desde su sanción, se advertían graves dificultades para instrumentar la exigencia de ese cupo femenino y, como consecuencia de ello, los partidos se veían obligados a buscar mujeres para ocupar los primeros lugares de la lista partidaria cuando éstas nunca habían participado en política¹⁴.

IV. Jurisprudencia de la Cámara Nacional Electoral y la Corte Suprema de Justicia

En 1993, la Cámara Nacional Electoral se expidió por primera vez sobre una causa relacionada con la aplicación de la Ley de Cupo (Fallos CNE: 1567/93 y 1568/93).

El caso conocido como "Darci Beatriz Sampietro s/impugnación lista de candidatos a diputados nacionales del Partido Justicialista distrito Entre Ríos" tuvo una sentencia favorable a la candidata que peleaba por ocupar uno de los primeros lugares de la lista partidaria. Sampietro había solicitado la impugnación de la boleta porque sostenía el incumplimiento de la Ley 24.012 y de su decreto reglamentario en cuanto estas normas establecen la obligación de presentar un mínimo del 30% de los cargos a elegir con mujeres y en *proporciones con posibilidad de resultar electas*. De los cinco bancas nacionales en disputa en la provincia de Entre Ríos, el Partido Justicialista había presentado una lista que incluía a varones entre sus primeros cuatro lugares, dejando el quinto para la mujer.

En extenso fallo, la Cámara Nacional Electoral resolvió: *a)* revocar la resolución de la Junta Electoral del Partido Justicialista de Entre Ríos por el que se había desestimado la impugnación de la candidata y, *b)* ordenar su reubicación dentro de los tres primeros lugares de la boleta electoral puesto que reconoce que por debajo de este umbral se lesiona el derecho consagrado en la norma referido a las "posibilidades fácticas de ser electo". La Cámara Nacional Electoral destacó que la interpretación de la Ley 24.012/91 y su decreto reglamentario 379/93 debía *hacerse con arreglo a la realidad*, descartándose así la mera posibilidad de que todo candidato sea potencialmente susceptible de ser electo. En tal sentido, concluyó que como en los últimos comicios

14 Ver Díaz, Javier, "¿Una batalla entre sexos?", en *La Nación*, 17 de enero de 1993.

nacionales la agrupación justicialista había obtenido la mayoría de los votos y sólo había logrado tres escaños de los cinco que elige el distrito, correspondía en este caso ubicar a una mujer dentro de los tres primeros lugares de la boleta electoral del partido.

Esta sentencia significó un importante respaldo para la vigencia de la norma dado que legitimaba su carácter de orden público y evitaba, en consecuencia, que las organizaciones políticas continuaran adoptando una actitud minimalista en el diseño de sus listas.

"(...) la Ley 24.012 legisla sobre una materia de orden público, puesto que en ella está interesada la organización institucional de la Nación, toda vez que versa sobre la forma en que se ponen en funcionamiento los poderes organizados por la Constitución. Si el sistema que rige la vida de los partidos políticos es de orden público (art. 5, Ley 23.298), con mayor razón lo serán las disposiciones del Código Electoral Nacional con el cual aquella ley se encuentra íntimamente vinculada, ya que ambas permiten la nominación y elección de candidatos a los diversos cargos por parte de los ciudadanos".

La Corte Suprema de Justicia ratificó el carácter de orden público de esta Ley (Fallo 316: 2031).

Paralelamente, se presentó ante la Cámara Nacional Electoral, otro caso de impugnación de listas "Merciadri de Morini, María Teresa s/presentación Unión Cívica Radical distrito Córdoba" (Fallo 1565/93 y 1651/93) que se diferenciaba del anterior por la proveniencia de la solicitud. En esta caso particular, la objeción no había sido realizada por alguna de las candidatas damnificadas sino por una afiliada al partido radical que comparece en calidad de miembro de la organización y como ciudadana electora que deseaba votar en los comicios nacionales de 1993 por una lista conforme a las normas vigentes.

La Cámara Nacional Electoral resolvió rechazar el recurso de apelación por dos votos contra uno (Munné y Orlandi a favor, Rocca en disidencia) al sostener que la peticionante no poseía legitimación para litigar y que la causa no invocaba ningún derecho subjetivo concreto que hubiera sido vulnerado, como ser "el derecho a ser elegido", tal como lo requiere el art. 57 de la Ley sobre Partidos Políticos 23.298.

En disidencia, el Dr. Munné reconoció la personería de la presentante fundamentado su voto en los arts 23, 26, 27 y 57 de la Ley 23.298 y en el carácter de orden público de esta norma. En consecuencia, avaló a la demandante en cuanto reclamaba el cumplimiento de la Ley de Cupo y sostuvo, además, que

era legítimo el pedido de integrar con mujeres los cinco primeros lugares de la lista partidaria conforme a la consigna *"con posibilidades de ser electos"*.

El recurso extraordinario presentado ante la Corte Suprema de Justicia tuvo un resultado desfavorable ya que este Tribunal consideró al caso como una cuestión abstracta con el argumento de que en las elecciones nacionales del 3 de octubre de 1993, la UCR había obtenido un caudal de votos que le había consagrado cuatro legisladores y en la causa se disputaba quién debía haber ocupado la quinta candidatura.

La peticionaria consideró que la cuestión no debía entenderse así dado que no se reconocía el "derecho en expectativa", en el caso de que se produjera una vacante entre los elegidos. Si esto sucedía, ascendía un varón (el que quedó con el quinto lugar) y no una mujer. Disconforme con este resultado, el 15 de junio de 1994 presentó una petición ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en la que alegó la violación de los derechos al debido proceso (art. 8), a los derechos políticos (art. 23), a la igualdad ante la ley (art. 24) y a los recursos efectivos (art. 25) establecidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su perjuicio.

Al año siguiente, en 1995, Merciadri de Morini -mientras esperaba el dictamen de la CIDH- presentó una nueva solicitud de impugnación a la lista armada por el partido radical de la provincia de Córdoba en la que pedía la incorporación de dos mujeres entre los primeros cinco lugares dado que en esa ocasión el distrito renovaba cinco cargos para diputado nacional. El juez de primera instancia rechazó el pedido al considerar que la peticionante carecía de legitimidad para actuar. Sin embargo, la Cámara Nacional Electoral (Fallo 1836/95) resolvió dar lugar al pedido efectuado por Merciadri de Morini.

El giro dado por el Tribunal en este nuevo pronunciamiento se fundamenta en la incorporación del artículo 37 de la Constitución reformada en 1994 (al respecto, ver punto VI).

"(...) Ese es el concreto y sustancial perjuicio que se le infiere: privarle de votar por una lista del partido de su preferencia conformada con arreglo a disposiciones legales y obligarle entonces a votar por una lista que no se adecua a dichas disposiciones, o por otro partido o en blanco, todo ello con obvia violación del mencionado art. 37 en cuanto garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos. No puede entonces negarse al ciudadano elector -en el caso de la señora Merciadri de Morini- legitimación para requerir que dicho derecho sea respetado".

Como consecuencia del fallo anterior, ese mismo año, la Cámara Nacional Electoral otorgó al Consejo Nacional de la Mujer la legitimidad para iniciar acciones legales en defensa de todas las candidatas (Fallo 1919/95):

"(...) El Consejo Nacional de la Mujer, en particular, tendrá como objetivo primordial la concreción del compromiso asumido por el Estado Argentino al ratificar la adhesión a la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer (art. 2, decreto 1426/92). En tal medida no puede negársele a su presidente –quien representa legalmente a dicho Consejo (cf. Art. 6 inc. A, decreto cit.)- legitimación para iniciar las acciones legales tendientes a satisfacer tal objetivo procurando, en particular, asegurar la debida integración con mujeres de las listas de candidatos en aplicación de la Ley 24.012, del artículo 37 de la Constitución Nacional y de la cláusula transitoria segunda".

Recién en 1999, la CIDH se expidió sobre la presentación efectuada por Merciadri de Morini en 1994. En el informe 102/99 declaró la admisibilidad del caso y propuso una solución amistosa que fue acordada el 8 de marzo de 2001 cuando la demandante expresó que el decreto presidencial 1246/00 (derogatorio del decreto 379/93) contemplaba adecuadamente los aspectos fundamentales que dieron sustento a su denuncia inicial (ver punto VI).

V. Reforma Constitucional de 1994 y las nuevas reglas de reconocimiento

La reforma constitucional de 1994, avaló el "Cupo Femenino" al reconocer en el nuevo artículo 37 la adopción de medidas de discriminación positiva, es decir, alteraciones en el principio de igualdad con el objetivo de favorecer a ciertos grupos sociales –que se presumen son discriminados- y asegurar, de este modo, la "igualdad real" de los mismos. El artículo 37 consigna:

"Esta constitución garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular y de las leyes que se dicten en consecuencia. El sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio.

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".

Como sostiene Bidart Campos¹⁵, se trata de una norma nueva puesto que el texto constitucional de 1853-1860 no contenía dispositivos explícitos sobre los derechos políticos, más allá de los mínimos referentes al sistema electoral en las partes destinadas a la designación de funcionarios. Esta inclusión elevó el derecho electoral activo y pasivo de las mujeres que, hasta el momento, dimanaba de la Ley. En este sentido, el artículo 37 obliga a las organizaciones políticas a garantizar mediante *acciones positivas, la igualdad real de oportunidades para hombres y mujeres*.

Por su parte, la cláusula transitoria segunda de la Constitución reformada dispuso que las medidas de acción positiva que se dictasen en el futuro no podrían ser inferiores a las existentes al tiempo de sanción de la constitución (es decir, no inferior al 30%) y durarán lo que la ley determine.

De esta manera, se mantiene como mínimo todo cuanto, en pro de la igualdad de oportunidades, estaba previsto en la Ley 24.012. Si esta norma, había sido interpretada por algunos sectores como inconstitucional puesto que discriminaba a los hombres, la incorporación de estos mecanismos de acción positiva en el plexo normativo constitucional dejaron de lado estas consideraciones.

Si bien es cierto que no puede alterarse el porcentaje del cupo, es la temporalidad de la ley la que marca su caducidad ya que las "acciones positivas" deben finalizar cuando cumplieron con el objetivo buscado. En otras palabras, el cupo del 30% podría ser suprimido o reemplazado por otro, si el Congreso considera que la discriminación inversa a favor de la mujer ya cumplió con su ciclo o ésta debe adquirir perfiles diferentes. Sin embargo, la Ley 24.012 no marcó entre sus considerandos un límite temporal a la acción positiva y su transitoriedad deberá ser definida por el Congreso con otra norma electoral¹⁶.

La reforma constitucional de 1994 introdujo también otras normas antidiscriminatorias que resultan complementarias al artículo 37. Estas disposiciones, conocidas por la doctrina jurídica como bloque de constitucionalidad, emergen de los tratados internacionales invocados en el

15 Bidart Campos, Germán, *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*, Tomo VI: La Reforma Constitucional de 1994, EDIAR, 2da. Impresión, 1997.

16 La nueva ley deberá ajustarse a los artículos 77 y 99, inciso 3 que reglamentan las modificaciones sobre la legislación electoral y de partidos políticos. El primero de ellos sostiene que deberán ser aprobados por mayoría absoluta del total de los miembros de las Cámaras, mientras que el segundo, prohíbe al ejecutivo dictar decretos de necesidad y urgencia en la materia.

artículo 75, inciso 22 y a los que se les adjudicó "jerarquía constitucional". Entre estas reglamentaciones se encuentran los siguientes tratados y declaraciones: el Pacto de San José de Costa Rica (art. 23, inciso 1, apartado c), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo (art. 25, inciso c y art. 26), la Declaración Americana de los Derechos del Hombre (art. 20), la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 21, inciso 2), y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (art. 7).

VI. El impacto de la Ley de Cupo en el orden nacional y provincial

Los números

Como arreglo electoral, la Ley de Cupo tampoco opera en el vacío sino que su mayor o menor impacto a nivel de representación está directamente vinculado con dos elementos constitutivos de los sistemas electorales: el tamaño o la magnitud de los distritos (es decir el número de candidatos que se eligen en la circunscripción: uno, pocos, muchos) y el tipo de lista (cerrada y bloqueada, cerrada y no bloqueada o lista abierta). Cuanto mayor es la magnitud del distrito es más probable que crezca el porcentaje de legisladoras electas. Las listas cerradas y bloqueadas aumentan la posibilidad de las mujeres de ser electas, mientras que los sistemas que establecen algún tipo de voto preferencial intrapartidario (preferencias, "tachas", Ley de Lemas) tienen un impacto potencialmente negativo sobre la representación femenina.

La Ley de Cupo nacional se aplicó primero para la elección de la Cámara de Diputados, donde sus miembros son elegidos por cada provincia en distritos plurinominales de magnitud variable (desde un mínimo de 2 en las provincias menos pobladas a un máximo de 35 en la más importante, Buenos Aires), mediante una fórmula de asignación de bancas de tipo proporcional (D´Hont) y listas cerradas y bloqueadas.

En el Senado, en cambio, la aplicación del Cupo se hizo efectiva casi diez años más tarde y coincidió con la primera elección directa de este cuerpo en los comicios de renovación del 14 octubre de 2001. En efecto, el decreto reglamentario 1246/2000 firmado por el presidente Fernando De la Rúa (como consecuencia del acuerdo de solución amistosa promovido por la CIDH) ampliaba, de este modo, los alcances de la Ley 24.012. Esta nueva reglamentación solucionó la cuestión interpretativa sobre el significado de que los lugares ocupados por

las mujeres debían efectuarse conforme a la “probabilidad de ser electas” y habilitó a todas las personas inscriptas en el padrón electoral del distrito a impugnar cualquier lista considerada violatoria de esta norma (art. 11). También presentó -de manera más ordenada- la forma de integrar las boletas según la cantidad de cargos en disputa (art. 5 y 6) y el modo de ser reemplazadas en caso de que por cualquier motivo ajeno a su voluntad debieran abandonar la candidatura antes de efectuarse los comicios (art. 9).

La reforma constitucional de 1994, además de la elección directa, aumentó a tres el número de senadores electos por distrito buscando, de esta manera, garantizar la representación de las minorías. El sistema electoral aplicable a la elección de este cargo es un sistema de mayoría atenuada que consiste en asignar dos de las tres bancas disponibles al partido que obtuvo más votos y la banca restante al partido que quedó en segundo lugar (art. 54, CN). El decreto reglamentario obligó a los partidos políticos a ubicar a una mujer en alguno de los dos primeros lugares de la lista con el fin de asegurar la representación femenina, al menos, de las fuerzas políticas vencedoras en su distrito.

En los primeros años de la transición democrática, y aún después, los niveles de representación femenina en la Cámara de Diputados nacional fueron comparativamente bajos (véase cuadro 2). En efecto, durante el período 1983-1991 las mujeres ocuparon -en promedio- el 4% de las bancas, alcanzando su registro más alto en 1989 con el 6,7%. Con la aplicación de la Ley de Cupo, esta tendencia se revirtió: en la primera elección que se aplicó las mujeres ocuparon el 13,6% de los escaños parlamentarios para subir al 27,2% en 1995, mantenerse en el 28% en 1997, descender al 26,2% en 1999 y aumentar al 30,4% en el 2001 (véase cuadro 2).

En cuanto a la relación provincias y representación femenina, en 1983, sólo siete distritos tenían a una mujer como diputada nacional: Buenos Aires, Capital Federal, Córdoba, Formosa, Jujuy, San Juan y Santiago del Estero. Esta presencia disminuyó entre 1985 y 1987, y tuvo un incremento gradual en los comicios de renovación posteriores. Recién en 1995, cuatro años después de la sanción de la Ley de Cupo y como consecuencia de los fallos judiciales que avalaron su aplicación, esta norma se respetó en todo el territorio nacional. De este modo, la mayoría de los distritos contaron con al menos una mujer que los representara (véase cuadro 3).

En el Senado, la representación femenina osciló entre valores de muy baja magnitud, en un promedio del 6,5% durante el período 1983-1998 (véase cuadro 4). Muy pocos distritos, Capital Federal, Catamarca, Córdoba, Formosa, Mendoza,

Neuquén, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe y Tucumán, enviaron representantes mujeres, ya sea por elección indirecta de las propias legislaturas o bien porque se incorporaron para finalizar algún mandato. Esta exigua participación se revirtió en los comicios de 2001: el porcentaje de legisladoras en el senado se incrementó al 36% y, como consecuencia de esta nueva representación, todas las provincias poseen actualmente, al menos, una mujer. La excepción es San Juan, distrito que incorporó en los últimos comicios a dos senadoras: Floriana Nélide Martín por el PJ y Nancy Avelín de Ginestar por la Alianza (véase cuadro 5).

