

MUJERES EN LA LEGISLATURA PORTEÑA

**Un estudio sobre las dinámicas de igualdad y desigualdad de género
en el trabajo legislativo (2000-2012)**

Por Laura Marcela Iellimo

Tesis presentada para obtener el título de Maestría en Políticas Públicas y
Gerenciamiento del Desarrollo
Universidad Nacional de San Martín
Escuela de Política y Gobierno

Buenos Aires

Agosto 2013

Directora

Dra. Mariana Caminotti

RESUMEN

Esta investigación tiene como objeto de análisis la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esta organización se caracteriza por contar con un número significativo de legisladoras desde sus comienzos, por lo que este estudio se ha propuesto indagar si la existencia de esta “masa crítica” de mujeres ha favorecido el desarrollo de relaciones igualitarias entre legisladoras y legisladores, especialmente con respecto a la construcción de jerarquías y al acceso a los cargos de decisión en el seno de este cuerpo legislativo.

A tales efectos, este trabajo analiza las reglas formales e informales que rigen el funcionamiento interno de la Legislatura de la Ciudad, focalizando en el acceso de legisladoras y legisladores a las vicepresidencias del cuerpo, de bloques políticos, comisiones permanentes y juntas, y en la división del trabajo legislativo, tomando como período de análisis el comprendido entre los años 2000 y 2012.

En términos de hallazgos, esta investigación ha encontrado que la Legislatura presenta matices con respecto a la igualdad de género, toda vez que existen ámbitos en los cuales se han demostrado resultados más equitativos en cuanto a la participación de las mujeres, mientras que otros espacios todavía presentan mayores dificultades para el acceso de las mismas.

INDICE DE CAPITULOS

INTRODUCCION.....	1
1. Líneas de investigación.....	3
2. Objeto de estudio y preguntas de investigación.....	5
3. Aspectos metodológicos.....	6
4. Organización de la Tesis.....	7
CAPÍTULO 1. Mujeres y representación política.....	10
1. El acceso de las mujeres a los cargos de representación política.....	11
2. Las medidas de acción afirmativa en el derecho internacional	13
3. Modalidades de las cuotas de género.....	15
4. Posturas a favor y en contra de las cuotas de género	19
4.1. Argumentos a favor de las cuotas de género	20
4.2. Argumentos en contra de las cuotas de género.....	21
5. Adopción e impacto de las cuotas electorales de género: principales líneas de investigación.....	22
6. Género y organizaciones.....	25
7. Representación, género y organizaciones: a modo de avance.....	28
CAPÍTULO 2. La incorporación de las cuotas de género en la legislación electoral argentina y su impacto en las jurisdicciones provinciales.....	30
1. Las luchas de las mujeres por sus derechos políticos a fines del siglo XIX y principios del siglo XX.....	30
2. Peronismo y participación política de las mujeres.....	32

3. El regreso de la democracia y la representación política de las mujeres. La sanción de la ley de Cupo Femenino.....	35
4. La Ley 24.012 y su implementación.....	39
5. La reforma constitucional de 1994 y las medidas de acción positiva.....	45
6. Una nueva reglamentación para la ley de Cupo Femenino.....	46
7. Impacto de la ley de Cupo Femenino en las jurisdicciones provinciales.....	47
8. Evolución de la participación política de las mujeres en la Argentina. Algunas consideraciones finales.....	50
 CAPÍTULO 3. Contexto político e institucional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.....	53
1. El régimen institucional anterior a la reforma de 1994. Poder Ejecutivo local y Concejo Deliberante.....	53
2. Escenario político y cambios institucionales posteriores a la reforma constitucional de 1994.....	55
3. Las cuestiones de género en el proceso deliberativo de la Convención Constituyente.....	58
4. Los resultados electorales en la Ciudad de Buenos Aires a partir de la aplicación de la ley de Cupo Femenino.....	64
5. A modo de cierre.....	67
 CAPÍTULO 4. La Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.....	68
1. La organización interna.....	68
1.1. Autoridades: la Presidencia y las Vicepresidencias.....	69
1.2. Los bloques parlamentarios.....	72
1.3. Las comisiones permanentes de asesoramiento.....	75

1.4. Las Juntas.....	82
2. La participación de las mujeres dentro de la Legislatura. Algunas consideraciones finales.....	85
CAPITULO 5. La igualdad y la desigualdad de género en la distribución del poder: un análisis de las percepciones de legisladoras y legisladores.....	
1. Percepciones sobre la igualdad y la desigualdad en el ámbito legislativo.....	89
2. Diferenciación jerárquica: autoridades del cuerpo y conducción de los bloques políticos.....	92
3. Diferenciación funcional y jerarquías: el trabajo en las Comisiones.....	94
4. Aporte diferencial de las mujeres a la actividad legislativa. La mirada de las mujeres en la política.....	97
5. Valoración del cupo femenino.....	100
6. Reflexiones finales.....	102
CONCLUSIONES.....	104
1. Principales hallazgos de la investigación.....	105
2. Reflexiones finales.....	108
BIBLIOGRAFIA Y FUENTES CONSULTADAS.....	117

INDICE DE TABLAS

CAPÍTULO 1

Tabla 1.1. Mujeres en los Parlamentos, porcentajes por regiones y promedio mundial (2013).....	110
---	-----

CAPÍTULO 3

Tabla 3.1. Participación de las Mujeres en el Concejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires (1983-1993).....	111
--	-----