El hecho de que San Juan tenga una representación femenina en los 2/3 de sus bancas desnuda el comportamiento de las organizaciones políticas a la hora de armar sus boletas electorales. En general, los partidos vencedores en sus distritos (aquellos que ganaron dos de los tres escaños en disputa) optaron por incluir a "sus" candidatas mujeres en un cómodo segundo lugar asegurando, de esta manera, el primer puesto a los hombres en caso de una eventual derrota electoral. En San Juan, la lista perteneciente al partido minoritario fue encabezada por una mujer, de ahí, que este distrito obtuviera la representación femenina tanto por la mayoría como por la minoría.

En el ámbito provincial, la legislación sobre cupo femenino siguió los lineamientos generales de la Ley 24.012, esto es, la obligación de cumplir con el 30% de candidatas mujeres en lugares expectables. En algunos distritos, como Córdoba y Santiago del Estero, elevaron el piso mínimo a un 50%. Esta iniciativa estuvo liderada por las esposas de los gobernadores, Olga Riutort en Córdoba y Nina Aragonés en Santiago del Estero, quienes desde la rama femenina del partido justicialista local promovieron el cambio que estuvo avalado por la mayoría oficialista en el recinto parlamentario¹⁷.

Recién hacia 1999 todas las provincias contaron con alguna norma (la mayoría a través de leyes, otras con la incorporación de esta cláusula en el texto constitucional) que promoviera la participación de la mujer en el ámbito local. Sin embargo, el impacto que tuvo el cupo en la representación no fue homogéneo en todo el territorio. A grandes rasgos, esta reforma funcionó mejor en aquellas

17 La Ley de Cupo cordobesa, conocida como "Ley Riutort", introdujo también el cupo femenino para los concejales (en las localidades que no tienen carta orgánica), convencionales constituyentes, tribunales de cuenta, conducción de partidos políticos, colegios de profesionales, Consejo de la Magistratura. En cambio, no rige para la fórmula de gobernador y vice, gabinete ministerial y sindicatos (artículo 18 de la ley 1793). Este impedimento constituyó una de las mayores críticas formuladas contra esta norma. Al respecto, ver "*Es ley la ampliación del cupo femenino*", en *La Voz del Interior*, Córdoba, 30 de noviembre de 2000 y "Ya es ley cupo femenino en Santiago", en *Ámbito Financiero*, 6 de septiembre de 2000.

provincias en donde la magnitud de distrito era alta y donde los partidos políticos presentaban una sola lista partidaria cerrada y bloqueada.

En efecto, según lo señala un estudio empírico, en estos distritos el porcentaje promedio de mujeres legisladoras se triplicó, pasando del 7% en 1991 al 21% en 1997¹⁸, pero el impacto positivo fue menor en aquellas provincias en donde se combinó la Ley de Cupo con: 1) la incorporación de mecanismos de voto preferencial intrapartidario (Ley de Lemas, Sistema de tachas), y 2) la reducción en el tamaño de los distritos (sistemas mixtos o segmentados).

En general, el voto de lista en su variante "cerrada y bloqueada" se utilizó en todos los distritos hasta fines de los '80 y comienzos de los '90 cuando varias provincias comenzaron a experimentar cambios en esta dirección. En 1991, Tierra del Fuego incorporó en su constitución el "sistema de tachas", constituyendo así, la única experiencia provincial de voto preferencial desde 1983. También la introducción de la Ley de Lemas en una docena de provincias podría ser considerada como un caso especial de aplicación de voto preferencial intrapartidario "por lista". Varios argumentos podrían esgrimirse al respecto: a) la aprobación de esta norma cambió la tradicional oferta electoral de una sola y única boleta partidaria por una amplia oferta de listas pertenecientes a una misma agrupación (denominadas *sublemas*), b) los ciudadanos pueden *elegir* dentro de su partido favorito a la lista de candidatos que mejor lo representa y, c) posee efectos similares al voto preferencial individual en cuanto afecta la cohesión partidaria al incentivar la competencia entre candidatos de un mismo partido político.

Por esta razón, tanto el sistema de tachas en Tierra del Fuego como la aplicación de la Ley de Lemas son considerados como las únicas experiencias de cambio en la estructura del voto a nivel provincial.

Así, cuando el Cupo se combina con alguna de estos dos tipos de lista, su impacto pierde efectividad. De este modo, ¿cómo cumplir con el 30% de candidatas en lugares expectables cuando las leyes electorales que promueven la apertura de las listas anulan este requisito? Por ejemplo, en las elecciones legislativas de 1995 en la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, el sistema de tachas provocó que sólo dos de los quince legisladores electos fueran mujeres, mientras que si se hubiera utilizado una boleta partidaria cerrada y bloqueada habrían resultado electas un mínimo de cuatro diputadas.

18 Jones, Mark, "Cupos de Género, leyes electorales y elección de legisladoras en las Américas", en *Revista Argentina de Ciencia Política*, N° 1, Buenos Aires, noviembre de 1997.

Otro tanto ocurre con la Ley de Lemas que admite la presentación indiscriminada de boletas electorales. Con este sistema, resulta imposible cumplir con la Ley de Cupo y, al mismo tiempo, con el mecanismo que cada partido haya adoptado para el reparto interno de bancas entre las distintas listas (sublemas) presentadas.

Por su parte, los sistemas mixtos o segmentados se caracterizan por elegir a sus diputados a través de un doble voto en magnitudes de distrito de tamaños diferentes. En nuestro país, Santiago del Estero, Córdoba, Río Negro, San Juan y Santa Cruz aplican este modelo con algunas variantes. A diferencia de los distritos plurinominales (grandes), estos sistemas no sólo implican una reducción en el tamaño de los distritos en los que son elegidos los diputados (por ejemplo, los que combinan un distrito plurinominal grande con varias circunscripciones pequeñas) sino también reducen la efectividad del cupo. Al disminuir la magnitud, también baja la cantidad de mujeres candidatas¹⁹.

A diferencia de lo que ocurrió en el ámbito nacional, en las provincias la obligatoriedad del cupo femenino fue contrarrestada por los efectos de algunas reformas electorales y, por sobre todo, por los métodos internos de selección de candidatos que no contemplaron el requisito de ubicación en las listas partidarias, motivo que incrementó la ineficacia de los cupos.

En este sentido, la adopción de la Ley de Cupo nunca significó una gran amenaza para las aspiraciones de los políticos hombres. Ello ayudaría a explicar por qué tantas leyes de cupo fueron aprobadas en las legislaturas con relativamente poca oposición a pesar de la fuerte presión ejercida para inactivarla.

El poder real de las legisladoras en el Congreso Nacional

En países o provincias que eligen sus legisladores en distritos plurinominales con candidaturas de lista y fórmula de representación proporcional para la

¹⁹ En este sentido, la variante criolla de los sistemas mixtos o segmentados no funciona del mismo modo que el sistema alemán -a menudo puesto como ejemplo de los sistemas que se aplican en la Argentina. En el "*sistema de representación proporcional personalizado alemán*" (Nohlen, 1994), existe una interdependencia entre los resultados obtenidos en el distrito único y los distritos uninominales. Los primeros (el distrito único con voto de lista) determinan el porcentaje de bancas ganadas por cada agrupación política y sus candidatos (los de la lista) sólo ingresan al recinto parlamentario una vez que los segundos (los uninominales) agotaron los asientos obtenidos individualmente en su sección. El sistema alemán es más complejo pero vale esta pequeña acotación para diferenciarlo de los aplicados en la Argentina, donde los resultados electorales de cada circunscripción tienen peso propio y son independientes de lo que ocurre en las otras secciones electorales.

asignación de bancas, la Ley de Cupo aumenta la participación de las mujeres en los órganos representativos de gobierno. Al cumplir estos requisitos, la Argentina ascendió en el ranking mundial de mujeres parlamentarias. Pasó del puesto número quince al séptimo lugar junto a Suecia, Dinamarca, Finlandia, Noruega, Holanda e Islandia, países que poseen una larga tradición en proteger la participación de la mujer en el ámbito político²⁰.

Sin embargo, este incremento cuantitativo puede no corresponderse con un avance de las mujeres en posiciones o lugares clave dentro de la estructura de poder parlamentario u otras áreas del gobierno. Así lo confirma un estudio reciente que sostiene que los países con más alto nivel de vida poseen alrededor de un 30% de mujeres en sus gabinetes a diferencia de la Argentina que ocupa uno de los últimos lugares junto a los países europeos con peores índices en la materia²¹.

De acuerdo con los datos de 1999, el gobierno de Suecia aseguró un 52,6% de sus cargos para que fueran ocupados por mujeres, Finlandia, un 44,4%, Dinamarca y Alemania un 35%, Francia un 35,4% y Holanda un 31%. También en los Estados Unidos existe una creciente política de incorporación en los cargos políticos de primera importancia. Entre 1997 y 1999, la diferencia existente entre el porcentaje de varones y mujeres nombrados por los gobernadores estatales para posiciones públicas de alto nivel decreció, pasó de un 43,4% a un 40,4%.

En cambio, en nuestro país, el avance y crecimiento que se consiguió con la Ley de Cupo Femenino tropieza con la subsistencia de situaciones de discriminación en determinados cargos jerárquicos o en aquellos puestos clave que tienen responsabilidad de gobierno²².

Un modo de indagar sobre esta cuestión en el área parlamentaria es verificando la participación que las legisladoras tienen en "posiciones de liderazgo" como: a) autoridades de cámara (presidencia, vicepresidencia, y tres primeros vocales), b) autoridades de bloques partidarios (presidencia), y c) en las distintas comisiones del congreso (presidencia).

En este último punto, se clasificaron a las comisiones siguiendo un criterio de relevancia con el objeto de distinguir si las legisladoras se desempeñan en aquellas que son consideradas como más importantes o, por el contrario, en las denominadas "femeninas" o "menores". Se entiende por "comisiones femeninas"

20 *Clarín*, 4 de julio de 2001.

21 Gargarella, Roberto y Nicolaysen, Bente, "Faltan mujeres en el gobierno", *Clarín*, 10-01-2000.

22 Al respecto, la Secretaria de Desarrollo Social de la Ciudad de Buenos Aires impulsó el "Plan de Igualdad Real de Oportunidades y Trato entre varones y mujeres" con el objeto de delinear e implementar políticas que aseguren la igualdad real en la administración. Sobre este punto, ver "Firman un acta por la igualdad de las mujeres", en *La Nación*, 4-11-2002.

aquellas cuyos temas suelen ser vinculados con el "interés específico" de las mujeres, como Asistencia Social, Minoridad, Familia, entre otras; mientras que el rótulo "comisiones menores" agrupa a aquellas que parecen tener una menor importancia relativa, tales como Turismo o Deportes, frente a comisiones parlamentarias estratégicas como Asuntos Constitucionales, Relaciones Exteriores, Defensa, Presupuesto y Hacienda o Juicio Político.

En Diputados, desde 1983 a la actualidad, ninguna mujer ocupó los cargos de mayor jerarquía como autoridad de cámara ni tampoco éstas pudieron desempeñarse como presidenta de sus propios bloques partidarios (véase cuadro 6). En cuanto a las presidencias de las comisiones, recién a partir de 1997 se observa un aumento gradual, siendo esta participación mayor en las comisiones denominadas "B". Las posiciones ejecutivas de las comisiones más importantes, las denominadas "A", como Legislación General, Justicia, Economía, Educación, Finanzas, Defensa, Legislación Penal, Presupuesto y Hacienda, Relaciones Exteriores y Culto mantuvieron, durante todo el período en estudio, el liderazgo masculino (véase cuadro 7).

En este aspecto, nada ha cambiado: la tendencia verificada durante los períodos 1952-1955, 1958-1961, 1963-1966, 1973-1975 y 1983-1986, confirman el hecho de que las diputadas continúan ocupando mayormente comisiones consideradas como "femeninas" o "menores"²³.

En el Senado, tampoco las mujeres ocuparon los cargos más importantes: ni como autoridades de cámara, ni como jefas de bloque. El cambio más importante se produjo en el 2001, con la elección directa y total del Senado. En la actualidad, las mujeres ocupan el 36,2% de las comisiones cuando el promedio general desde 1983 había sido del 11,8%. A lo largo de este período, sólo cinco comisiones estuvieron a cargo de alguna mujer y por períodos relativamente cortos: Cultura (1989-1992), Recursos Hídricos (1998-2001) y De la Integración (1998-2001), excepto, Educación (1983-1998) y Obras Públicas (1983-1992) que superaron en continuidad al resto (véase cuadro 9 y 10).

Las mujeres siguen siendo relegadas a la hora de presidir las comisiones más importantes del congreso. El hecho de que el porcentaje de legisladoras al frente de comisiones haya aumentado a lo largo de este período es un dato positivo, sin embargo, es preciso señalar que este incremento no se corresponde

23 Véase Molinelli, N. Guillermo, "Las mujeres en el Congreso argentino", en *La Ley*, Año, LIV, N° 154, 1990. Este trabajo proporciona un análisis sobre la participación de las legisladoras argentinas en posiciones de liderazgo y, en general, sobre la participación femenina en el congreso desde 1952 hasta los años noventa.

con el aumento cualitativo de la posición de las mujeres. Por ejemplo, si en 1983 el 18,2% de las diputadas ocupaba una presidencia, en la actualidad y con la Ley de Cupo mediante, este porcentaje desciende al 16,6%. En el Senado ocurre lo mismo, en 1983, el 66,7% de las legisladoras estaba a cargo de una comisión, en el 2001, el 65,4% (véanse cuadros 8 y 11).

En definitiva, a pesar de la Ley de Cupo, hasta ahora más bancas no significó más poder para las mujeres parlamentarias²⁴.

VII. A modo de conclusión

La modificación del Código Nacional Electoral en la Argentina y la incorporación de la cuota femenina en la confección de las listas partidarias permitió el rápido incremento del número de mujeres en los órganos legislativos.

En este tiempo, la actividad del Consejo Nacional de la Mujer fue muy importante para evitar que la norma fuese letra muerta, ya que promovió e inició acciones legales para garantizar su efectivo cumplimiento.

El ejemplo de la Ley 24.012 fue adoptado por las provincias y esta innovación, junto con las reformas de las respectivas cartas orgánicas partidarias de distrito, provocó también un cambio positivo en la representación femenina en los órganos deliberativos provinciales y municipales.

Sin embargo, a once años de su aprobación y tras cuatro elecciones legislativas celebradas bajo sus disposiciones, el cumplimiento de los objetivos cuantitativos de la ley no parece haber sido acompañado por transformaciones o avances de tipo cualitativo. Las mujeres continúan siendo relegadas a la hora de distribuir espacios de poder al interior de las instituciones parlamentarias. Por otra parte, una cantidad considerable de las mujeres designadas para estos cargos han accedido a ellos gracias a relaciones de parentesco o vínculos de confianza con hombres públicos antes que por su participación activa en política.

Estos ejemplos demuestran que ciertas medidas destinadas a promover la igualdad entre varones y mujeres no tienen un efecto automático sino que sus consecuencias sólo se pueden observar totalmente a largo plazo. Ciertas formas de discriminación están tan presentes en los valores de una sociedad y en las prácticas de los grupos e instituciones que la integran, que un simple cambio de las reglas electorales no puede borrarlas de un día para otro.

²⁴ Este fenómeno también ha sido reflejado por la prensa escrita. Véase Cassese, Nicolás, "Las diputadas son más pero no crecen en peso político", en *La Nación*, 28 de diciembre de 1997. También "La mujer ganó su lugar en la política pero no es suficiente", en *La Razón*, 2 de junio de 1999.

Referencia bibliográfica

- ALBANESE, SUSANA, *Ley de Cupo Femenino para los cargos electivos: resarcimiento histórico*. El Derecho, 1992.
- ARCHENTI, NÉLIDA Y GÓMEZ, PATRICIA, *Participación Política de la Mujer y Políticas Públicas*, Carrera de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Bs. As., 1993.
- BIDART CAMPOS, GERMÁN, *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*, Tomo VI: La Reforma Constitucional de 1994, EDIAR, 2da. Impresión, 1997.
- BOTTE, SUSANA Y DOROLA, EVANGELINA, *La representación femenina en el Congreso de la Nación. No sólo una cuestión de género*, en Estudios e Investigaciones N° 9, Honorable Cámara de Diputados de la Nación, Secretaría Parlamentaria, Dirección de Información Parlamentaria, Buenos Aires, 1996.
- DEL SOLAR, JOSEFINA ROSA, *Mujer y Política en la Argentina*, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Buenos Aires, 1988.
- DURRIEU, MARCELA, *Se dice de Nosotras*, Buenos Aires, 1999.
- Fuld, Roberto, *La mujer y la política en la Argentina*, en Estudios e Investigaciones N° 9, Honorable Cámara de Diputados de la Nación, Secretaría Parlamentaria, Dirección de Información Parlamentaria, Buenos Aires, 1996.
- JIMÉNEZ POLANCO, JACQUELINE, *Mujer y Clase Política en América Latina*, paper presentado en el XXI Congreso Internacional, Latin American Studies Association (LASA), Chicago, 24 al 26 de septiembre de 1998.
- JIMÉNEZ POLANCO, JACQUELINE, *Representación Política: un análisis comparado del caso argentino*, en Portugal, Ana María & Torres, Carmen (compiladoras), El Siglo de las Mujeres, ISIS Internacional, Ediciones de las Mujeres, N° 28, 1999.
- JONES, MARK P., *Increasing Women's Representation Via Gender Quotas: The Argentine Ley de Cupos*, en Women & Politics 16 (4), 1996.
- JONES, MARK P., *Cupos de Género, leyes electorales y elección de legisladoras en las Américas*, en Revista Argentina de Ciencia Política, N° 1, Buenos Aires, noviembre de 1997.
- LEIVA, CARLOS RODOLFO, *Obligatoriedad del cupo femenino en las listas de candidatos de las elecciones nacionales*, La Ley, T. 1993-E.
- LUBERTINO, MARÍA JOSÉ (compiladora), *Cuota Mínima de Participación de Mujeres: el Debate en Argentina*, Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires, 1992.
- MARX, JUTTA, *Mujeres y Partidos Políticos*, Editorial Legasa, Buenos Aires, 1992.
- MOLINELLI, N. GUILLERMO, *Las mujeres en el Congreso argentino*, en La Ley, Año, LIV, N°. 154, 1990.
- MOLINELLI, N. GUILLERMO, *Argentina: The (No) Ceteris Paribus Case*, en Rule, Wilma y Zimmerman, Joseph (editores), Electoral Systems in Comparative Perspective: Their Impact on Women and Minorities, Greenwood Press, Westport, 1994.
- SAAVEDRA, HERIBERTO, *La inclusión obligatoria de mujeres en las boletas electorales*, El Derecho, T. 151, 1993.
- Sistema Nacional de Información Mujer, Consejo Nacional de la Mujer (<http://www.snim.gov.ar>).

APÉNDICE

Cuadro N° 1:
Representación de las mujeres en Congreso de la Nación.
Honorable Cámara de Diputados (1952-1973)

	1952	1955	1958	1960	1963	1965	1973
N° de diputadas	23	34	4	2	1	4	19
%	15	22	2	1	0,5	2	8
Total bancas	155	157	187	192	192	192	243

Fuente: Botte, Susana y Dorola, Evangelina, "La representación femenina en el Congreso de la Nación. No sólo una cuestión de género", en *Estudios e Investigaciones N° 9*, Honorable Cámara de Diputados de la Nación, Secretaría Parlamentaria, Dirección de Información Parlamentaria, Buenos Aires, 1996.

Cuadro N° 2:
Representación de las mujeres en el Congreso de la Nación.
Honorable Cámara de Diputados (1983-2003)

	83-85	85-87	87-89	89-91	91-93	93-95	95-97	97-99	99-01	01-03
Diputadas	11	11	12	17	14	35	70	72	70	78
%	4,3	4,3	4,7	6,7	5,4	13,6	27,2	28,0	27,2	30,3
Tot. bancas	254	254	254	254	257	257	257	257	257	257

Fuente: Elaboración propia según diversas fuentes: Botte, Susana y Dorola, Evangelina, "La representación femenina en el Congreso de la Nación. No sólo una cuestión de género", en *Estudios e Investigaciones N° 9*, Honorable Cámara de Diputados de la Nación, Secretaría Parlamentaria, Dirección de Información Parlamentaria, Buenos Aires, 1996 y "La participación femenina en el Honorable Congreso Nacional", *Instituto Federal de Estudios Parlamentarios (IFEP)*, Honorable Senado de la Nación, Secretaría Parlamentaria, 2001.

CUADRO N° 3:
Representación de las mujeres por distrito electoral
Honorable Cámara de Diputados (1983-2003)

Provincia	Renovación Legi:					
	83-85	85-87	87-89	89-91	91-93	93-95
Buenos Aires	1		3	4	3	13
Capital Federal	1,4		4,3	5,7	4,3	18,
	1	4	5	4	1	5
	4,0	16,0	20,0	16,0	4,0	20,
Catamarca						
Córdoba	4	3		1	1	2
	22,2	16,7		5,6	5,6	11,
Corrientes				1	1	
				14,3	14,3	
Chaco						1
						14,
Chubut					1	
					20,0	
Entre Ríos						
Formosa	1			1	1	
	20,0			20,0	20,0	
Jujuy	1	1	1	1	2	2
	16,7	16,7	16,7	16,7	33,3	33,
La Pampa						
La Rioja						
Mendoza						1
						10,
Misiones				1	1	1
				14,3	14,3	14,
Neuquén						1
						20,
Río Negro					1	1
					20,0	20,
Salta					1	2
					14,3	33,

Fuente: Elaboración propia según diversas fuentes: Molinelli, Guillermo, Palanza, Ma. Valeria y Sin, Gisela, *Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina*, CEDI-Fundación Gobierno y Sociedad, Temas Grupo Editorial, 1999, www.hcdn.gov.ar/diputados y www.senado.gov.ar.

Cuadro N° 4:

Representación de las mujeres en el Congreso de la Nación.

Honorable Cámara de Senadores (1983-2001)

	1983-86	1986-89	1989-92	1992-95	1995-98	1998-01	2001-03
N° de Senadoras	3	3	4	2	4	4	26
%	7	7	9	4	6	6	36
Total bancas	46	46	46	46	72	72	72

Fuente: Elaboración propia según diversas fuentes: "El próximo senado con perfume de mujer", en *La Nación*, 2 de diciembre de 2001 y "La participación femenina en el Honorable Congreso Nacional", *Instituto Federal de Estudios Parlamentarios (IFEPE)*, Honorable Senado de la Nación, Secretaría Parlamentaria, 2001.

Cuadro N° 5:

Representación de las mujeres por distrito electoral

Honorable Cámara de Senadores (1983-2003)

Provincia	Renovación Legislativa				
	83-86	86-89	89-92	92-95	95-98
Buenos Aires					
Capital Federal					1
Catamarca			1	1	
Córdoba					
Corrientes					
Chaco					
Chubut					
Entre Ríos					
Formosa					1
Jujuy					
La Pampa					
La Rioja					
Mendoza	1	1	1		
Misiones					
Neuquén					
Río Negro					
Salta					
San Juan					
San Luis					
Santa Cruz					1
Santa Fe	1	1	1		
Sgo del Estero					
T. del Fuego					
Tucumán	1	1	1	1	1
Total	3	3	4	2	4

Fuente: Elaboración propia según diversas fuentes: Molinelli, Guillermo, Palanza, Ma. Valeria y Sin, Gisela, *Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina*, CEDI-Fundación Gobierno y Sociedad, Temas Grupo Editorial, 1999, y "El próximo senado con perfume de mujer", en *La Nación*, 2 de diciembre de 2001.

Cuadro N° 6:
Posiciones Ejecutivas de las Mujeres
Honorable Cámara de Diputados (1983-2003)

	Renovación Legislativa				
	83-85	85-87	87-89	89-91	91-93
Autoridades de la Cámara					
-Presidente					
-Vicepresidente					
-Vicepresidente 1ro.	0	0	0	0	0
-Vicepresidente 2do.					
-Vicepresidente 3ro.					
Autoridades Bloques Partidarios					
-Presidente PJ	0	0	0	0	0
-Presidente UCR	0	0	0	0	0
-Presidente FREPASO	-	-	-	-	-
Presidencia Comisiones	2	1	2	3	2
	9,5%	4,3%	7,7%	11,5%	6,4%
Total Comisiones	21	23	26	26	31

Fuente: Elaboración propia.

Nota: En las autoridades de bloques partidarios se cuentan sólo los partidos políticos que superaron el 5% de los escaños parlamentarios,

Cuadro N° 7:
Posiciones Ejecutivas de las Mujeres en las Comisiones
Honorable Cámara de Diputados (1983-2003)

Comisiones	Renovación Legislativa				
	83-85	85-87	87-89	89-91	91-93
A	0	0	1	0	0
B	2	1	1	3	2
C	0	0	0	0	0
Total	2	1	2	3	2

Fuente: Elaboración propia.

Nota: a) El cuadro se confeccionó con números absolutos y no porcentajes debido a los cambios efectuados en las comisiones durante el período en estudio, b) Las comisiones han sido clasificadas según su grado de generalidad: las llamadas "A" corresponden a las comisiones que contemplan a todos los sujetos del ordenamiento jurídico (Asuntos Constitucionales, Ciencia y Tecnología, Cultura, Defensa Nacional, Derechos Humanos y Garantías, Economía, Educación, Finanzas, Juicio Político, Justicia, Legislación General, Legislación del Trabajo, Legislación Penal, Libertad de expresión, Mercosur, Obras Públicas, Presupuesto y Hacienda, Relaciones Exteriores y Culto, Previsión y Seguridad Social, Seguridad Interior). Las denominadas "B", son aquellas que se refieren a algún sector social, sectores o unidades organizacionales específicas (Acción Social y Salud Pública, Agricultura y Ganadería, Asuntos Cooperativos y Mutuales, Asuntos Municipales, Análisis y Seguimiento del cumplimiento de las normas tributarias y previsionales, Comercio, Comunicación e Informática, Defensa del Consumidor, Deportes, Discapacidad, Drogadicción, Economías y Desarrollo Regional, Energía y Combustible, Familia, Mujer y Minoridad, Industria, Intereses Marítimos fluviales, pesqueros y portuarios,

Minería, Transportes, Turismo y Deportes, Vivienda y Orden Urbano, Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano, Pequeñas y Medianas Empresas, Población y Recursos Humanos, Tercera Edad). Por último, las consideradas "C" incluye a las comisiones de ordenamiento interno de la Cámara (Petitionen, Poderes y Reglamento).

Cuadro N°8:

Relación entre el total de legisladoras y su participación en las comisiones (en %)

Honorable Cámara de Diputados (1983-2003)

	83-85	85-87	87-89	89-91	91-93	93-95	95-97	97-99	99-01	01-03
Total Dip.	4,3	4,3	4,7	6,7	5,4	13,6	27,2	28,0	26,2	30,4
Total President.	18,2	9,0	16,7	17,6	14,3	8,5	5,7	6,9	14,2	16,6

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro N°9:

Posiciones Ejecutivas de la Mujer

Honorable Senado de la Nación (1983-2003)

	Renovación Legislativa						
	83-86	86-89	89-92	92-95	95-98	98-01	01-03
Autoridades de la Cámara							
Presidente							
Presidente Provisional	0	0	0	0	0	0	0
Vicepresidente							
Vicepresidente 1ro.							
Vicepresidente 2do.							
Autoridades Bloques Partidarios							
Presidente PJ	0	0	0	0	0	0	0
Presidente UCR	0	0	0	0	0	0	0
Presidencia Comisiones	2	2	3	1	2	2	17
%	6,9	6,9	9,4	2,6	4,9	4,8	36,2
Total Comisiones	29	29	32	38	41	42	47

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro N°10:

Posiciones Ejecutivas de las Mujeres en las Comisiones
Honorable Senado de la Nación (1983-2003)

Comisiones	Renovación Legislativa						
	83-86	86-89	89-92	92-95	95-98	98-01	01-03
A	2	2	3	1	2	1	10
B	0	0	0	0	0	1	7
C	0	0	0	0	0	0	0
Total	2	2	3	1	2	2	17

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Para la elaboración de este cuadro se siguió el mismo criterio que el anterior. "A": Acuerdos, Asuntos Constitucionales, Asuntos Penales y Régimen Carcelario, Ciencia y Técnica, Coparticipación Federal de Impuestos, Cultura, Defensa Nacional, De la Integración, De la Inversión, Derechos y Garantías, Economía, Educación, Interior y Justicia, Juicio Político, Legislación General, Libertad de Expresión, Mercosur, Obras Públicas, Población y Desarrollo, Presupuesto y Hacienda, Relaciones Exteriores y Culto, Seguridad Interior, Trabajo y Previsión Social. "B": Agricultura y Ganadería, Asuntos Administrativos y Municipales, Asuntos Sociales y Salud Pública, Combustibles, Comercio, Comunicaciones, Defensa del Consumidor, Deportes, Discapacidad, Drogadicción, Ecología y Desarrollo Humano, Economías Regionales, Energía, Familia y Minoridad, Industria, Intereses Marítimos y Portuarios, Micro Pequeña y Mediana Empresa, Minería, Recursos Hídricos, Seguimiento de la Hidrovía Paraguay-Paraná, Transporte, Turismo, Vivienda. "C": Relaciones Internacionales Parlamentarias.

Cuadro N° 11:

Relación entre el total de legisladoras y su participación en las comisiones (en %)
Honorable Senado de la Nación (1983-2003)

	83-86	86-89	89-92	92-95	95-98	98-01	01-03
Total Senadoras	7	7	9	4	6	6	36
Presidencias Comisiones	66,7	66,7	75	50	50	50	65,4

Fuente: Elaboración propia.

Ciudadanía y Autonomía de las Mujeres en Argentina ¿Un sueño imposible?

Laura Pautassi

Doctora en Derecho y Ciencias Sociales
Investigadora CONICET

1. Introducción

Diez años han pasado desde la sanción de la Ley de Cupo en Argentina y casi el mismo tiempo de la reforma de la Constitución Nacional que consagró la igualdad real de oportunidades en el trato entre varones y mujeres, y el pleno goce de los derechos reconocidos por la Constitución y los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos¹. Ahora bien, ¿qué ha cambiado?

El impacto inmediato que tiene la reforma constitucional en términos de género, tanto a partir de la inclusión del amplio listado de Derechos Sociales, como con la incorporación de Tratados Internacionales, es la apertura de un nuevo *campo* de acciones, que refiere a las formas concretas de exigir al Estado que cumpla sus obligaciones asumidas en dichos instrumentos legales.

¹ La igualdad de oportunidades, que muchas veces se la designa como "real" quedó expresamente reconocida por la Constitución Nacional cuando ordena al Congreso de la Nación "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 los tratados Internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad.." (art. 75 inc. 22 y 23 Constitución Nacional de 1994).

La Constitución Nacional, como convención social, resulta relevante desde el punto de vista interno del razonamiento jurídico justificatorio, en tanto se asuma que las decisiones de los agentes políticos no son acciones aisladas sino que su eficacia deriva de formar parte de un sistema de acciones, actitudes y expectativas mutuamente entrelazadas. Una decisión de un juez es una contribución a la práctica social en curso, y es operativa como tal, en la medida que se inserte adecuadamente en el entrelazamiento de conductas y expectativas que conforman esa práctica. Si no se refuerza esta práctica, el orden normativo dejará de primar en las instituciones y el poder político seguirá presionando sobre ellas.

En consecuencia, promover acciones de reconocimiento de los derechos civiles, políticos y sociales que incorpora la Constitución, implica cumplir un rol fundamental en los procesos de transformación de políticas públicas, acciones que deberían estar apoyadas por las decisiones judiciales. Esto significa que si bien los jueces no resuelven sobre políticas públicas, sino sobre derechos individuales, resulta clave el conocimiento de las mismas para poder, de este modo, participar en el proceso de planificación por parte del Poder Ejecutivo y del Legislativo. Precisamente, se trata de advertir sobre la posibilidad de accionar en esta dirección para poder ampliar las esferas de transversalidad desde una perspectiva de género². La Constitución reformada otorga para ello el marco adecuado³.

En forma concordante, para poder caracterizar adecuadamente el proceso y las condiciones en las que se generan las políticas públicas, resulta necesario identificar el contexto económico, político y social, ya que éste determina la forma que adoptan las relaciones entre Estado y sociedad civil. A su vez, se pueden identificar los roles y las funciones que el Estado ha asumido a lo largo del tiempo, como consecuencia de esta dinámica.

2 Se entiende por transversalización (gender mainstreaming) de la perspectiva de género al "proceso de examinar las implicaciones para mujeres y hombres de cualquier tipo de acción pública planificada, incluyendo legislación, políticas y programas, en cualquier área. Asimismo, es una herramienta para hacer de los intereses y necesidades de hombres y mujeres una dimensión integrada en el diseño, implementación, monitoreo, y evaluación de políticas y programas en todos los ámbitos políticos, sociales y económicos" (Naciones Unidas, 1997).

3 Birgin (1997) destaca que se debe rescatar el valor de la Constitución, en tanto no constituye una norma o un conjunto de normas jurídicas. Es un pacto social que define una comunidad y un programa de acción común para quienes integran esta sociedad. Agrega que: "su importancia reside precisamente en el hecho que además del reconocimiento formal de la igualdad la Constitución incorporó los instrumentos necesarios para que las mujeres puedan transformar la realidad que las discrimina. En este sentido la Constitución es un comienzo más que una conclusión".