Tabla 3.2. Diputadas y Diputados electos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (1997-2011).....	112
--	-----

CAPÍTULO 4

Tabla 4.1. Mujeres en la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (1997-2012).....	113
--	-----

Tabla 4.2. Composición por sexo de las Presidencias de las Comisiones Permanentes (2000-2012).....	114
---	-----

Tabla 4.3. Composición por sexo de las Comisiones Permanentes (2000-2012).....	115
---	-----

Tabla 4.4. Composición por sexo de las Juntas (2000-2012).....	116
--	-----

ABREVIATURAS

ARI	Afirmación de una República Igualitaria
CABA	Ciudad Autónoma de Buenos Aires
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
CNE	Cámara Nacional Electoral
FpV	Frente para la Victoria
FREPASO	Frente País Solidario
MAS	Movimiento al Socialismo
MID	Movimiento de Integración y Desarrollo
ND	Nueva Dirigencia
PJ	Partido Justicialista
PRO	Alianza Propuesta Republicana
MST	Partido Movimiento Socialista de los Trabajadores
UCeDé	Unión del Centro Democrático
UCR	Unión Cívica Radical

AGRADECIMIENTOS

El proceso de elaboración de una tesis suele ser largo, son muchas las personas que nos van acompañando y brindando su pequeño aporte para ayudarnos en este camino. A todas esas personas va mi profundo agradecimiento.

En primer lugar quiero agradecer a mi directora de tesis, la Dra. Mariana Caminotti, por haber aceptado dirigir esta investigación, por brindarme su apoyo y orientación, y por sus tan valiosas sugerencias y correcciones.

A los/las docentes y autoridades de la Maestría en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín, por su dedicación y buen trato brindados a quienes cursamos la carrera.

Quiero expresar mi especial agradecimiento a Rita Tanuz, Luciana Barcina, Carlos Atta y Christian Asinelli por ayudarme con los contactos para realizar algunas de las entrevistas en la Legislatura, a Flavio Rapisardi por la revisión del escrito y por sus valiosas sugerencias y a Pilar Cavina por su apreciable colaboración en la organización y sistematización de la información reunida.

También quisiera destacar y agradecer la buena predisposición de las personas que trabajan en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, por quienes siempre fui bien recibida y atendida en mis numerosas consultas, y dar las gracias en especial a mis entrevistadas y entrevistados, por haber compartido sus percepciones y experiencias que tan ricas fueron para la elaboración de esta investigación.

Finalmente, quiero dedicarles esta investigación a mis padres por su invaluable presencia en mi vida.

A mi compañero Marcelo, por su compañía y apoyo incondicional de siempre.

A todas las mujeres para que sigamos luchando por nuestros derechos y por conquistar todos los espacios que nos corresponden y debemos ocupar.

INTRODUCCIÓN

Luego de haber conquistado y adquirido los derechos políticos, las mujeres continúan enfrentando dificultades para acceder a los cargos de poder y liderazgo. En tal sentido, si se analiza la participación actual de las mujeres en los Parlamentos, los datos arrojan un promedio mundial del 20.9% de representación femenina, considerando ambas Cámaras (Bajas y Altas)¹. Sin embargo, resulta importante destacar la centralidad que en la agenda internacional ha ganado la cuestión relativa al ejercicio de los derechos políticos de las mujeres en condiciones de igualdad respecto de los varones, especialmente a partir de los compromisos internacionales asumidos por los Estados en el marco de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) de 1979 y la Plataforma de Beijing de 1995.

En este contexto, varios países del mundo han adoptado políticas de acción afirmativa tendientes a garantizar una participación política de las mujeres más equitativa. En ese entendimiento se han implementado las cuotas electorales de género como instrumentos para influir en los procesos de reclutamiento político y garantizar la nominación de un mayor número de mujeres para acceder a los cargos electivos, buscando neutralizar los efectos de los sesgos de género que persisten especialmente en seno de los partidos políticos, actores fundamentales en el proceso de selección de candidatos en los sistemas democráticos².

Argentina fue el primer país del mundo en establecer cuotas legales con la sanción de la Ley 24.012 de “Cupo Femenino”, que modificó el Código Electoral Nacional y que exige la incorporación por parte de los partidos políticos de un mínimo del 30% de mujeres en las listas de candidatos a los cargos legislativos como condición para su

¹ Conforme datos de la Unión Interparlamentaria actualizados al 1 de julio de 2013. Disponible en <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>. Consulta realizada el 23 de julio de 2013.

² Como se verá en el primer capítulo de esta investigación, existen tres modalidades de cuotas -escaños reservados, cuotas de partidos y cuotas legislativas-, cuya adopción, implementación e impacto varían de acuerdo a las características del contexto político y electoral de cada lugar.

oficialización. Sin embargo, en un principio, la implementación de esta ley tropezó con las dificultades propias de un régimen que, por un lado obligaba a presentar candidatas en las listas partidarias, pero por el otro mantenía un sistema de reclutamiento político de tipo cerrado, en el cual no se garantizaba una mínima participación de las mujeres dentro de la organización partidaria (Tula 2002: 68), por lo que continuaron enfrentando obstáculos para acceder a espacios de decisión en el interior de los partidos.

A pesar de ello, desde un principio la ley de cupo demostró un impacto numérico positivo en la proporción de mujeres que accedieron primero a la Cámara de Diputados (en las elecciones de 1993) y luego al Senado de la Nación (en las elecciones de 2001); con las sucesivas reglamentaciones concordantes con la evolución jurisprudencial en el tema, la aplicación de la ley fue demostrando aún más su eficacia dado que se fueron regulando más detenidamente algunos aspectos, como por ejemplo el mandato de posición³.

En la actualidad el Congreso de la Nación cuenta con un 37,3% de mujeres en la Cámara de Diputados⁴ y un 38,9% en el Senado⁵. Resulta interesante destacar que estos porcentajes se encuentran entre los más elevados del mundo en términos comparativos. Al respecto, conforme un ranking elaborado por la Unión Interparlamentaria en base a la información brindada por 189 países sobre el porcentaje de mujeres en la Cámara Baja o Única, Argentina ocupa el decimoctavo lugar (clasificación en orden descendente), siendo superada por Ruanda, Andorra, Cuba, Suecia, Seychelles, Senegal, Finlandia, Sudáfrica, Nicaragua, Islandia, Noruega, Mozambique, Dinamarca, Ecuador, Costa Rica, Timor-Leste y Bélgica⁶.

Asimismo, otro de los efectos más destacables que tuvo la sanción de la ley de Cupo

³ En el Capítulo 2 del presente trabajo, al tratar el caso argentino, se analizará el mandato de posición como componente esencial para garantizar la efectividad de las cuotas electorales, y su inserción en la normativa argentina.

⁴ Disponible en <http://www.hcdn.gov.ar/diputados/listadip.html>. Consulta realizada 23 de julio de 2013.

⁵ Disponible en <http://www.senado.gov.ar/web/senadores/senadores.php>. Consulta realizada el 23 de julio de 2013.

⁶ Información actualizada al 1 de julio de 2013. Disponible en <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>. Consulta realizada el 23 de julio de 2013.

Femenino fue la adopción de cuotas de género en las legislaciones provinciales. En un breve lapso de tiempo, a partir de su sanción, veinte jurisdicciones instituyeron cuotas para candidaturas provinciales, y en la mayoría de los casos, también para las municipales (Caminotti 2009b: 145). En el caso particular de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, objeto de estudio del presente trabajo, aún se aplican las disposiciones del Código Electoral Nacional toda vez que esta jurisdicción no cuenta con una legislación electoral propia. Sin embargo, merece destacarse que la Constitución de la Ciudad contiene disposiciones específicas tendientes a garantizar la igualdad entre mujeres y varones en el ejercicio de sus derechos políticos; en lo que nos concierne, el artículo 36 establece que las listas de candidatos a cargos electivos no pueden incluir más del setenta por ciento de personas del mismo sexo con probabilidades de resultar electas, y tampoco se puede incluir a tres personas de un mismo sexo en orden consecutivo.

1. Líneas de investigación

Los estudios en materia de cuotas de género presentan diversos ejes de investigación. Algunos trabajos focalizan en el análisis de los factores que influyen en la adopción de las cuotas (Matland y Studlar 1996; Caul 2001; Dahlerup 2006; Krook 2008); éstos encuentran algunas explicaciones en la presión ejercida por los movimientos de mujeres, en razones estratégicas relacionadas con la competencia entre las fuerzas políticas, y en los mencionados compromisos internacionales asumidos por los Estados en esta materia.

Otras líneas de investigación se caracterizan por observar los factores que influyen en la implementación y la efectividad de las cuotas, tomando en consideración variables como el mandato de posición, la magnitud de distrito, las características del régimen electoral y la existencia de mecanismos de cumplimiento (Schwindt-Bayer 2009). En tal sentido, estos trabajos mayormente ponen acento en el impacto de las cuotas en

términos de representación descriptiva (presencia o inclusión de mujeres en la política) (Schwindt-Bayer 2009, Krook 2008).

Otros estudios se involucran en el análisis del impacto de las cuotas en términos de representación sustantiva (representación y promoción de los intereses de las mujeres) (Archenti y Johnson 2006, Franceschet y Piscopo 2008, Borner, Caminotti, Marx y Rodríguez Gustá 2009). Estos trabajos analizan la relación entre la incorporación de un mayor número de mujeres en las instituciones legislativas y su influencia en la agenda legislativa, a través de la promoción de proyectos relativos a los derechos e intereses de las mujeres y a la adopción de políticas que las beneficien como grupo. En tal sentido, si bien los hallazgos en este campo difieren, algunas investigaciones concluyen que las cuotas no modifican per se los rasgos institucionales y los sesgos de género existentes en los ámbitos legislativos, y por lo tanto no siempre contribuyen a mejorar la capacidad de las mujeres para transformar las prácticas políticas (Franceschet y Piscopo 2008).