Por lo mismo, se trata de cuestionar la supuesta neutralidad del Estado en términos de género respecto del diseño de políticas públicas. Precisamente, la investigación y la defensa de los intereses de género (*gender advocacy*) ha desafiado las formas de hacer política, de interpretar la economía, las políticas sociales, las mediciones convencionales de la pobreza, que permanecen, aún en la actualidad, ciegas al género, al igual que todo tipo de política pública u organizacional que no consideren esta perspectiva. Esto significa, que cada vez que se busca incorporar la perspectiva de género en cualquier ámbito, sea el de las políticas públicas, los programas de desarrollo o una organización no gubernamental, se presentan variadas formas de resistencia que, a pesar de variar en su contenido o énfasis argumentativo, responden a formas de pensamiento estáticas de las formas de ser mujer y hombre, de la conceptualización de la sociedad como patriarcal y estereotipada, que a su vez dejan traslucir estructuras de poder claramente asimétricas y que llevan a perpetrar formas de inequidad entre los seres humanos y en el funcionamiento del conjunto de la sociedad⁴.

A partir de estas premisas, a continuación me interesa examinar cuánto colaboraron este tipo de acciones positivas, como el caso específico de la Ley de Cupo, como asimismo el amplio espectro normativo incorporado con la reforma Constitucional de 1994 a alentar o desincentivar la participación femenina en el ámbito de las decisiones políticas.

El énfasis está puesto en el desarrollo de los derechos de la ciudadanía de las mujeres y la situación actual en términos del efectivo alcance de los mismos en contextos de ajuste estructural. La clave de aproximación es que la ciudadanía no se reduce al ejercicio de derechos políticos sino precisamente comprende el pleno ejercicio de los derechos civiles y sociales.

Comprender las interrelaciones entre la ciudadanía plena y el género exige retroceder históricamente para conocer las condiciones socio-políticas de surgimiento de los derechos ciudadanos de las mujeres. A este análisis, al igual que los aportes de la crítica feminista está dedicada la primera parte del trabajo. Luego analizo la influencia de estas ideas en la conformación del Estado de Bienestar en Argentina y el cambio de paradigma que produjeron las reformas estructurales de los años noventa. Finalmente, presenté algunas apreciaciones

4 Rico (2001) señala que el desafío a nivel macro es articular políticas de igualdad activas, centradas en las personas como sujetos de derechos, es decir no sólo antidiscriminatorias, con políticas dirigidas a disminuir los riesgos y las inseguridades en un contexto donde gran parte de las decisiones económicas se adoptan fuera de las fronteras institucionales de los países.

con respecto a la relación entre Derechos Sociales y los nuevos términos del debate en materia de ciudadanía para las mujeres en Argentina, en el marco del Estado post-reforma.

2. Condiciones socio-históricas de la ciudadanía de las mujeres

La ciudadanía es tan antigua como la existencia de la comunidad humana. Define a quienes son considerados miembros de la sociedad y a quienes no. La ciudadanía se describe por la participación de los miembros de la comunidad. Diferentes tipos de comunidades políticas presentan diversas formas de ciudadanía.

Los análisis que se remontan a la antigüedad, señalan que la ciudadanía es la *"invención griega de la política"*, en tanto identifica una esfera autónoma, una construcción social asociada con la *pertenencia a una comunidad política* en particular, pero también define la *identidad social* de una persona como miembro de dicha comunidad, su membresía, diferenciándola de este modo, de su familia, clan o tribu. Esto es, la ciudadanía no sólo refería a los grupos "naturales" como la familia o el clan, sino que establecía la organización política del grupo social⁵.

La ciudadanía es claramente una institución genuinamente occidental y masculina. En el desarrollo de la "ciudad" -desde la polis griega hasta las ciudades medievales- la ciudadanía se caracterizaba por ciertos deberes y derechos que iban más allá de la pertenencia a determinado estamento, clan o familia y estaban reservadas solo a los hombres. El fenómeno medieval del "ayuntamiento urbano" es también un fenómeno plenamente extendido únicamente en Occidente, ya que en Oriente -salvo aisladas excepciones- no conocieron un derecho material o procesal que vinculara a los habitantes como tales, como tampoco se conocieron tribunales autónomos. En realidad sólo el Occidente conoció una estructura jurídica, y "sobre todo lo más importante, el carácter asociativo de la ciudad, y el concepto de "ciudadano" en oposición al "rústico"⁶.

La ciudadanía, cualquiera sea su forma, desde la antigüedad hasta el presente posee una serie de atributos comunes. Siempre ha significado una cierta reciprocidad de "*derechos frente*" y de "*deberes hacia*" la comunidad. La ciudadanía ha implicado pertenencia a una comunidad en la que cada individuo desarrolla su vida. Dicha pertenencia ha implicado diversos grados de

5 Preuss (1996: 535).

6 Weber (1992: 949-950).

participación. La cuestión de quién debería participar y a qué nivel es un interrogante tan viejo como el propio mundo antiguo⁷.

Precisamente el "gran aporte" que trae consigo la modernidad es el de considerar a los seres humanos como autónomos, dotándolos de capacidades (y obligaciones) para organizar la vida en sociedad. Allí surge el contrato social y la idea de articular los múltiples aspectos de la vida social de forma racional y por medio de reglas. Precisamente la modernidad deja atrás el feudalismo y absolutismo con sus jerarquías adscriptivas, e introduce un ideal liberador que aspira a la equidad y justicia social, cuya eficacia aún no se ha agotado y sigue promoviendo reclamos legítimos por parte de los grupos sociales discriminados⁸.

Sin embargo, la exclusión de las mujeres, al igual que otros grupos sociales, y la profunda separación entre lo femenino y lo masculino, entran en contradicción con los valores igualitarios que la modernidad trajo consigo. De esta forma, las mujeres estaban excluidas de la participación pública y de los sistemas de representación política, y las demandas y necesidades de las mujeres no eran consideradas cuestiones socialmente problematizadas. Aún más grave, se les negaba racionalidad y quedaban sometidas al espacio privado estructurado por el poder patriarcal, consolidando de ésta forma las asimetrías de género⁹.

Las luchas de los movimientos de mujeres a fines del siglo XIX dividían sus reivindicaciones entre las mujeres de clase media que buscaban un ingreso propio por su trabajo, sosteniendo que empleo y maternidad no podían coexistir, y las mujeres de clase baja que, por necesidad económica, estaban obligadas a combinar ambas cosas. El centro de atención del denominado "feminismo maternalista" fueron las mujeres pobres, las madres solteras, las esposas de clase obrera -tanto empleadas como no empleadas-, las trabajadoras fabriles, las viudas y las esposas abandonadas. Incluían la reivindicación de la maternidad en sí misma, con independencia del status ocupacional o matrimonial de la mujer, o de su

7 Held (1997:55). Los elementos fundamentales del status de ciudadanía no han cambiado significativamente en la historia de Occidente. Sí se han transformado, varias veces, las modalidades a través de las cuales ha actuado la definición de la pertenencia a una comunidad y las jerarquías que dicha pertenencia establece.

8 Guzmán (2002:13) La autora agrega que la cristalización de estos ideales en prácticas sociales concretas fue compleja y contradictoria, y hasta la actualidad las sociedades modernas se encuentran cercadas por ambigüedades y tensiones, entre un polo de liberación y otro de sometimiento. En otros términos se presenta una tensión permanente entre libertad individual y convivencia social, entre capacidad de acción humana y límites estructurales.

9 Guzmán (2002). La separación genérica entre lo público y lo privado se consolida entre el siglo XVIII y XIX, y perdura en la doctrina como uno de los ejes claves de la separación entre lo femenino y lo masculino, a pesar de su puesta en crisis desde la Teoría Política, fundamentalmente, a partir del aporte del feminismo.

situación socioeconómica. La maternidad era, para esta variante del feminismo, la condición unificadora del sexo femenino; al reivindicar los derechos de las madres pobres, reivindicaba la de todas las madres. En otras palabras, el objetivo era el reconocimiento de la maternidad como una "función social" (y no puramente individual o familiar) y, por lo tanto, susceptible de ser remunerada¹⁰.

En este contexto, el movimiento de mujeres luchó por lograr arreglos institucionales que no sólo reconocieran necesidades y derechos con relación con los "riesgos" a los que se exponían las trabajadoras, sino también respecto de las madres, con o sin salario. Iniciaron de este modo, una importante legislación social que, en líneas generales, derivó en reformas realizadas más como una "protección" (sentido paternalista) que en dirección al otorgamiento de derechos de ciudadanía. No existió un reconocimiento general y sistemático de la condición económica, social y política de la maternidad, sino que se sustituyó por una legislación parcial para grupos "con problemas especiales" y se la incorporó en contextos legislativos aislados (derecho laboral, derecho de familia, seguro de salud). Las políticas más "institucionalizadas" y visibles fueron los programas de asignaciones familiares¹¹.

Posteriormente, se desarrollan una serie de argumentos que tratan las variaciones políticas de las democracias capitalistas industriales, basando su análisis en la fuerza de las organizaciones obreras en la lucha política de clase. A su vez, el aumento de las intervenciones socioeconómicas públicas, durante el siglo XX se explican en términos de la capacidad de la clase obrera industrial para luchar por sus reivindicaciones frente a los intereses de las clases capitalistas¹².

Estas conquistas quedan expresadas en los modernos Estados de Bienestar, y en el origen y desarrollo de los derechos sociales. Así, el análisis clásico¹³, situado en Inglaterra de los años cuarenta, distingue tres formas de *ciudadanía* en los modernos Estados: i) *Ciudadanía civil*: comprende los llamados derechos civiles,

10 Bock (1993).

11 El régimen de asignaciones familiares recién se efectivizó luego de la segunda guerra mundial, y con fuertes cambios respecto a las propuestas feministas. En 1919, la Agencia Internacional del Trabajo (luego O.I.T.) aprobó la Convención de Washington que recomendaba un permiso por maternidad de seis semanas antes y después del parto para todas las trabajadoras, y la garantía de un ingreso que sustituyera los salarios y servicios médicos gratuitos; Bock (1993).

12 Son numerosos los estudios que fundamentan lo señalado, sólo a modo de ejemplo se puede mencionar los trabajos de Offe (1995), Offe y Preuss (1991), Esping Andersen (1990) Titmuss (1974) entre otros.

13 Se trata del célebre trabajo de T. H. Marshall: "Ciudadanía y clase social", escrito en 1949. Constituye "el" tratado clásico que profundiza en la relación entre clase social y ciudadanía, el capitalismo y la democracia. Marshall señala que "nuestras sociedades actuales, asumen que la ciudadanía se ha constituido, en ciertos aspectos, en el arquitecto de las desigualdades sociales legitimadas"; Marshall y Bottomore (1996: 7-10).

esto es los elementos necesarios para asegurar la libertad del individuo: su libertad de expresión, de profesar una religión, el derecho a la propiedad y a ser juzgado por la ley, etc. La institución más directamente relacionada con la ciudadanía civil es la administración de justicia. ii) *Ciudadanía política*: incluye los derechos políticos, que comprenden un doble aspecto: el derecho a participar en el ejercicio del poder político (derecho al sufragio) como también el derecho a ser elegido para el desempeño de un cargo público. Las instituciones que se encuentran más cercanas a este derecho son el Parlamento y las demás instituciones representativas. iii) *Ciudadanía social*: refiere a los llamados derechos económicos o sociales, que consisten en el derecho de gozar cierto nivel mínimo de vida, de bienestar y de seguridad económica, definido a partir de los estándares prevalentes en cada sociedad. Las instituciones que más se relacionan con la ciudadanía social, de acuerdo con este enfoque, son el sistema educativo y el de seguridad social.

Según esta misma interpretación, el desarrollo de los derechos de ciudadanía se produjo en forma evolutiva, sirviendo cada uno de ellos como base de la expansión de los otros. De este modo correspondería al siglo XVIII la lucha por la ciudadanía civil, el siglo XIX se caracterizó por la lucha por los derechos políticos, y finalmente el siglo XX por la extensión de los derechos económicos y sociales¹⁴.

Claramente, para esta corriente, la ciudadanía es la plena pertenencia a una comunidad, en donde pertenencia implica participación de los individuos en la determinación de sus condiciones de asociación. La ciudadanía es el status que garantiza a las personas iguales derechos y deberes, libertades, restricciones, poderes y responsabilidades. Allí incorpora esta corriente la idea de *la ciudadanía como ideal igualitario*, contraponiendo con ello a la clase social, en tanto es un sistema de desigualdades basado en la propiedad, la educación y la estructura económica nacional¹⁵.

De esta forma se explica la aparición, en último lugar, de los derechos sociales. El primer derecho que se reconoció fue el *derecho al trabajo*, esto es el

14 Marshall (1996: 6) asocia un tipo especial de "igualdad humana fundamental" [*basic human equality*] con el concepto de miembro pleno de una comunidad, lo cual no implica que la ciudadanía elimine las desigualdades en los diferentes niveles económicos en la sociedad. En palabras de Marshall "la iniquidad del sistema de clases sociales se vuelve relativamente aceptable a partir del reconocimiento de la igualdad implícito en la ciudadanía". El autor no identifica la vida de un "señor" [*gentleman*] con el status de ciudadano, sino que expresa en términos legales lo que cada ser humano debería tener asegurado. Asimismo, identifica al Estado de Bienestar como el garante de los derechos del ciudadano/a y de su efectiva participación en los beneficios sociales.

15 Marshall (1996: 18-19).

derecho a elegir una ocupación, en un lugar determinado que la persona haya elegido y en cualquier rama de actividad, que legítimamente demande capacidades técnicas. El reconocimiento del trabajo como derecho implicó la aceptación formal de un cambio fundamental de actitudes, además de tener implicancias jurídicas concretas. En palabras de Marshall "el derecho civil básico es el derecho al trabajo", o "la primera expresión histórica del derecho social"¹⁶. Cabe destacar que este reconocimiento, en los hechos, era del trabajo masculino, consolidándose una vez más la idea de trabajo productivo relacionado con el varón y el reproductivo con la mujer.

Es decir, se puede considerar a la ciudadanía como un producto de la política moderna, pero a su vez es una consecuencia sociopolítica de la Revolución Francesa y de la Revolución Industrial. El término ciudadanía comprende, en su plenitud, la salida de una sociedad feudal y esclavista, y el ingreso a una sociedad capitalista. Está construida al mismo tiempo por la *modernidad* y como consecuencia del *proceso de modernización*. La ciudadanía como institución, presupone que todos los cambios que han sucedido en las tradicionales sociedades, llámense urbanización, secularización, industrialización y modernización de la cultura, le han dado existencia y consistencia. Este ideal de ciudadanía universal, a pesar de su valor emancipador –"todos los ciudadanos son iguales ante la ley"- en los hechos llevó a consolidar el sistema de desigualdades de género.

Muchas son las críticas que se le han formulado a esta conceptualización de la ciudadanía como evolutiva¹⁷. Así, Giddens objeta que el desarrollo de los derechos de ciudadanía no es asimilable a una suerte de "evolución natural", como si fuera algo que se desplegara a través de fases y de conformidad con una lógica inmanente. En segundo lugar, señala que tampoco puede pensarse a los derechos de ciudadanía como mecanismos de contrapeso de los conflictos de clase, sino como el eje de dichos conflictos. Precisamente para este autor, el conflicto de clase ha sido y sigue siendo el medio de la ampliación de los derechos ciudadanos y la base de creación de una economía autónoma, de la poliarquía y del Estado de Bienestar. El problema central es que los derechos sociales dependen fundamentalmente de la esfera del trabajo.

La otra gran crítica proviene de la teoría feminista, que pone en discusión la idea de la ciudadanía como concepto "igualador". Estas teorías contribuyeron decisivamente a ampliar la comprensión de la modernidad, cuestionando la visión

16 Ewald (1986: 437).

17 Sigo aquí la crítica formulada por Giddens (1982: 170).

hegemónica de la libertad y autonomía personal. En forma esquemática, resumo a continuación algunos de los principales aportes de la teoría feminista.

2.1. El aporte del Feminismo en la consideración de la ciudadanía

El eje fundamental del análisis de las relaciones de género y de la ciudadanía lo constituye la dicotomía igualdad vs. diferencia. El concepto de "*ciudadanía diferenciada*", en su esquema original, proviene del feminismo¹⁸, que considera el uso, hasta ahora hegemónico, de ciudadanía "integrada" como un atentado contra el genuino concepto de igualdad, ya que viene a negar en la práctica, los derechos de las minorías sociales y étnicas, al forzarlas a una homogeneización bajo las pautas de la mayoría; al extremo que los derechos de la ciudadanía fueron definidos por y para "hombres" blancos, no pudiendo dar respuestas a las necesidades específicas de las minorías. Para esta corriente feminista, tal proceso homogeneizador es injusto, puesto que perpetúa la marginación sociocultural en beneficio de los grupos privilegiados de la mayoría. Por lo tanto, sólo un concepto de ciudadanía diferenciada permitirá a las minorías sociales o étnicas mantener su identidad, tanto individual como colectiva, con la plena vigencia de sus valores y rasgos culturales o religiosos, dando lugar a la integración diferenciada de los mismos en la organización estatal. Lo que el feminismo propone claramente es *afirmar* más que ignorar las diferencias grupales.

La propuesta del feminismo consiste en una redefinición de la ciudadanía a partir de conceptos no sexistas e incorporando la categoría género en el debate del Estado, propugnando el derecho a la diferencia. Para Young (1990), así como el concepto clásico de ciudadanía era explícito en la exclusión de las mujeres y otros grupos sociales menos favorecidos, en las sociedades actuales continúa vigente un sistema de identidades culturales que caracterizan al ámbito público con lo masculino, lo "viril", destacando virtudes cívicas como la independencia, la exclusión de aspectos privados y un manejo de la razón instrumental, considerados atributos masculinos por excelencia. En otros términos, lo público es presentado como el ámbito de la universalidad y de la homogeneidad, y relega a lo privado la diferencia. La autora enfatiza que esta diferencia no afecta sólo a las mujeres, sino a todos los grupos desfavorecidos.

¹⁸ Siguiendo la propuesta más radicalizada de Young (1990) que desarrolla la concepción del grupo diferenciado y se la enrola en la corriente de los pluralistas culturales; y Pateman (1989) que toma la idea de ciudadanía diferenciada sexualmente.

La ciudadanía de la diferencia toma en consideración a las diferentes minorías sociales o culturales, permitiendo la integración diferenciada de tales minorías, no sólo como individuos sino también como grupos específicos. En esta corriente se distinguen tres grupos: i) *grupos desfavorecidos*, que requieren derechos especiales de representación, con alcance temporal, no permanente (en este grupo estarían los pobres, los ancianos, los homosexuales); ii) *grupos de inmigrantes y religiosos*, que demandan derechos multiculturales, de modo permanente ya que estos grupos están interesados en reconocer su identidad, al incorporarse a la organización estatal. Concretamente, estos grupos demandan derechos multiculturales; iii) *minorías nacionales*, que luchan por derechos de autogobierno de modo permanente, no requieren estar mejor representados políticamente, sino que buscan que se les transfiera el mayor grado posible de autogobierno y la jurisdicción legislativa desde los órganos centrales hacia sus comunidades. Sería el caso de indígenas, las distintas etnias del Este europeo, entre otros.

Si se considera a la ciudadanía diferenciada como la adopción de uno o más de estos derechos grupales (derechos de autogobierno, multiculturales, de representación) entonces la mayoría de las democracias modernas reconocen en algún grado a este tipo de ciudadanía. Por lo tanto una ciudadanía diferenciada así entendida no es esencialmente problemática. El problema se presenta en que los defensores de esta corriente reclaman la efectiva realización de estos derechos.

Mouffe (1999: 120) señala que el dilema de la igualdad versus la diferencia se derrumba hasta convertirse en un falso dilema, en el momento que no existe una entidad homogénea "mujer" enfrentada con otra identidad homogénea como el "varón", sino que existe una multiplicidad de relaciones sociales en las cuales la diferencia sexual se construye siempre de modos muy distintos y donde la lucha contra la subordinación debe plantearse en forma específica y diferencial.

A partir de ello, propone una "concepción democrática radical" de la ciudadanía, que entiende a la ciudadanía como una forma de identidad política que consiste en la identificación con los principios políticos de la democracia moderna pluralista, esto es, sostener la libertad e igualdad para todos. Para la autora, la ciudadanía no es sólo una identidad entre otras, sino que anula a cualquier otra identidad y constituye un principio articulador que toma en cuenta las diferentes posiciones de sujeto de un agente social, al tiempo que permite una serie de lealtades específicas y el respeto a la libertad individual. Desde esta perspectiva la tradicional división público/privado no se abandona sino que se construye de otra forma. Se trata, pues de considerar lo político como una dimensión

de conflicto y antagonismo, e incorporar al mismo la pluralidad de valores.

A su vez, existen numerosos trabajos que señalan que la identidad de grupo (en este caso, el género femenino) ha reemplazado a los intereses de clase (la clase obrera) como eje de la movilización política¹⁹. Esto es lo que ha dado lugar a las denominadas "luchas por el reconocimiento" [*struggle for recognition*]. Así, tendría sentido observar por ejemplo, las condiciones de trabajo de hombres y mujeres, para remarcar sus diferencias, en lugar de observarlos en la categoría más amplia de clase obrera (y en su relación con la clase capitalista). De esta forma, el reconocimiento cultural reemplaza a la redistribución socioeconómica como el remedio para la injusticia.

Sin embargo, las luchas por el reconocimiento se dan en un contexto donde persiste una extrema inequidad material, por lo que todavía deberían plantearse los problemas de redistribución. La cuestión pasaría entonces, por encontrar aquellas explicaciones -y acciones- que den cuenta tanto de las inequidades culturales de reconocimiento (por caso, reconocer las diferencias de género) como de las injusticias sociales (por caso, el aumento de la seguridad del capital y la inseguridad del trabajo). Esto es lo que Fraser (1997) denomina el dilema del reconocimiento-redistribución [*redistribution-recognition dilemma*].

¿Cómo se sintetiza este dilema?. En principio, y siempre de manera estilizada, podrían identificarse dos tipos de injusticias. Por un lado, la injusticia socioeconómica, determinada por la estructura político-económica de la sociedad. Esto incluye, por ejemplo, la explotación (ver cómo el fruto del trabajo propio puede ser apropiado en beneficio de otro), la marginalización económica (ser confinado a trabajos indeseables o de muy baja remuneración) o la privación (ver negado el acceso a un adecuado standard material de vida). Por otro lado se encuentra la injusticia cultural o simbólica, que tiene sus raíces en los patrones de representación, interpretación y comunicación. Esto incluye, por ejemplo, la dominación cultural (ser sometido a pautas culturales que son ajenas), falta de reconocimiento (resultar invisible a la luz de las prácticas autorizantes de la propia cultura).

El remedio para la injusticia económica estaría en la reestructuración económico-política, que puede englobarse en el término genérico de "redistribución". Por ejemplo, la redistribución del ingreso, la reorganización de la división del trabajo, o la transformación de otras estructuras económicas. El remedio para la injusticia cultural, que puede englobarse en el rótulo genérico

¹⁹ Sigo aquí principalmente a Fraser (1997).

de "reconocimiento" sería el cambio simbólico o cultural de algún tipo, por ejemplo, reevaluar las identidades de grupos o los productos culturales de las minorías.

El dilema se produce, siempre siguiendo a Fraser, cuando ciertas luchas por el reconocimiento tienden a profundizar las diferencias, mientras las luchas por la redistribución tienden a proponer la homogeneización, y ambas se dan en un mismo colectivo. Ese sería el caso paradigmático del género.

La variable género tiene un componente que se relaciona con la justicia distributiva en tanto, por un lado, estructura la división fundamental entre el trabajo "productivo" remunerado y el trabajo doméstico "reproductivo" no remunerado, realizado fundamentalmente por mujeres. Por otro lado, también estructura la división dentro de los empleos remunerados, discriminando entre los trabajos mejor pagos, más calificados, relacionados fundamentalmente con la industria, dominados por los hombres y los trabajos peor remunerados, de baja calificación y productividad, relacionados con los servicios, ocupaciones "típicamente" femeninas. El resultado es una estructura político-económica que genera patrones específicamente genericos de explotación, marginalización y privación (Fraser: 1997, 19). Desde este punto de vista, la búsqueda de justicia requeriría la modificación de la economía de manera de eliminar su estructuración por género.

Ahora bien, la variable género también tiene un componente que se vincula con una diferenciación que encuentra su raíz en valores culturales. Una de las demostraciones más explícitas de injusticia desde este punto de vista es el androcentrismo, es decir, la construcción de normas que privilegian los rasgos masculinos y devalúan todo aquello asociado con lo femenino. Esto se manifiesta en diversas esferas: situaciones de acoso sexual y/o violencia doméstica que no encuentra contención judicial; trivialización, "cosificación" y estereotipación de la imagen femenina en los medios; abusos en distintos aspectos de la vida cotidiana; exclusión y marginalización en las esferas públicas deliberativas y de poder. Todas estas son formas de injusticia de reconocimiento. No tienen necesariamente que ver con la estructura económica y por tanto su solución no puede proceder exclusivamente de acciones redistributivas. Por el contrario, requiere de transformaciones culturales (así como su expresión legal y práctica) para recomponer la valorización depreciada de un género. Requiere, por tanto, reconocer las especificidades de un grupo.

Por supuesto, las dos facetas del dilema no se encuentran perfectamente separadas, ya que el sexismo y las normas culturales androcéntricas están institucionalizadas en el Estado y la economía. De todas formas, el remedio para

uno y otro tipo de injusticia van en direcciones opuestas, en el sentido que el caso redistributivo se busca la eliminación de las especificidades de género y en el caso de reconocimiento se busca su revalorización. Este sería entonces el nudo de la versión feminista del dilema del reconocimiento-redistribución. La pregunta resultante es cómo hacer para abolir las diferenciaciones de género y revalorizar simultáneamente sus especificidades (Fraser: 1997, 21).

Además de las citadas, existen numerosas corrientes que vienen a completar la idea de la diferencia, como la *ciudadanía compleja*²⁰, la *ciudadanía multicultural*²¹, una ciudadanía de tipo *ecológica*, entendida como el derecho al uso adecuado de la biosfera, entre otras.

Es decir, la teoría feminista, con sus diversas variantes, ha dejado traslucir un problema práctico, por el momento insuficientemente resuelto por las democracias liberales y que es el hecho de que estas últimas han basado la pertenencia de los individuos a la comunidad política a partir de un modelo de integración, y en muchos casos de acumulación, que dejaba en situación precaria el posible desarrollo de las diferencias en la comunidad, y por consiguiente, el desarrollo del *pluralismo social* y político de la sociedad civil²².

En consecuencia, para lograr una cierta gobernabilidad, resulta necesario abordar un equilibrio entre las demandas que plantea el desarrollo de la ciudadanía y el pluralismo, entendido este último como diversidad organizada. Articular demandas de grupos diferentes exige afrontar el problema de la diferencia o diversidad como característica clave del orden político y exige un tratamiento que contemple la necesidad de ordenar la diferencia legitimante. La continuidad normativa entre el desarrollo de la ciudadanía y la formación del pluralismo no es lineal, ni siquiera históricamente. El pluralismo, al igual que la ciudadanía está en constante redefinición, en tanto en el caso del primero, lo que va a cambiar son las pautas tradicionales de integración.

Para el caso específicamente *latinoamericano*, el desarrollo histórico de la ciudadanía se caracterizó por el debate en términos de *inclusión-exclusión*. Esta

20 Rosales y Carracedo (1996).

21 Turner y Hamilton (1994), Kymlicka (1996).

22 Rosales y Carracedo (1996:508). Por su parte Miller (1997: 73) señala que "el problema entre ciudadanía y pluralismo es fácil de plantear pero muy difícil resolver. Su premisa es la fragmentación cultural de los estados modernos". Agrega que "los miembros de los Estados adoptan en la actualidad un conjunto heterogéneo de identidades personales, religiosas, morales, etc. Lograr convergencia en estas áreas es sumamente difícil. Pero al mismo tiempo todos deben convivir políticamente y esto significa encontrar una base común a partir de la cual juzgar sus pretensiones frente al Estado. Se supone que la ciudadanía provee este punto de referencia".

situación se produjo en tanto la mayoría de los ordenamientos legales de los países de la región incluyen amplios catálogos normativos de derechos de la ciudadanía (derechos a la libertad personal, garantías de hábeas corpus, ejercicio del sufragio, derechos laborales) y en la práctica se produce una exclusión de facto de grandes grupos poblacionales que no pueden acceder al ejercicio de los derechos ciudadanos (represión política, desempleo). Como consecuencia se define a este fenómeno como ciudadanía incompleta, ciudadanía invertida o también de ciudadanía negativa o "ciudadanía de baja intensidad"²³.

Otra de las definiciones que se han elaborado, tomando como ejemplo el caso de Brasil, pero aplicable a toda la región es aquella que se denomina "ciudadanía de geometría variable"²⁴. Según esta última definición, la legitimidad del estado latinoamericano reposa en la complementariedad y la interpenetración entre instituciones sociales universales, propias de la esfera pública, y el clientelismo, propio de la esfera privada. Se trata de estados históricamente considerados intervencionistas, cuya autoridad no está totalmente consolidada, y donde el derecho que el Estado produce no es universalmente aplicable, o lo que es lo mismo, es fácilmente maleable. De este modo, instituciones sociales y clientelismo configuran así un doble sistema de normas que coexisten pese a su diferente racionalidad. La consecuencia es un proceso de integración y exclusión a la vez; esto es, aquello que el derecho excluye es reintegrado por las normas paralelas. Ello no significa una dinámica de compartimentos estancos de una sociedad dual, con dos sectores sociales diferenciados, sino de una sociedad con dos lógicas integrativas diferentes.

En el caso de las mujeres latinoamericanas, los primeros derechos que conquistan son los derechos civiles en forma parcial, los derechos políticos en forma relativamente temprana y los derechos sociales en forma concordante con la configuración de los estados de bienestar de tipo híbridos que se establecieron en América Latina.

En algunos ámbitos, como el de derechos humanos, fueron las mujeres quienes encararon en América Latina los procesos de reclamo y lucha ante la violación de libertades y garantías constitucionales durante las dictaduras de las décadas del 70-80. Desde sus inicios hubo mujeres al frente de los movimientos de Derechos Humanos, y el compromiso de la mayoría de ellas no venía por

23 O'Donnell (1992) denomina como ciudadanía de baja intensidad a la característica actual de las democracias latinoamericanas. Esto es, se ha pasado de Estados populistas controlando rigidamente los intereses sociales débiles, a un tipo de Estado privatizado penetrado por intereses corporativos capaces de desviar las políticas para satisfacer sus intereses.

24 Marques Pereira (1996:83).

cuestiones ideológicas sino como consecuencia de encontrarse directamente afectadas por la desaparición de algún familiar directo. Poco a poco esta demanda privada -la búsqueda de un hijo/a- se convirtió en demanda pública y política de ejercicio democrático, con lo que se va redefiniendo el contexto de acción pública de las mujeres²⁵.

Sintetizando, todas las corrientes analizadas reflejan la idea de la ciudadanía como un *concepto dinámico, conflictivo*, en permanente *ajuste*, en tanto cambian las *demandas sociales*. Es decir la ciudadanía se encuentra en proceso de revisión, al igual que el Estado -referencia básica de la ciudadanía-. Por parte del Estado, la ciudadanía implica, el reconocimiento de los individuos como portadores de derechos privados y de derechos públicos. El punto central es que la ciudadanía no se reduce solamente al reconocimiento de los derechos, sino tiene que ver con la materialización práctica de tales derechos, con el desarrollo efectivo de las "oportunidades de vida" que los mismos derechos tienen normativamente.

La relación de derecho tiene por lo tanto consecuencias prácticas que permiten evaluar, contrastar o incluso invalidar los presupuestos normativos de partida. La relación por lo tanto entre Estado y ciudadanos/as implica aceptar obligaciones y límites mutuos. Se configura entonces, una relación bilateral, mantenida sobre una asimetría legítima. Esto es, al ser el Estado democrático un Estado de Derecho, por lo tanto lo público es resultado de una imbricación entre Estado y sociedad, aunque no de una fusión o asimilación de la sociedad en el Estado como la operada en un orden despótico o en un orden totalitario²⁶.

El concepto de ciudadanía no incluye una separación absoluta entre lo público y lo privado, en realidad existe una continuidad desde la esfera privada (derechos civiles) hacia la esfera pública (derechos políticos y sociales). El análisis aquí realizado da cuenta de cómo el ámbito público de la ciudadanía moderna se construyó de forma universal y racionalista, lo cual impidió el reconocimiento de la división y de los antagonismos, relegando de esta forma al ámbito privado las particularidades y las diferencias²⁷. De esta forma la división público-privado actuó históricamente como un eficaz principio de exclusión, impactando

25 Jelin (1997) agrega que a pesar de que violaciones a los derechos humanos existieron desde siempre, particularmente si se considera la magnitud de la violencia hacia las mujeres, y las limitaciones a sus libertades, el movimiento social surge a partir de las violaciones masivas de derechos humanos especialmente en el Cono Sur. Los genocidios de indígenas, por caso Guatemala, pocas veces tuvieron eco en el ámbito internacional.

26 Pautassi (2000 b).

27 Mouffe (1999: 119).

claramente sobre las mujeres, en tanto quedaron relegadas al ámbito doméstico-privado. De allí la importancia de rediscutir la ciudadanía desde las mujeres.

Nuevamente, y teniendo en cuenta el desarrollo realizado, por cierto esquemático, es que la *ciudadanía* debe ser colocada en un contexto de *alta problematización*. Las instituciones de la ciudadanía ofrecen la posibilidad de una solución racional a los problemas del capitalismo, pero existe una incompatibilidad fundamental entre los "títulos de derecho" [*entitlements*] de la ciudadanía democrática y los requerimientos económicos de las sociedades modernas. Esta tensión se refleja en la relación existente entre derechos y obligaciones²⁸ o en el dilema del reconocimiento-redistribución.