Siguiendo otra línea, algunos estudios han centrado su objeto de análisis en las relaciones de poder dentro de las instituciones legislativas, indagando sobre la existencia de condiciones de desigualdad entre varones y mujeres, y procesos de segregación por sexo en la construcción de poder y autoridad (Borner, Caminotti, Marx y Rodríguez Gustá 2009). En ese marco de análisis, existen discusiones desde teorías sobre género y organizaciones acerca del potencial que tendrían las mujeres para transformar las estructuras de poder dentro de una organización cuando las mismas conforman una “masa crítica”. En tal sentido, algunas posturas reconocen que la presencia de una proporción importante de mujeres en las instituciones podría generar mayores condiciones de igualdad (Kanter 1977, en Borner, Caminotti, Marx y Rodríguez Gustá 2009). Por otro lado, otras autoras sostienen que las organizaciones producen y reproducen desigualdades de género que tienen a favorecer a los varones independientemente de su composición por sexo (Acker 1990); para estas últimas, las relaciones de poder asimétricas entre varones y mujeres se desarrollan en el marco de reglas aparentemente neutrales en términos de género, pero donde las características o tareas asociadas a lo femenino estarían devaluadas respecto de las masculinas. Sin

embargo, autoras como Britton (2000) sostienen la existencia de ámbitos más o menos opresivos en términos de género, lo que depende del contexto, la estructura, las normas y los comportamientos presentes en cada organización.

2. Objeto de estudio y preguntas de investigación

A partir de las consideraciones teóricas expuestas anteriormente, esta investigación toma el caso de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en Argentina, que cuenta con un número significativo de legisladoras desde sus comienzos, e indaga si la existencia de esta “masa crítica” de mujeres ha favorecido el desarrollo de relaciones igualitarias entre legisladoras y legisladores, especialmente con respecto a la construcción de jerarquías y al acceso a los cargos de decisión en el seno de la organización.

Precisamente, la elección de Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires como unidad de análisis se motiva en el hecho de que constituye una institución relativamente nueva, que nació estando ya vigente el cupo femenino, y que por lo tanto cuenta con una “masa crítica” de mujeres desde sus comienzos, lo que según una importante corriente de la literatura debería suponer la existencia relaciones y condiciones de trabajo igualitarias. En tal sentido, esta investigación se plantea analizar las reglas formales e informales que rigen el funcionamiento interno de la Legislatura, focalizando en el acceso de legisladoras y legisladores a los cargos de decisión y poder (como ser las vicepresidencias del cuerpo, de los bloques políticos, las comisiones permanentes y juntas), y en la división del trabajo legislativo, a fin de indagar si se producen desigualdades basadas en el género y comprobar si la Legislatura presenta las características de una “organización generizada” (Acker 1990; Britton 2000).

Asimismo, el ámbito temporal del estudio serán los períodos legislativos comprendidos entre el año 2000 y el 2012. Si bien hubiera sido deseable poder comenzar el análisis a partir de 1997, año en que comenzó a funcionar la Legislatura de la Ciudad de Buenos

Aires, dada la falta de registros de ciertos datos de interés correspondientes a ese primer período, y ante la dificultad para reconstruir esa información, se ha optado por comenzar el análisis a partir del año 2000.

3. Aspectos metodológicos

La investigación se apoya en datos cuantitativos y cualitativos originales, así como en información de fuentes secundarias. Se recabaron y analizaron datos y normativa en el Centro Documental de Información y Archivo Legislativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CEDOM); en el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, del cual se obtuvo la información relativa a los resultados electorales correspondientes a las elecciones de los años 1997, 2000, 2003, 2005, 2007, 2009 y 2011; asimismo se utilizaron los sitios web oficiales de la República Argentina, de algunas provincias, y especialmente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como el de la Legislatura de la Ciudad del cual se reunió información actualizada sobre sus autoridades, diputadas y diputados en ejercicio de su mandato, composición actual de los bloques, las comisiones y juntas y normativa interna (Reglamento Interno, resoluciones del cuerpo, resoluciones de la Junta de Interpretación y Reglamento).

Resulta importante comentar la dificultad que se ha presentado ante la búsqueda de información histórica sobre los aspectos de la investigación, dado que no existen registros o bases de datos formales en la Legislatura ni en otro organismo de la Ciudad que contengan referencias sobre las autoridades y composición de las comisiones y juntas, autoridades y composición de los bloques políticos; por lo que los datos utilizados han sido obtenidos a partir del contacto y de las averiguaciones realizadas en distintas áreas de la Legislatura (como la Secretaría Parlamentaria, Dirección General de Coordinación de Comisiones) que nos han brindado información a partir de registros o archivos que los mismos elaboran.

Asimismo, se ha recopilado y analizado la normativa nacional en materia de cupo femenino; del mismo modo fueron consultados los antecedentes y los debates legislativos correspondientes a la sanción de la Ley 24.012 así como las versiones taquigráficas de la Convención Constituyente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Por otra parte fueron consultados algunos antecedentes jurisprudenciales a nivel nacional relativos a este tema.

A fin de indagar sobre las percepciones, experiencias, opiniones y expectativas de las legisladoras y los legisladores relacionadas con el objeto de estudio de esta tesis, se han llevado a cabo, entre los meses de octubre y diciembre de 2012, 20 entrevistas en profundidad a diputadas y diputados de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que se encuentran en ejercicio de su mandato. Se ha optado por entrevistar legisladoras y legisladores en actual ejercicio, dado que si bien el ámbito temporal de la tesis comprende el ciclo 2000-2012, no se plantea como un estudio comparativo de los distintos períodos, sino más bien como un análisis de la evolución de la participación femenina en distintos espacios y aspectos de la actividad legislativa. Cabe mencionar que la filiación partidaria de las entrevistadas y los entrevistados presenta una adecuada diversidad que permite realizar interpretaciones sin incurrir en sesgos políticos sistemáticos. Asimismo, a fin de resguardar la confidencialidad de los relatos obtenidos, los nombres de las personas entrevistadas no serán mencionados en las citas de entrevistas.