Por ello resulta fundamental no confundir a la ciudadanía con prácticas concretas, ya se trate del ejercicio del derecho al sufragio o las políticas sociales del Estado de Bienestar o cualquier otra política específica. Si bien estas políticas o prácticas constituyeron históricamente el eje de las luchas por lograr esferas de inclusión, desde una perspectiva analítica, la ciudadanía constituye la expresión histórica de reclamos normativos que se han traducido en los Derechos Civiles, Políticos y Sociales.

Por su parte, los Derechos Sociales, en tanto *categoría jurídico-constitucional*, han suscitado una constante polémica doctrinal respecto de su naturaleza y las posibilidades de su realización, aún en los momentos de mayor auge de esta modalidad jurídico-política. El debate se ha polarizado entre quienes, por un lado, niegan a este tipo de derechos, el carácter de derechos fundamentales y su categoría de normas jurídicas (a los principios que éstos proclaman), caracterizándolos como meras declaraciones de buena voluntad, de compromiso político por parte de los Estados. En el extremo, se encuentran quienes los consideran una suerte de fraude político o engaño ideológico. Por otro lado, se reivindica la fundamentalidad de tales derechos, es decir, su carácter de derechos básicos innegociables, presentes en normas constitucionales vinculantes y no meramente programáticas, y que generan obligaciones para los estados que son exigibles judicialmente. Esto es, constituyen una obligación jurídica y no una mera manifestación de buena voluntad política, con prerrogativas para los particulares y obligaciones para el Estado²⁹.

28 Habermas (1994: 32) señala que en el caso europeo actual, la ciudadanía ha quedado muy lejos de ser una lucha de clases, sino que es el producto de otro tipo de fenómenos como las migraciones, las guerras, el desempleo, que sitúan la discusión con relación a los alcances de la inclusión de nuevos grupos y el impacto dentro de la movilidad social. Habermas enfatiza que esta situación no es ajena al conflicto, lo que ha cambiado es su tenor.

29 Abramovich y Courtis (2002).

El significado mismo de los derechos sociales, al igual que cualquier derecho, no se puede entender de forma adecuada, si no se presta cuidadosa atención a la gama de preocupaciones y de presiones que les dieron origen. Como se puede comprobar del análisis histórico realizado, los derechos ciudadanos se han desarrollado ligados a los presupuestos que configuraron el Estado de Bienestar. A su vez, en la tan denunciada crisis de este tipo de arreglo institucional incide directamente el cuestionamiento de dicha categoría de derechos.

Existe una cuestión central, que es la distinción entre el contenido del derecho de la ciudadanía y el modo de acceso a ese derecho, y la efectividad de ese derecho. Este punto ha generado serias controversias y dificultades operativas, las cuales toman una dimensión mayor cuando se considera el ejercicio de este derecho por parte de las mujeres. A continuación analizo la relación entre género y Estado de Bienestar en Argentina.

3. Sueños de autonomía: Mujer y Estado de Bienestar en Argentina

En términos institucionales, Argentina desarrolló su Estado de Bienestar como un "híbrido institucional"³⁰, en donde el conjunto de los derechos sociales nace como un derivado de los derechos laborales, a tal extremo que ambos grupos de derechos se consolidaron conjuntamente como norma jurídica. La cobertura estuvo limitada a la fuerza de trabajo asalariada -predominantemente masculina- y para algunos de los dependientes del grupo familiar. Los mismos se financiaban con impuestos sobre el salario y los beneficios que otorgaban estaban, al menos parcialmente, vinculados con ese impuesto. La política de salud y educación se institucionalizaron como programas universales y no existió un seguro de desempleo con base amplia; profundizándose las diferencia de "privilegios" entre los beneficios que gozaban los distintos grupos cubiertos, sobre la base de mecanismos de financiamiento poco transparentes.

En la práctica, debido a que los principales seguros sociales (previsión, obras sociales, asignaciones familiares) cubrían a los trabajadores (principalmente hombres), se produjo en Argentina una diferenciación de hecho y de derecho para con las mujeres. La situación puede resumirse de la siguiente manera: por

30 El arreglo institucional denominado Estado de Bienestar argentino, cuyas bases fueron establecidas durante el gobierno de J. D. Perón entre 1943 y 1955, se caracterizó como un régimen "híbrido", con un fuerte componente de tipo corporativo-meritocrático y bajo el supuesto de un acuerdo distributivo con eje en la relación de trabajo (Barbeito y Lo Vuolo: 1992).

un lado, se otorgaban las mejores coberturas para mujeres casadas con maridos "protegidos por seguros sociales", y por el otro, se encontraban las mujeres casadas con "maridos desprotegidos" y las "mujeres solas". En este último caso, y dada la falta de servicios sociales, como también la mayor inestabilidad del trabajo del hombre "jefe de hogar", se verifica una mayor proporción de mujeres trabajadoras, principalmente como empleadas domésticas, trabajadoras rurales sin remuneración y posteriormente, trabajadoras del sector informal urbano.

Esto significa que prevaleció una visión "paternalista" con respecto a la mujer, protegidas por el vínculo matrimonial si estaban a "cargo de un hombre" (trabajador asalariado) o si enviudaban. Para las demás mujeres (solteras, solteras con hijos/as, unidas), y en tanto no hubiesen ingresado al mercado de trabajo, la tendencia predominante consistió en la falta de prestaciones. La causa principal, al igual que en muchos países latinoamericanos, fue la falta de incentivos de la mujer para ingresar al mercado de trabajo³¹.

Esta situación se vio reforzada por el hecho de que los sistemas de educación y salud de tipo "universales", fomentaban la educación para "el hogar", además la maternidad y los niños/as quedaban cubiertos por el sistema hospitalario de acceso gratuito. Los programas asistenciales eran un componente menor del sistema y, en el caso de la mujer, se focalizaban principalmente en planes materno-infantiles³².

En este contexto, y en el marco de un modelo económico de industrialización por sustitución de importaciones y bajo la aplicación de políticas keynesianas de empleo que prometía a los adultos pleno empleo y una red de seguridad en el trabajo, resultaron altamente excluyentes de las mujeres. Solo los trabajadores varones accedían a los seguros sociales, al tiempo que eran quienes accedían al salario para garantizar la subsistencia de la familia. El aporte del trabajo reproductivo y productivo de las mujeres quedó absolutamente invisibilizado y mucho menos valorizado como instrumento generador de riqueza.

31 Sigo aquí lo desarrollado en Pautassi (1995) y (2000 a).

32 De hecho, y previo a la conformación de un movimiento de mujeres como el que hoy conocemos, las reivindicaciones de las feministas en Argentina tuvieron sus primeras manifestaciones en reclamos por una educación igualitaria y laica (aquí destacamos a Juana Manso y Juana Manuela Gorriti) y por la lucha de las mujeres trabajadoras, especialmente el movimiento anarquista. El movimiento de mujeres se comenzó a estructurar como tal a fines del siglo XIX y principios del XX, principalmente de la mano de las trabajadoras. En esta época surgen grupos feministas dentro de los sindicatos y partidos políticos. Se destacan entre otras, Julieta Santeri, Elvira Rawson y Alicia Moreau de Justo y surgen las ligas anarquistas, las mujeres socialistas, entre otras. Bregaban por el derecho de ciudadanía, educación igualitaria e igualdad ante la ley, patria potestad compartida y el divorcio.³³ La provisión de asistencia y de servicios por parte del Estado a las mujeres fue a costa de consolidar su dependencia, ya sea del marido para las casadas, o del Estado para las jefas de hogar en condiciones de pobreza, Pautassi (1995).

Esta invisibilización del rol de la mujer, condice con una política tradicional, con fuerte influencia de la Iglesia Católica, que buscó institucionalizar el papel de la mujer como “madre y protectora del hogar”, que se identifica con la “familia” y a ésta como “célula básica de la sociedad”. Esta concepción también impregnó el estilo de participación social, política y sindical de la mujer, que tradicionalmente se desarrolló bajo pautas de relación paternalistas y que para ello fue clave la acción del gobierno de Juan Perón (1945-55) que sienta las bases del Estado de Bienestar de Argentina. Así, al tiempo que se otorgó a las mujeres el derecho al sufragio “universal”, se cooptó al movimiento de mujeres incluyéndolo como “tercer” componente del “movimiento peronista” (los otros eran el partido y los sindicatos). Esto es, las reivindicaciones femeninas eran mediadas a través de la estructura de poder del movimiento “socialmente englobador” que reclamaba el peronismo. La Dirección de Trabajo y Asistencia de la Mujer, creada en 1944 constituye el primer organismo de este tipo en la historia del país, y su acción osciló entre el asistencialismo y el nucleamiento de mujeres sindicalizadas³³.

También el acceso a los derechos contemporáneos de ciudadanía fue desigual para la mujer en Argentina, y constituye un ejemplo de la persistencia de la siguiente paradoja: igualdad de status jurídico y desigualdad de clase social. Es decir, este tipo de arreglo institucional promovió, específicamente en el plano político, la recreación espontánea de la vieja división entre lo masculino-político y lo femenino-social, desencadenando en una división horizontal de los roles. A los hombres les corresponden asuntos como relaciones exteriores y defensa; a las mujeres, en cambio, todo lo relacionado con lo social, lo cultural. Esta división de tareas, muy visible en el escalón gubernamental, también se manifiesta en la mayoría de las esferas de poder social. La razón de ello es clara: a los hombres se les otorgó el rol productivo y accedían a los derechos en tanto trabajadores; en cambio las mujeres accedían a éstos como esposas, hijas o madres de los trabajadores.

A medida que los sectores femeninos de clase media se fueron calificando profesionalmente, el resultado no fue su independencia sino cierta “duplicación” de la cobertura de seguros sociales. Así, en el sistema previsional se verifica la existencia de mujeres con jubilación propia (por su trabajo) y a la vez pensión derivada de su marido, mientras que otras no tienen ningún beneficio (pese a

33 La provisión de asistencia y de servicios por parte del Estado a las mujeres fue a costa de consolidar su dependencia, ya sea del marido para las casadas, o del Estado para las jefas de hogar en condiciones de pobreza, Pautassi (1995).

que pueden incluso haber trabajado no sólo como amas de casa sino también en el mercado laboral remunerado)³⁴.

Esta incorporación desigual de las mujeres en el mercado de trabajo remunerado en Argentina, fue dirigida hacia ocupaciones y actividades tradicionalmente denominadas "femeninas"³⁵ y con un carácter "dual": en el sector manual, fundamentalmente, como empleadas domésticas y en un pequeño conjunto de ocupaciones del sector no manual, principalmente como profesionales, administrativas y vendedoras.

A finales de los años sesenta, comienza un proceso de capacitación profesional de las mujeres, incentivadas por múltiples actividades y planificaciones que intentan adaptar los títulos a los empleos. El nivel de educación, tiene tres consecuencias principales sobre la inserción de las mujeres en el mundo del trabajo: estimula el ingreso, o reingreso, en una actividad profesional, permite a las jóvenes con títulos superiores integrarse a profesiones "masculinas" y da pie a una variedad de utilidades profesionales de un mismo título. Existen evidencias que señalan que cuanto mayor es la cantidad de egresadas universitarias, más son las mujeres que trabajan. Sin embargo, también existen evidencias acerca de salarios desiguales entre hombres y mujeres por igual calificación e igual trabajo. Esas diferencias en las remuneraciones (las mujeres perciben en promedio un 40% de los salarios de los varones) aumentan con la edad y la calificación³⁶.

Precisando, este arreglo institucional, no tomó en cuenta un problema económico central: mujeres y hombres no se han incorporado como "iguales" en los procesos de producción y distribución de riqueza. Mujeres y hombres tienden a participar en distintos procesos y subprocesos de trabajo, dentro y fuera del ámbito fabril, a desplazarse por distintos espacios físicos, a usar tecnología diferente, que requieren saberes y conocimientos también signados como masculinos y femeninos. A su vez, el mercado de trabajo define la situación de las personas frente al empleo remunerado, su capacidad de percibir ingresos

34 Pautassi (1995).

35 Se las denomina así porque involucran tareas similares a las reproductivas. Serían las empleadas domésticas, las enfermeras y paramédicas y las profesoras, maestras y secretarías.

36 En otras palabras, la antigüedad en la experiencia profesional tiene incidencia en los hombres pero generalmente no es considerada en el caso de las mujeres. La denominada "igualdad profesional" (o de oficios) que figura en la legislación, no se hace efectiva. Dentro del componente social, a los hombres se los exhorta a trabajar para atender a sus familias mientras que a las mujeres se las acusa de abandonar a esa misma familia por un salario complementario. Los hombres "entran en la carrera", las mujeres por el contrario "desertan del hogar", Pautassi (1995)

por esa fuente, su posibilidad de acceder a las instituciones de seguro social, las condiciones de la distribución intra-hogar de recursos y la capacidad tributaria de las personas.

Múltiples elementos confluyen para permitir la inserción de los individuos dentro del mercado de trabajo: i) la división sexual del trabajo dentro y fuera de la unidad doméstica; ii) el nivel y control de los recursos del hogar; iii) la existencia de bienes y servicios reproductivos³⁷ al alcance del hogar, iv) las características del mercado de trabajo asociadas -o determinadas por- el ambiente económico. Allí es donde se constata la presencia de "oportunidades diferenciales por sexo"; esto es, la existencia de condiciones y posibilidades de empleo desiguales, para grupos de oferentes igualmente productivos, debido a la preeminencia de factores ajenos a los económicos.

El empleo remunerado (trabajo productivo) y el trabajo realizado en el ámbito del hogar (reproductivo) surgen como categorías diferenciadas a partir del desarrollo de las economías capitalistas industriales, las cuales provocaron una división entre la esfera de lo público, el mercado, y la esfera de lo privado, el hogar. Esta frontera adquiere características diferenciadas según los contextos: es común encontrar situaciones donde los hogares siguen haciéndose cargo de muchas actividades productivas y situaciones donde el mercado o el Estado han asumido funciones reproductivas.

Los años setenta se caracterizan por el quiebre de los fundamentos tradicionales de la institución familiar, y de las relaciones sexuales, dando lugar a un nuevo régimen de reproducción de la población y de su fuerza de trabajo. Este nuevo régimen se caracteriza por el dominio femenino de la fecundidad y por la mejora de la protección médico-social de la maternidad. Así, y en forma paulatina se fue pasando desde una concepción de familia monoparental, a nuevas formas de vida, en las cuales el divorcio o la separación voluntaria constituyen la razón de la presencia de hijos/as viviendo con uno solo de sus padres. Este aumento de las personas que viven solas se debe, principalmente a la ruptura generalizada de la cohabitación entre las generaciones adultas, el crecimiento general de la esperanza de vida y a la mayor longevidad de las mujeres (las mujeres ancianas constituyen la fracción más importante de las mujeres que viven solas). Asimismo, ha adquirido, a partir de los 80, una gran

37 Refiere tanto a la existencia de bienes y servicios sustitutivos o complementarios de las tareas domésticas más habituales (servicio doméstico, otros servicios para el hogar, etc.) como a la existencia de prestaciones relacionadas con el cuidado de los miembros del hogar (guarderías infantiles, atención de ancianos).

importancia la conyugalidad sin cohabitación, como también se ha incrementado la tasa de participación de mujeres profesionales, y las mujeres que tienen al menos un hijo/a menor de cuatro años y que trabajan tiempo completo.

En estos años el movimiento de mujeres, que resultó una importante fuerza de cambio a lo largo de la historia, en relación con la exclusión de las mujeres de la vida pública y en la redefinición de los roles domésticos, sufre un punto de inflexión y de retroceso con la última y dictadura militar (1976-83) que produjo la más terrible de las violaciones de derechos humanos ocurridos en la historia Argentina, dejando el dramático saldo de 30.000 desaparecidos. A pesar de la suspensión de las libertades civiles y constitucionales, un grupo de mujeres, madres de detenidos-desaparecidos, espontáneamente comienzan a agruparse para dar paso a una nueva forma de protesta y de reclamo, marcando un hito en el movimiento de derechos humanos: las Madres y Abuelas de Plaza de Mayo, que luego de 25 años de lucha siguen su accionar y constituyen un símbolo de ética y dignidad ciudadana.

Con el retorno a la democracia en 1983, se crea la Dirección de la Mujer, que se ubicó en el ámbito de la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia del Ministerio de Salud y Acción Social. En 1987 se transformó en Subsecretaría de la Mujer y en 1991 en el actual Consejo Nacional de la Mujer, directamente dependiente de la Presidencia de la Nación y a partir de la reforma constitucional de 1994, de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Entre los principales logros del movimiento de mujeres y del mecanismo nacional para el adelanto de la mujer durante la transición y consolidación democrática se destacan: i) reformas al Código Civil: sanción de la Ley de Patria Potestad Compartida, la Ley del Divorcio, la ratificación por Ley de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) en 1987 y su incorporación en la Constitución Nacional en 1994, la Ley de Cupo Femenino en 1991 y Ley de Cupo del Senado (2001), la Comisión Tripartita para la igualdad de oportunidades en el mundo laboral, avances en términos de salud reproductiva y violencia familiar, entre otros.

En esta dirección, también deben mencionarse los demás Pactos y Tratados Internacionales que gozan de rango constitucional desde la reforma de 1994 y que garantizan los derechos humanos fundamentales de las mujeres. Así, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

En síntesis, tanto en el proceso de conformación, maduración y crisis del Estado de Bienestar argentino, la mujer no fue considerada como ciudadana en

ejercicio pleno de sus derechos, sino más bien en su rol doméstico (como madre y ama de casa) y/o como dependiente del trabajador asalariado y en menor medida considerándolas como trabajadoras secundarias. Este sesgo genérico fue tan marcado que instituyó una dinámica social en donde los hombres pasaron a ser los interlocutores de políticas, desarrollando una cultura de autonomía y ejercicio de derechos, mientras las mujeres fueron educadas en la cultura de la dependencia y la escasa autonomía, lo cual se tradujo en una mayor vulnerabilidad a la pobreza, la violencia y la desvalorización por su trabajo³⁸.

Es dentro de este tipo de dinámica social que se comienzan a aplicar las políticas de ajuste estructural de la década del 90 que analizo a continuación.

4. El ajuste estructural: “nos dejaron sin sueños...”

El recorrido histórico realizado da cuenta de la constante asimetría de derechos, situándonos en la actual fase de desarrollo e inserción productiva, la cual ha generado un inédito contraste entre mayor realización de derechos civiles, políticos y culturales, y retrocesos dramáticos en la realización de derechos sociales y económicos, al tiempo que aumentan las situaciones de inseguridad socioeconómica y de vulnerabilidad social. Esta situación afecta en forma diferente a hombres y mujeres. Veamos por qué.

Las políticas macroeconómicas que se implementaron en el proceso de ajuste en Argentina desde 1989 hasta la fecha, significaron una conjugación de profundas transformaciones económicas y sociales, con una tasa de crecimiento alta en los inicios con la aplicación de la Ley de Convertibilidad³⁹, y un sostenido retroceso de indicadores económicos, un proceso de privatizaciones y apertura más acelerado que se conozca; junto con reformas tributarias, flexibilización

38 Beck (1999) denomina a este proceso como individualización, que significa en primer lugar la desintegración y en segundo lugar la sustitución de formas de vida socioindustriales por otras, en las que los individuos deben producir, escenificar y remendar ellos mismos sus propias biografías. Estos procesos de desintegración y de sustitución no ocurren azarosamente ni debido a determinadas condiciones históricas, sino que son producto de las condiciones que establecen los modernos Estados de Bienestar y de las sociedades del trabajo desarrolladas.

39 De acuerdo a lo señalado, la Ley de Convertibilidad resulta clave para comprender el proceso que se aborda en el presente capítulo. Sancionada en 1991, fue la primera medida de reforma económica que estableció la convertibilidad estricta entre la moneda local y el dólar estadounidense, ligándose la oferta monetaria con una cobertura casi plena de las reservas del Banco Central y cierta proporción de los títulos en moneda extranjera emitidos por el Gobierno. El impacto estabilizador de este mecanismo, sumado a un contexto financiero internacional favorable y al apoyo de las instituciones multilaterales de crédito, facilitó una serie de reformas económicas

laboral, acompañadas por severas restricciones a la red de seguridad en el trabajo y de las instituciones sociales. Estas reformas, según sus mentores y los organismos internacionales de asistencia crediticia que fueron sus principales “promotores”, vaticinaban un mejoramiento en los indicadores laborales, al tiempo que reducirían los niveles de pobreza, e insistían que podía constituirse en un “modelo” eficaz para solucionar los problemas de larga data de la región.

En contra de los diagnósticos y vaticinios, la moderada recuperación económica no produjo la esperada generación del empleo productivo. Más aún, la tasa de desempleo abierta se mantuvo en valores constantes del 15%, con picos inéditos (18% tras el “Efecto Tequila” en 1995, y en el 20% a finales del 2001, que se mantiene en el 2002), al tiempo que se deterioraron las condiciones de empleo en las actividades formales, creció el trabajo precario y la pobreza alcanza hoy dimensiones escandalosas.

Todos estos efectos impactan de manera diferenciada para hombres y mujeres. El mercado de trabajo es un claro ejemplo de ello: mientras la cantidad de varones activos creció un 22% a lo largo de la década, las mujeres incrementaron su participación en el mercado de trabajo en un 41%. Este aumento significativo de la PEA urbana (30% entre 1990 y 1999) se manifestó en crecimientos desiguales de la ocupación y la desocupación. Así, el total de ocupados creció casi un 20% a lo largo de la década y los desocupados se incrementaron en un 170%. Nuevamente, la participación relativa de las mujeres en ambas manifestaciones del mercado de trabajo fue mayor. Las ocupadas crecieron un 30% (contra un 13% de crecimiento de los ocupados) y las desocupadas crecieron casi el 200% (contra un 150% en el crecimiento de los desocupados). Por su parte, la tasa de desempleo abierto muestra un crecimiento exponencial que se duplica en los últimos diez años. La tasa de desocupación femenina fue, a lo largo de todo el período, más alta que la masculina, y esta distancia se amplió significativamente en algunos momentos. Mientras en 1990 la tasa de desocupación femenina era 11% mayor que la de los varones, en 1993 llegó a ser un 45% superior, y esta distancia se mantuvo en valores superiores al 20% en la mayor parte del período. El año 1996 señaló el pico máximo de la desocupación, ubicándose la tasa de desempleo femenina casi en el 20% y la masculina en torno al 15%. Este indicador desciende sobre el final de la década, pero aumenta a comienzos del año 2000.

Estos indicadores ponen en evidencia que las relaciones laborales han ocupado el debate central en estos últimos años y el desempleo, el subempleo y el empleo precario –tanto por su alcance como por su intensidad y duración– se presentan como el rasgo distintivo de la sociedad argentina.

Pero allí no terminaron las reformas: en muy pocos años se privatizaron prácticamente todas las empresas públicas que prestaban servicios (teléfonos, gas, electricidad, agua, transporte, siderurgia); se abrió la economía doméstica al libre movimiento de capitales financieros; se redujeron de forma abrupta los aranceles a la importación y se removieron la mayoría de las barreras no tarifarias, al tiempo que se avanzó en la conformación de un acuerdo comercial de preferencias con países vecinos (Mercosur); se negoció la deuda externa comprometiéndose al cumplimiento estricto de pagos en el contexto de sucesivos planes, a la vez que se generó un nuevo y mayor endeudamiento; se modificó la legislación laboral, reduciendo la estabilidad en el puesto de trabajo, bajando los costos de contratación y despido, aliviando las responsabilidades del empleador frente a accidentes laborales y la quiebra de empresas; se generaron importantes cambios en la administración pública; se modificó el régimen fiscal reduciendo las tradicionales fuentes de financiamiento de las políticas sociales. Estas medidas no sólo buscaron reducir el gasto público, y con ello pagar parte de la deuda interna y externa, sino también abrir al sector privado nuevos campos de actividad mediante la adquisición de activos de empresas, notoriamente subvaluados, y transferir en gran medida a los consumidores el peso de la financiación de inversiones que estaban a cargo, hasta ese momento, del sector público.

En este contexto, el Estado cambió el eje de su política, dejando de lado su rol en la promoción del desarrollo, para orientarse directamente a crear condiciones que estimularan la inversión, considerando que el crecimiento orientado por el mercado aseguraría, en el largo plazo, de manera más eficiente, las metas que persigue el Estado. Esta situación se hizo aún más evidente luego del despegue estabilizador inicial, ya que para sostener la competitividad de una economía con tipo de cambio fijo y apertura comercial extrema, se requería una drástica reducción de los costos laborales y un fuerte aumento del endeudamiento. En otros términos, no sólo se buscó expulsar "bolsones ineficientes" de mano de obra a la zona del desempleo "tecnológico", sino que a esto se sumó la "necesidad" de ajustar el costo de los que quedaron "adentro" del sistema.

De esta forma, la economía se volvió dependiente del sector externo y de la posibilidad de mantener tasas de crecimiento elevadas. Así, el ciclo expansivo del Plan de Convertibilidad fue perdiendo intensidad progresivamente, hasta que la crisis de los mercados financieros internacionales iniciada en México en 1995, cambió el escenario por uno de recesión. Posteriormente, se recuperó el crecimiento pero a tasas menores que en el comienzo de la década. Esta onda expansiva fue de menor longitud y la economía volvió a frenarse a partir de

mediados de 1998 para llegar a niveles impensables a fines de 2001 y casi todo el 2002. En síntesis, la apertura de la economía y la movilidad de los capitales externos provocó que variables tradicionalmente externas, como la tasa de interés internacional y los flujos de capitales, se convirtieran en elementos intrínsecos de la economía doméstica.

El modelo de política económica adoptado en Argentina redujo las posibilidades de procesar esta complejidad con las instituciones económicas internas. El empleo, los salarios, la tasa de crecimiento, se convirtieron en variables de ajuste del modelo, ya que se mantuvo el control sobre los precios derivado de la convertibilidad de la moneda y la paridad del tipo de cambio.

En este contexto, que duró nada menos que diez años, las políticas sociales pasaron a cumplir un papel subordinado de administración y control social. A su vez, las instituciones económicas y las de seguridad social no asumieron el creciente malestar e inseguridad que genera en la población la pérdida de ingresos, el descontrol de las finanzas públicas, la incertidumbre por el empleo y los ahorros, las severas restricciones a los beneficios sociales y la reducción sistemática del gasto público.

La "estrategia" utilizada por el gobierno de Fernando De la Rúa consistió en agravar aún más estas complejidades, especialmente a partir de la sanción de la llamada, ambiguamente, Ley de "Déficit Cero" (Ley 25452/00). La misma ley establece, como principio general, que en caso de insuficiencia de los recursos presupuestarios previstos, se reducirán proporcionalmente los créditos correspondientes a la totalidad del sector público nacional, de modo de mantener el equilibrio entre gastos operativos y recursos presupuestarios. La forma que buscaron para el "equilibrio" fue la conocida: recortar los sueldos de los empleados públicos y haberes de jubilados y pensionados. Lo destacable es que el monto de tal reducción es incierto, dejando al arbitrio del Poder Ejecutivo su determinación, sin establecer topes mínimos y sin ninguna cláusula selectiva en función de estado de necesidad. Más grave aún, se utiliza tal "estado de necesidad" como argumento para restringir derechos adquiridos. En materia previsional, la Ley de "Déficit Cero" viene a legitimar lo dispuesto en la ley de solidaridad previsional del gobierno de Menem, ya que sujeta todo tipo de asignaciones, incluidas las que surgen de la seguridad social, a la recaudación impositiva, sin ningún tipo de tope para esa reducción. Una vez más, se utiliza el andamiaje jurídico para dar legalidad a recortes presupuestarios realizados por esferas administrativas del Estado y por el propio Poder Ejecutivo, socavando los derechos de los ciudadanos/as.

En materia de políticas sociales, y en forma muy esquemática, los

postulados que impulsaron las reformas fueron los siguientes: i) la idea de segmentación de las necesidades y de las demandas de cada grupo social, de forma tal de promover la organización de las instituciones en base a intereses particulares; ii) redefinición del concepto y las áreas de competencia de los bienes públicos y privados, para incluir a las áreas sociales dentro de la lógica de funcionamiento del mercado; iii) recaudación tributaria asentada en impuestos regresivos y de base universal, y una mayor desintegración entre la carga tributaria y los beneficios personales, en las restantes políticas sociales; iv) fomento de vínculos más estrechos entre aportes y beneficios en los seguros sociales, v) exclusión de los grupos sin capacidad de demanda de las instituciones centrales de la política social; vi) privatización de la administración y de la gestión de los servicios sociales; vii) mayor número de programas asistenciales focalizados, los cuales incorporan un "componente mujer" como forma de respuesta a los problemas sociales y de los "grupos vulnerables".

En la misma dirección, en ninguno de los programas implementados existe una verdadera incorporación de la problemática de género, solamente se les agrega algún componente "mujer" o cupo de beneficiarias. Aquí les cabe, en mi opinión, una responsabilidad importante a los organismos internacionales de asistencia crediticia, que fueron los que asimilaron la idea de género con el componente mujer. De este modo, los programas de capacitación del Ministerio de Trabajo, en 1999, contemplaron un 59% de beneficiarios varones y un 41% de mujeres. Si se analizan sólo los programas de empleo, las diferencias son mucho mayores, habiéndose beneficiado, en el mismo período, un 61% de varones y un 39% de mujeres⁴⁰. Por otra parte, y así fuese masiva la incorporación de mujeres y varones en estos programas, es evidente que su propio diseño no los habilita para ser una solución autónoma y sostenida al problema. Transitoriedad, precariedad y fuerte dependencia de la voluntad discrecional del poder político con decisión sobre la selección de los beneficiarios, los vuelve una salida meramente circunstancial y clientelística que crea una falsa imagen sobre la posibilidad de encontrar "salida laboral" al problema de la pobreza y la precarización laboral.

Lo lógico sería que estos programas pasen a ser la excepción, y tal como su función originaria lo prevé, sean efectivamente transitorios y no continúen como la única clave de política en materia de empleo para hombres y mujeres. El punto a destacar es que todavía se los presenta como "las" acciones en materia

40 MTySS (2000).

de política social, confundiéndolos con instituciones de política social, nada más alejado de su naturaleza. Asimismo, han logrado tal "institucionalidad", que ante la posibilidad de dejar de implementarlo, se generan movilizaciones y reclamos por parte de los "beneficiarios" con lo cual se consolida un círculo vicioso. En la misma dirección la supuesta "universalidad" del plan jefes y jefas de hogar constituye una falacia en tanto opera bajo la misma lógica de los anteriores programas, consolidando prácticas clientelares y no generando ninguna redistribución del ingreso. Se trata sólo de un programa de transferencia directa de ingresos.

Y aquí destaco un aspecto fundamental, y es que con estos programas no se efectivizan los derechos de las personas, por ejemplo el derecho de acceso de una mujer al sistema de salud, sino que existe un programa asistencial focalizado para mujeres embarazadas carentes de recursos, con lo cual se la estigmatiza, ya que la selección es por test de recursos. En otros términos, no hay "*derecho a*", sino un "*programa para*". La consecuencia de ello es la implementación de políticas focalizadas para los grupos vulnerables en desmedro del fortalecimiento de las instituciones de política social de corte universalista y de acceso incondicional a todos los ciudadanos/as. De hecho, el tratamiento que se da a la pobreza se orienta hacia la consolidación de criterios excluyentes de la población. De allí la urgencia en revisar estas líneas de política para iniciar acciones de consolidación de derechos de ciudadanía y no de reproducción de beneficiarios.

El análisis realizado muestra claramente cómo las reformas no dieron ninguna respuesta a las inequidades de género que históricamente presentaba la inserción de la mujer en la actividad económica y en los sistemas de protección social, sino por el contrario en muchos casos las han acentuado. Y en otros han llegado al extremo de excluirlas de toda protección aumentando su inseguridad. Así se desprende que políticas como la flexibilización laboral, la reorientación de la demanda de trabajo y en los patrones de productividad, severos cambios en los marcos regulatorios fueron un objetivo explícito de política, mientras que la participación de la mujer en la actividad económica, no constituyó un objetivo de política por parte del gobierno, muy por el contrario en muchos de los casos fue desestimulada. Por lo mismo, desconocieron claramente las implicancias de las relaciones de género, y los costos de la reproducción social fueron transferidos a la esfera doméstica.

Si bien la reforma estructural supuestamente se llevó a cabo para "aumentar la eficiencia", la invisibilidad del trabajo doméstico no remunerado puede estar ocultando un aumento de la ineficiencia. Las mujeres han duplicado

la carga de trabajo en la sociedad reemplazando a un Estado que se redujo, que otorga menos prestaciones o casi ninguna, delegando de este modo en las mujeres el costo del ajuste, que implica que trabajan más tiempo y más arduamente dentro y fuera del hogar. Esta invisibilidad está claramente asociada a la discriminación de las mujeres en la sociedad, a factores económicos y del propio contexto político en que se llevaron a cabo las reformas.

Quiero destacar aquí que el aumento de la participación de la mujer en el mercado de trabajo no vino acompañado por medidas y acciones para valorizar el trabajo remunerado de la mujer, para fomentar de esta forma el ejercicio de su autonomía, y su carácter emancipatorio de patrones culturales y familiares tradicionales, al tiempo de otorgarle una fuente de ingresos que implica seguridades que actúan como mecanismos para negociar nuevos arreglos familiares. Nuevamente, el indicador aquí es el crecimiento de los trabajos precarios y en tareas de baja calificación dentro del mercado informal, y por consiguiente sin cobertura de la seguridad social, al tiempo que aumenta sostenidamente el desempleo involuntario y la "descalificación" laboral que se ejerce cuando las personas se emplean en puestos de menor calificación que su oficio o por la presencia de mecanismos de discriminación por género. Esto significa que, a medida que las mujeres se convirtieron en participantes regulares del mercado de trabajo quedó en claro la falta de protección social para ellas, en tanto el ingreso de las mujeres se produjo en un contexto de mayores restricciones y pérdidas de la cobertura de los sistemas de seguridad social.