4. Organización de la Tesis

La tesis se ordena de la siguiente manera. El Capítulo 1 comienza con una breve introducción histórica y del estado de situación actual respecto de la participación política de las mujeres. A partir de allí, se estudian las medidas de acción afirmativa, haciendo particular hincapié en las cuotas electorales de género; en tal sentido, se describen las distintas modalidades de las cuotas y se analizan los factores que inciden en su adopción e implementación, y se reseñan algunos estudios sobre el impacto que

las mismas pueden tener en la representación política de las mujeres. Asimismo, este capítulo realiza una breve reseña sobre distintas teorías que abordan la temática de género y organizaciones, focalizando en algunos conceptos como el de “masa crítica” y “organización generizada”.

En el Capítulo 2 se describe la evolución histórica de la participación política de las mujeres en Argentina, poniendo énfasis en las circunstancias y condiciones que rodearon en primer lugar la sanción de la Ley 24.012 de Cupo Femenino y en segundo lugar su implementación a nivel nacional, y la difusión de este mecanismo entre las distintas provincias de nuestro país.

En el Capítulo 3 se hace referencia al contexto jurídico e institucional de la Ciudad de Buenos Aires vigente con anterioridad a la reforma constitucional de 1994 y luego se describe el proceso de transición hacia su autonomía política y normativa, resaltando los cambios operados a nivel institucional. Asimismo, en el aspecto jurídico se observan algunas cuestiones de género relevantes dentro del marco constitucional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y finalmente se analiza la evolución de los resultados electorales locales a partir de la aplicación del Cupo Femenino.

El Capítulo 4 examina las normas formales e informales que rigen el funcionamiento interno de la Legislatura de la Ciudad, la estructura de autoridad, la composición de los bloques políticos, las comisiones de asesoramiento permanente y las juntas. El análisis profundiza en la participación de las legisladoras en los distintos cargos de autoridad y espacios de poder dentro del cuerpo, así como indaga sobre la división del trabajo entre legisladoras y legisladores a fin de advertir si existen o no sesgos de género en la asignación de funciones.

En el Capítulo 5 se describe y analiza, a partir de los relatos surgidos de las entrevistas en profundidad, cómo es percibida la igualdad y la desigualdad de trato y oportunidades en el seno de la Legislatura, y las apreciaciones de las legisladoras y los legisladores sobre las condiciones de trabajo y la construcción de autoridad y poder dentro de ese

cuerpo. Por último, se efectúa un análisis sobre la valoración que del cupo femenino realizan las entrevistadas y los entrevistados.

Finalmente se presentan una serie de conclusiones en las que se exponen los principales hallazgos de esta investigación, los cuales se analizan a la luz de las teorías de la “masa crítica” y de las “organizaciones generizadas”, a fin de reflexionar y concluir sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y varones en el seno de la Legislatura de la Ciudad, con especial hincapié en la construcción de autoridad y jerarquías en este cuerpo legislativo.

CAPÍTULO 1

Mujeres y representación política

La pertenencia a la comunidad política y el estatus de ciudadanía han constituido una preocupación recurrente en las luchas de las mujeres por su inclusión en el sistema político (Archenti 2002). La lucha por el voto constituyó una de las manifestaciones más significativas del movimiento que llevó a las mujeres de Europa y América del Norte a organizarse para lograr su emancipación desde mediados del siglo XIX. Para estas mujeres, no se trataba sólo de conseguir el sufragio, sino de batallar por la igualdad jurídica y el derecho a la educación, al trabajo y a la administración de sus propios bienes.

Entre los primeros países en garantizar el voto femenino se encuentran Nueva Zelanda (1893), Australia (1902), Finlandia (1906), Noruega (1913), Dinamarca (1915), Islandia (1915) y Canadá (1917). Por los años '20 las mujeres lograron ese derecho en la mayoría de los países protestantes, y es a partir de la Segunda Guerra Mundial que la consagración de este derecho demostró su mayor expansión hacia en el resto de los Estados⁷.

En América Latina, el camino hacia la consagración de la ciudadanía política femenina tuvo diferentes tiempos en cada uno de los países. Los avances en el reconocimiento de los derechos de las mujeres no fueron simultáneos en todos los niveles, algunos países que en forma temprana garantizaron los derechos civiles, sin embargo demoraron los políticos (Barry 2011).

No obstante haber logrado el derecho al voto, la realidad histórica mundial ha demostrado que aún luego de ser admitidas en el electorado, las mujeres continuaron siendo excluidas de la mayoría de los cargos de poder y liderazgo.

⁷ Conforme datos de la Unión Interparlamentaria actualizados al 30 de septiembre de 2012. Disponible en <http://www.ipu.org/wmn-e/suffrage.htm>. Consulta realizada el 15 de octubre de 2012.

Hasta nuestros tiempos, las mujeres continúan enfrentando dificultades para ingresar en las instituciones gubernamentales, en nuestro caso de estudio las legislativas, en gran medida porque los partidos políticos se resisten a nominarlas como candidatas (ver Tabla 1.1). Por otra parte, una vez en los Parlamentos, las mujeres suelen enfrentar nuevos obstáculos que dificultan el ejercicio y desarrollo pleno de su labor legislativa y política (Ginwala 2005).

Tabla 1.1 aquí

A partir de las consideraciones expuestas, el presente capítulo se propone estudiar la función de las medidas de acción afirmativa, particularmente las cuotas electorales de género, y su incidencia en el acceso de las mujeres a las instituciones legislativas, haciendo particular énfasis en el impacto tanto en términos de representación descriptiva de las mujeres (presencia o inclusión de mujeres en la política), así como el acceso de las mismas a los cargos de poder y autoridad dentro de estos órganos. Con respecto a este último aspecto, se propone analizar sus implicancias en el marco de las discusiones teóricas entorno a la relación entre género y organizaciones.

1. El acceso de las mujeres a los cargos de representación política

El reclutamiento político es una de las funciones básicas de los sistemas políticos, dado que es el proceso del que van a surgir las personas que van a desempeñar los principales cargos de gobierno (Caminotti 2009b). En la mayoría de los países son los partidos políticos quienes juegan un papel crucial en este proceso mediante la identificación de posibles candidatos, seleccionándolos como tales y proponiéndolos para la elección (Matland 2005).

Este proceso de reclutamiento varía de un lugar a otro, toda vez que las reglas y normas de los partidos, junto con los factores culturales y sociales, y las características del sistema electoral, influyen en el proceso de selección de los candidatos y en el grado de

apertura a las candidaturas de las mujeres (Matland 2005). Sin embargo, a pesar de la diversidad de escenarios políticos, puede afirmarse que la arena política se halla ampliamente dominada por los hombres, quienes formulan las reglas del juego y generalmente definen los estándares de evaluación y selección, lo que explica por qué la vida política se encuentra organizada de acuerdo con normas y valores masculinos (Shvedova 2005). En tal sentido, la baja representación femenina que han exhibido las instituciones políticas en las últimas décadas del siglo XX fue haciendo cada vez más evidente que en los procesos de reclutamiento político persisten dificultades para el acceso de las mujeres a las candidaturas (Caminotti 2009b). Los procesos de selección y nominación dentro de los partidos políticos se encuentran atravesados por sesgos de género, en la medida en que realzan las características masculinas convirtiéndolas en criterios deseables de selección (Shvedova 2005). Ello permite explicar porque todavía en algunos casos las mujeres enfrentan dificultades para ocupar lugares expectables en las listas partidarias y para beneficiarse con los recursos destinados a las campañas electorales o recibir el apoyo financiero suficiente para sus candidaturas, a pesar de participar activamente en las campañas y movilizaciones a favor de sus partidos.

A partir del reconocimiento de estos aspectos que caracterizan a la actividad política, se han implementado y difundido acciones afirmativas como *“estrategias destinadas a establecer la igualdad de oportunidades, por medio de medidas que compensen o corrijan las discriminaciones resultantes de prácticas o sistemas sociales”* (Suplicy 1996, en de Barbieri García 2002: 1). Un ejemplo de acciones afirmativas son las cuotas electorales de género, que exigen o promueven la nominación de un determinado número o porcentaje de mujeres, sea en las listas partidarias, o bien en un determinado órgano, comité o asamblea parlamentaria (Dahlerup 2005); puede decirse que estas medidas se han propuesto como una herramienta para introducir controles dentro de los sistemas de selección a fin de lograr su desmasculinización (Osborne 2005).

2. Las medidas de acción afirmativa en el derecho internacional

Como se ha señalado, el acceso a ciertos derechos políticos como el sufragio no ha sido suficiente para garantizar la ciudadanía plena de las mujeres, especialmente en cuanto refiere a la participación de estas últimas en los cargos de poder y jerarquía de las estructuras políticas y estatales. En virtud de ello, la cuestión relativa a la igualdad entre mujeres y varones, y la promoción y garantía de los derechos políticos de las primeras, ha ido ganando centralidad en la agenda de las organizaciones internacionales, especialmente de las Naciones Unidas.

En esa dirección se han promovido una serie de compromisos que han asumido los Estados a través de la suscripción de declaraciones, convenciones y otros instrumentos internacionales, destinados a promover la igualdad entre mujeres y varones, y en especial a impulsar la adopción de medidas de acción positiva a fin de garantizar el acceso de las últimas a los cargos políticos.

En este contexto normativo, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979, y ratificada por nuestro país el 15 de julio de 1985, fue el primer instrumento internacional en definir la discriminación contra la mujer como “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad con el hombre, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier esfera”.

Otro aspecto relevante de la citada Convención es que en su artículo 4º introduce las medidas de acción positiva previendo que “la adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el

mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato”.

En este sentido, en su artículo 7° la CEDAW insta a los Estados a tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y garantizar a las mujeres en igualdad de condiciones con los hombres el derecho a:

- a) Votar en todas las elecciones y referéndum públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objetos de elecciones públicas;
- b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas;
- c) Participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.

Otro paso sustantivo en la afirmación del derecho femenino a participar en la toma de decisiones públicas fue dado por la Plataforma de Beijing (1995) que implicó un cambio de discurso esencial respecto de este tema (Dalherup 2006). En tal sentido, la Plataforma focalizó la atención en las prácticas discriminatorias y en las desigualdades en las relaciones de poder entre los géneros, que obstaculizan el acceso en igualdad de condiciones de mujeres y varones a equivalentes posiciones políticas (Caminotti 2008). Asimismo, la Plataforma fijó como propósito lograr una representación equilibrada en términos de género e instó a los gobiernos a implementar medidas de acción afirmativa para promover la participación de las mujeres en todos los niveles de decisión y representación política.