La discriminación por género, en realidad, es una de las tantas expresiones de un problema más complejo: los modos de inserción social de las personas y las formas en que se mantiene la cohesión en sociedades profundamente desiguales. En realidad el problema se agrava aún más en tanto en ninguna otra área existen mayores dificultades para la medición de la calidad de vida que en el área de las vidas y capacidades de las mujeres⁴¹.

Esta falta de consideración de las tareas de las mujeres (productivas y especialmente reproductivas) se encuentra ligada a nociones de legitimidad y reconocimiento, las que de acuerdo con Sen (1996), las desigualdades entre mujeres y varones –entre niñas y niños- son frecuentemente aceptadas como "naturales" o "apropiadas" (y usualmente no se las discute de manera explícita). La aparente justicia de estas desigualdades y la ausencia de cualquier sentimiento opuesto de profunda injusticia juega una parte importante en el funcionamiento

41 Al respecto véase Nussbaum y Sen (1996).

y supervivencia de estas estructuras. Esto se relaciona con las capacidades, que definen aquello que una persona puede "hacer" y por lo tanto "ser" en la sociedad en la que convive⁴². Los individuos pueden desarrollar sus capacidades en sociedad sólo cuando tienen aseguradas ciertas condiciones básicas de existencia autónoma y cuando los objetivos de las políticas económicas y sociales incorporan valores fundamentales que deberían adoptarse como parámetros de evaluación se refieren a la promoción de la igualdad, la equidad en el tratamiento de las características personales y la racionalidad económica.

5. El Estado post-reforma: acerca de las posibilidades y oportunidades

Diez años han pasado y mucho ha cambiado. Las mujeres logramos igualdad de derecho, cupo femenino, primero para puestos electivos en la Cámara de Diputados y posteriormente en el Senado, acción positiva que se ha extendido al movimiento sindical como un verdadero hecho histórico. Quedan cuestiones pendientes en derechos reproductivos, violencia, acoso sexual, reformas en materia penal, el abordaje del empleo femenino y la consideración de la equidad de género en la macroeconomía.

Paralelamente a estos avances en términos de participación política e igualdad de derechos, se produjo un proceso de transformación del rol del Estado, la economía y la sociedad sin precedentes. Esta transformación se consolidó a partir de la incorporación de nuevos elementos, en combinación con nuevas adaptaciones y arreglos normativos, cuando no permutaciones, de las formas institucionales preexistentes. Precisando: la "acción comunicativa" y la ideología de corte neoconservadora que impulsó las reformas, se inclinó claramente por la adopción de formas de distribución de bienes reguladas por el mercado. Se promovieron las ventajas de la incorporación de esta nueva forma, buscando "transparentar" la asignación de bienes y servicios por parte del Estado. En consecuencia, se pasó a distribuir sectorialmente de acuerdo a lógicas de segmentación de la demanda y de focalización de la oferta, diferenciándose entre ciudadanos con capacidad de pago (consumidores) y personas de escasos recursos y sin capacidad de compra (beneficiarios). En ninguno de los dos casos

42 Sen (1985) considera que las oportunidades de vida de las personas se refieren a su capacidad para desenvolverse (funcionar) dentro del sistema social que le toca vivir, es decir lo que una persona puede "hacer" [*can do*] o puede "ser" [*can be*].

las asignaciones son equitativas, como tampoco transparentes, ni se tienen en cuenta inequidades de género y con el auge de programas sociales focalizados se perpetúa el clientelismo político.

En consecuencia, no deberían extrañar las aparentes contradicciones que presenciamos en la Argentina actual. Esto es, cómo Argentina pasó de ser uno de los países "pioneros" en América Latina –en términos de desarrollo económico y del sistema de seguridad social–, a convertirse, en menos de diez años, en un modelo de difícil precisión. A simple vista, la primera conclusión es que pasó de ser un Estado de Bienestar "híbrido" con neta influencia de regímenes corporativos, para acercarse más a un modelo semejante a los regímenes residuales de tipo liberal. Claramente constituye un caso de "retracción" y "desmantelamiento" de la red de seguridad social, con consecuencias directas sobre la calidad de vida de los ciudadanos/as⁴³.

A su vez, las reformas estructurales se aplicaron al margen de un debate público y participativo de la ciudadanía, la que no pudo expresar sus demandas en torno a las políticas e instituciones reformadas. Esto significa que no importa solamente la calidad de miembro de la sociedad, sino cómo se disfruta de tal derecho. Por ello, la participación social es una forma indispensable de ejercer la ciudadanía, conformando un bien en sí mismo, que no depende de su ejercicio efectivo. Y aquí cabe recordar nuevamente el marco que otorgó la reforma constitucional de 1994. Me refiero a la siguiente cuestión: el despliegue en la incorporación de derechos sociales en la nueva Carta Magna, la expresa proclamación de la libertad e igualdad, poco tienen que ver con la realidad en materia de derechos y beneficios directamente percibidos por la población. Por caso, se aumentaron los derechos y tratados internacionales, al mismo tiempo que fueron desmantelando las instituciones sociales.

En el mismo sentido, el "desencanto" de la participación política en la sociedad argentina obedece a numerosos factores, pero se debe principalmente al hecho de que se instaló una suerte de práctica según la cual los candidatos llevan a cabo políticas diametralmente opuestas a sus promesas electorales, cuyo impacto directo es generar en la población la convicción de que las elecciones no tienen un papel relevante para conformar políticas. La gente tiene posibilidad regular de votar pero no de elegir. Este tipo de medida, lejos de promover la autonomía y las capacidades individuales, menoscaba el ejercicio de las libertades personales y democráticas. Los acontecimientos de diciembre de 2001, al igual

43 Lo Vuolo et al (1999)

que numerosos movimientos sociales (piqueteros, desocupados, mujeres) dan cuenta de un cambio en el sentido de pertenencia de la ciudadanía y un nuevo modelo de participación: de la "tolerancia al ajuste" se pasó a un activismo cívico desconocido hasta el momento, que además de manifestar desaprobación y oposición a las medidas gubernamentales, comienza a generar una nueva cultura participativa de los ciudadanos/as.

Esta situación puso en evidencia, por un lado, la crisis de los partidos políticos y de proyectos como el de la Alianza, y por otro, el hecho de que quienes asumen el poder lo hacen sin votos. Significa que las elecciones no son ganadas por una mayoría de ciudadanos/as que aprueban un programa político de un partido, sino que el triunfo electoral se debe a obtener menos porcentaje de votos negativos que el partido competidor.

Asimismo, y tras diez años de vigencia de la Ley de Cupo, no se percibe un patrón de conducta genérico, sino que se destacan actitudes individuales en la participación del poder público. Así se identifican legisladoras que adoptaron en su accionar actitudes identificadas con rasgos tradicionalmente masculinos de la forma de hacer política (autoritario, intransigente) otras se identificaron tras una figura masculina fuerte, y buscando no confrontar con la autoridad partidaria, refugiándose en su condición "femenina" y finalmente otro grupo, que incorporó a su actividad política patrones propios diferentes a las prácticas tradicionales del ejercicio de la política. El desafío pendiente aquí es construir una cultura política y prácticas concretas que incorporen la equidad de género, en tanto principio ético-político.

En la misma dirección, la corrupción y pérdida de representatividad de los sindicatos, la virtual desaparición de muchas organizaciones corporativas y no gubernamentales, sumado a la crisis estructural de una forma de hacer política partidaria, pueden estar mostrando el camino para nuevas formas de organización y participación ciudadana, más democráticas, menos corruptas y más representativas. Aquí rescato nuevamente el carácter político de la equidad de género, que permite que las interesadas adquieran una mayor confianza y capacidad, además de contar con un mayor acceso a la información y a los recursos técnicos para descubrir y negociar sus propias demandas y propuestas con las instituciones, que al ser públicas y democráticas deberían representar también sus intereses.

A lo largo del trabajo se dejó constancia de la persistencia de situaciones de discriminación en el acceso al mercado de trabajo y a la seguridad social para las mujeres. Quedan muchas otras situaciones de discriminación que por razones de espacio no ha sido posible señalar. De allí radica la necesidad e importancia

de medidas y acciones de gobierno que promuevan efectivamente la autonomía y las capacidades personales, como también fortalecer el ejercicio de las libertades personales y democráticas.

De lo contrario, el desempleo, la pobreza, la vulnerabilidad serán percibidos por los ciudadanos/as como una experiencia personal autofrustrante y se pierde de este modo su dimensión social. Esto es, el desempleo pasa a ser un problema del propio trabajador/a que no se capacitó y no un problema del modelo económico adoptado. La salida no está en acciones aisladas que busquen alivios transitorios de daños que son irreparables sino en políticas estables que generen las condiciones necesarias para que las personas no transiten trayectorias que las lleven a la marginación y exclusión.

Sólo de un accionar conjunto entre todos los miembros de la sociedad se irán consolidando nuevas esferas de ciudadanía. Es fundamental tener en claro que la transformación hacia sociedades más equitativas y que adhieran al principio ético-político de la equidad de género no es únicamente un problema técnico, sino un proceso político-social de fuerte raigambre democrática. Por lo mismo, se debe implementar una agenda pública que busque reestructurar los derechos sociales y económicos de mujeres y de hombres, partiendo de los límites del Estado postreforma argentino. Un cambio de dirección en el modelo económico y social constituye un imperativo. No se trata de pensar en imposibles, se trata de hacer valer nuestro carácter de ciudadanas y ciudadanos.

Referencias bibliográficas

- ABRAMOVICH, V. y COURTIS, C. (2002) Los derechos sociales como derechos exigibles. Madrid, Editorial Trotta.
- BARBEITO, A. y LO VUOLO, R. (1992) *La modernización Excluyente*. Buenos Aires, CIEPP/UNICEF/Losada.
- BECK, U. (1999) *La invención de lo político*. México, Fondo de Cultura Económica.
- BIRGIN, H (1997) *Herramientas de acción ciudadana para la defensa de los derechos de la mujer*. Buenos Aires: Poder Ciudadano.
- BOCK, G. (1993) "Pobreza femenina, derechos de las madres y Estados de Bienestar" (1890-1950). En: DUBY y PERROT (comp.) *Historia de las mujeres. El siglo XX, la nueva mujer*. Tomo 10, Madrid: Taurus, 15-50.
- ESPIG ANDERSEN, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princenton: Princenton University Press.
- EWALD, F. (1986) *L'Etat providence*. Paris: Bernard Grasset.
- FRASER, N. (1997) *Justice Interruptus: Critical reflections on the "Postsocialist" condition*. Londres: Routledge.
- GIDDENS, A. (1982) *Profiles and Critiques in Social Theory*, Berkeley: University of California Press.

- GUZMAN; V. (2002) Las relaciones de género en un mundo global. *Serie Mujer y Desarrollo N° 38*. Santiago de Chile, CEPAL.
- HABERMAS, J. (1994) "Citizenship and National Identity. En: Van Steenberg, B. (Ed.) *The Condition of Citizenship*. London: Sage Publications : 20-35.
- HELD, D. (1997) Ciudadanía y Autonomía. En *Agora*. Buenos Aires, Nro. 7, invierno de 1997: 43-72.
- JELIN, E. (1997) "Igualdad y diferencia: dilemas de la ciudadanía de las mujeres en América Latina". En *Agora*. Buenos Aires, Nro. 7, invierno de 1997: 189-214.
- KYMLICKA, W. and NORMAN, W. (1994) "Return of the Citizen. A survey of Recent Work on Citizenship Theory", en *Ethics*, 104 - 352-381.
- KYMLICKA; W. (1996) *Ciudadanía Multicultural*. Barcelona, Buenos Aires, México: Ed. Paidós. Págs: 239-262.
- LEFAUCHEUR, N. (1993): "Maternidad, familia, Estado". En: DUBY y PERROT (comp.) *Historia de las mujeres. El siglo XX, la nueva mujer*. Tomo 10, Madrid: Taurus, 59-79.
- LO VUOLO, R., BARBEITO, A., PAUTASSI, L. y RODRIGUEZ ENRIQUEZ, C. (1999) *La pobreza de las políticas contra la pobreza*. Buenos Aires: CIEPP/Miño y Dávila.
- MARQUES PEREIRA, J. (1996) "Ajuste, régimen político y regulación económica. Una comparación entre Brasil y México". En: Peñalva y Rofman (comp.) *Desempleo Estructural, Pobreza y Precariedad*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- MARSHALL T.H. and BOTTOMORE, T. (1996) *Citizenship and Social Class*. London y Chicago, Pluto Classic.
- MILLER, D. (1997) Ciudadanía y Pluralismo. En *Agora*. Buenos Aires, Nro. 7, invierno de 1997: 73-98.
- MTYSS (2000) *Observatorio del Mercado de Trabajo del Mercosur. Estadísticas Laborales de Argentina*. Buenos Aires.
- MOUFFE, CH. (1999) *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo y democracia radical*. Barcelona, Buenos Aires, México: Ed. Paidós. Págs. 107-124.
- NACIONES UNIDAS (1997) *Incorporación de la perspectiva de género en todas las políticas y programas del sistema de Naciones Unidas*, Informe del Secretario general (E/1997/66), período de sesiones sustantivo de 1997, Ginebra, Consejo Económico y Social, 20 de junio a 25 de julio.
- NUSSBAUM, M. Y SEN, A. (1996) *La Calidad de Vida*. México: Fondo de Cultura Económica.
- O'DONNELL, G. (1992): *Delegative Democracy*, The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, Working Paper # 172, March.
- OFFE, C. (1995) "Un diseño no productivista para políticas sociales", en: Lo Vuolo (comp.) *Contra la Exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*. Buenos Aires: CIEPP/Miño y Dávila.
- OFFE, C. y PREUSS, U. (1991) "Democratic Institutions and Moral Resources" in Held, D. (Hrsg.) *Political Theory Today*. Cambridge, Polity, 143-171.
- PATEMAN, C. (1989) *The Disorder of Women*. Cambridge, Polity Press.
- PAUTASSI, L. (2000a) "El impacto de las reformas estructurales y la nueva legislación Laboral sobre la Mujer en Argentina". En BIRGIN, H (comp.) *Ley, Mercado y Discriminación. El género del Trabajo*. Buenos Aires, Editorial Biblos.
- PAUTASSI; L. (2000b) Igualdad de Derechos y desigualdad de oportunidades: Ciudadanía, Derechos Sociales y Género en América Latina", En HERRERA, G. (2000) *Las fisuras del patriarcado. Reflexiones sobre Feminismo y Derecho*. Quito, FLACSO-CONAMU, Agora: 65-90.
- PAUTASSI, L. (1995) "¿..Primero las damas..? La situación de la mujer frente a la propuesta del

- ingreso ciudadano" en LO VUOLO, R. (comp) *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*. Buenos Aires: Ciepp/Mino y Dávila.
- PHILLIPS, A. (1996) *Género y Teoría Democrática*. México: UNAM. Págs: 13-65; 145-164.
- PREUSS, U. (1996) "Two Challenges to European Citizenship" en: *Political Studies Association*, Oxford: 1996.
- RICO, N. (2001) "El trabajo de las mujeres. Amenazas, seguridades y necesidad de políticas públicas. Notas para un debate". Ponencia presentada en el seminario internacional *Precariedad laboral, vulnerabilidad social y seguridad socioeconómica*. Buenos Aires: DSE-CIEPP-CEPED; junio de 2001.
- ROSALES, J. y RUBIO CARRACEDO, J. (1996) "Hacia una ciudadanía compleja: Comunidad Política, Identidades Colectivas y los límites de la integración" En: *Archiv für Rechts und Sozialphilosophie*, Vol 82/96: 508- 524.
- SEN, A (1985) *Commodities and Capabilities*. Amsterdam y Nuev York, Elseiver Publishers.
- SEN, A. (1996) "Compromiso social y democracia: las demandas de equidad y el conservadurismo financiero", en BAKER, P. (comp) *Vivir como iguales. Apología de la justicia social*. Barcelona, Buenos Aires, Mexico Paidos Studio.
- TURNER, B. and HAMILTON P. (1994) *Citizenship. Critical concepts*. London: Routledge.
- T. I-II. TITMUSS, R. (1974) *Social Policy. An Introduction*. New York: Pahnton Books.
- WEBER, M. (1992) *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- YOUNG, I. (1990) "Polity and Group Difference: a critique of the Ideal of Universal Citizenship". En: Sunstein, C. (Ed.) *Feminism & Political Theory*. Chicago, The Chicago University Press: 117-142.