Por otra parte, a lo largo de los últimos años varias organizaciones internacionales, entre ellas Naciones Unidas, el Consejo Europeo, la Unión Europea, la Unión Africana, la Comunidad del Desarrollo de África Austral y la Organización de Estados Americanos, han emitido declaraciones en las que se recomienda a los Estados garantizar un 30% de mujeres en todas las entidades políticas (Krook 2008: 39). En tal sentido, las recomendaciones internacionales revisten gran importancia dado que otorgan mayor

legitimidad a los argumentos nacionales a favor de un mayor número de mujeres en la política. Si bien estas declaraciones demuestran la relevancia de la teoría de la “masa crítica” del 30 por ciento, que desarrollaremos más adelante, en los últimos años se ha producido un cambio, pasando de una demanda de representación mínima a una demanda de equilibrio de género en la política (Dahlerup 2005).

En la actualidad, más de la mitad de los países del mundo ha implementado algún tipo de cuota de género, principalmente en los últimos veinte años. Específicamente, más de cincuenta países han adoptado cuotas obligatorias mediante reformas constitucionales o en su legislación electoral (entre los cuales más de diez pertenecen a América Latina) y en un conjunto de casos nacionales (algunos países de Europa Occidental, Australia, Canadá) los partidos políticos han instituido cuotas voluntarias en sus estatutos internos (Krook 2008). Esta expansión de las cuotas de género indica que la representación de las mujeres ha llegado a la agenda política en varios países del mundo, en este compromiso la acción política juega un rol crucial para asegurar el acceso de las mujeres a los cargos políticos, en tal sentido, “la difusión de las cuotas desafía la idea de que el aumento en el número de mujeres en la política sigue “naturalmente” luego de los cambios en el estatus social y económico de ellas” (Krook 2008: 40).

3. Modalidades de las cuotas de género

Como se viene sosteniendo, las cuotas de género, en tanto acciones afirmativas, “implican una clara política de acceso de mujeres a las instituciones” (Rodríguez Gustá 2008: 111), a fin de reducir las disparidades numéricas en la presencia de varones y mujeres y asegurar la participación de las últimas en los procesos de decisión política.

En cuanto a los fundamentos de las cuotas, en un primer momento las mismas se instituyen sobre la base de una distinción entre igualdad formal e igualdad real, o entre igualdad de oportunidades e igualdad de resultados (Caminotti 2009b: 23). El objetivo central de estas medidas consiste en resolver el problema de la subrepresentación de las mujeres, e incrementar la representación de las mismas en los cargos públicos sujetos a

nombramiento o designación, y especialmente aquellos de elección popular, como en el caso de los parlamentos o los cuerpos legislativos locales (Dahlerup 2005). Esta función resulta particularmente relevante a partir del hecho de que las mujeres constituyen más del 50% de la población en la mayoría de los países, pero a nivel mundial ocupan el 20.9% de los escaños parlamentarios⁸.

Al mismo tiempo, las cuotas apuntan a garantizar mayor igualdad de género en el acceso a cargos electivos por medio de una “vía rápida” (Dahlerup 2006), “imponiendo criterios de equidad en los procesos de selección de candidatos en lugar de esperar que los cambios sociales produzcan, con el tiempo, transformaciones de carácter gradual” (Caminotti 2009b: 23).

Con respecto a este último aspecto, se plantea la discusión entre el discurso de la “vía rápida” (*fast track discourse*) representado por países como Argentina, Costa Rica y Sudáfrica y el discurso de la “vía incremental” o del incremento gradual, representado por los países nórdicos (Dahlerup 2005:143). Conforme esta segunda postura, la representación política femenina aumentaría con el desarrollo de la sociedad y en la medida en que se incrementen los recursos en poder de las mujeres (Dahlerup 2006). Por su lado, el discurso de la “vía rápida” sostiene que el problema no radica en la carencia de recursos por parte de las mujeres, sino en la falta de conocimiento de la existencia de los mismos, y por otro lado en la experiencia de discriminación que las mujeres experimentan en la vida política, por lo que no habría que esperar que las mujeres estén más preparadas o instruidas, si las instituciones no modifican sus preconceptos de género. En tal sentido, remover las barreras que impiden un equilibrio de género en la política es responsabilidad de las propias instituciones políticas, y las medidas de “vía rápida” pueden ser un remedio para sortear estas barreras y alcanzar resultados más efectivos (Dahlerup 2006).

⁸ Conforme datos de la Unión Interparlamentaria actualizados al 1 de julio de 2013. Disponible en <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>. Consulta realizada el 23 de julio de 2013.

En línea con lo expuesto, a continuación serán tratados los distintos mecanismos de acción afirmativa utilizados para favorecer el acceso de las mujeres a las instituciones políticas, particularmente, los asientos o escaños reservados, las cuotas electorales voluntarias (o cuotas de partidos) y las cuotas electorales de carácter legal (o cuotas legislativas).

Los asientos o escaños reservados consisten en mecanismos que apartan un determinado número de bancas parlamentarias para las mujeres dentro de una legislatura. Los escaños reservados son usualmente previstos a través de reformas constitucionales o bien legislación electoral interna que pueden establecer listas electorales separadas para las mujeres (por ejemplo en Pakistán en los años cincuenta los escaños reservados indicaban un voto separado, donde sólo las mujeres podían votar por las mujeres que ocuparían esos lugares); designar distritos separados para las candidatas femeninas (como el caso de Uganda); o asignar escaños femeninos a los partidos de acuerdo a su proporción en el voto popular (en Pakistán varios partidos tienen el derecho de ocupar los escaños reservados, en cambio en otros países como Bangladesh, el partido que obtiene más votos tiene derecho a designar todos los escaños, pudiendo ocuparlos con actores propios o bien con otros socios políticos) (Krook 2008: 30). En la generalidad de los casos, la reserva comprende sólo una minoría de las bancas (entre un 1% y 10%), aunque en algunos países llegan a abarcar hasta un 30% del total (Caminotti 2009b: 37).

Las cuotas voluntarias (o cuotas de partidos) son aquellas adoptadas voluntariamente por los partidos políticos para incorporar una proporción determinada de mujeres entre sus candidatos, y se diferencian de los escaños reservados, toda vez que se aplican a las listas de candidatos, en lugar de implicar una proporción final de mujeres elegidas. Por otra parte, exigen un porcentaje más alto de mujeres, usualmente entre un 25% y un 50%. Este tipo de medidas prevalecen en Europa Occidental, donde fueron adoptadas por primera vez en los años setenta del siglo veinte por partidos de izquierda (Krook 2008). Este tipo de cuotas se introducen a través de modificaciones en los estatutos de los partidos políticos; y establecen nuevos criterios para la selección de candidatos de

manera de estimular la incorporación de candidatas femeninas para integrar las listas partidarias (Krook 2008).

En diversos casos nacionales la difusión de las cuotas partidarias ha respondido a procesos de “contagio” (Matland y Studlar 1996), es decir, cuando un partido adopta estas medidas, suelen generarse incentivos para su adopción por parte de otras fuerzas políticas que compiten con él, temiendo una pérdida de votos femeninos si no siguen esa misma dirección (Caminotti 2009b: 31).

Por último, dentro de esta clasificación pueden mencionarse las llamadas “soft quotas”, utilizadas por algunos partidos, que operan a través de recomendaciones generalmente informales y ambiguas (Dahlerup 2006). Este tipo de medidas prevalecen en Occidente, y generalmente no son consideradas “cuotas” en un sentido formal, dado que los partidos y los países que las emplean rechazan la idea de una medida de acción positiva en sí como una opción para ingresar más mujeres a los cargos políticos; sin embargo estas políticas aspiran, al igual que las cuotas formales, a incrementar la representación política femenina en distintos órganos políticos (Krook, Lovenduski y Squires 2009: 786).

Las cuotas electorales de carácter legal (o cuotas legislativas) son medidas adoptadas por los poderes legislativos nacionales que obligan a todos los partidos a nominar una cierta proporción de candidatas a cargos de elección popular. Si bien al igual que las cuotas de partido atienden a los procesos de selección, a diferencia de las últimas son disposiciones obligatorias que se aplican a todos los partidos y/o coaliciones políticas. Esta modalidad de cuotas se comenzó a aplicar en la década de 1990, y se advierten especialmente en países en vías de desarrollo, particularmente en América Latina y/o en sociedades post-conflicto, principalmente en África, Medio Oriente y Sureste de Europa (Krook 2008). Si bien en Europa Occidental las medidas más difundidas son las cuotas partidarias, se encuentran cuotas legislativas en Bélgica, Francia, Portugal y España (Caminotti 2009b: 33).

Este tipo de cuotas generalmente involucran reformas a la Constitución o a la legislación electoral para poder garantizar los principios de igualdad y representación en los procesos de selección de candidatos. En algunos casos, como ocurre en Argentina, estas normas pueden incorporar mandatos de posición que especifican en qué lugar de la lista deben ser ubicadas las mujeres de manera que puedan resultar electas; asimismo, las cuotas legislativas pueden prever sanciones ante su eventual incumplimiento, como la no oficialización de las listas (Argentina) o bien la imposición de multas (Francia) (Caminotti 2009b: 33).

Por otra parte, las cuotas pueden ser constituidas como neutrales en términos de género. Las cuotas neutrales de género establecen un límite máximo para ambos sexos; en términos generales, en estos casos la exigencia consiste en que ninguno de los sexos ocupe más del 60% o menos del 40% de los lugares en las listas partidarias. Este tipo de sistemas son usualmente utilizados como una alternativa estratégica frente a los argumentos opositores que afirman que las cuotas son discriminatorias respecto de los varones (Dahlerup 2005).

4. Posturas a favor y en contra de las cuotas de género

La adopción de las cuotas de género ha generado numerosos debates y posiciones a favor y en contra de este tipo de medidas de acción afirmativa. Como se desarrollará a continuación, las posturas a favor de las cuotas concentran sus argumentos en valores democráticos y de igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres, y resaltan la importancia de la presencia y participación femenina en los lugares de decisión dentro del Estado como factor indispensable para garantizar la legitimidad de las instituciones democráticas. Asimismo, varias posiciones destacan el aporte diferencial que las mujeres pueden realizar a la actividad política.

Por otro lado, se describirán las posturas detractoras de las cuotas de género, las cuales suelen estar inspiradas principalmente en principios liberales, basados en criterios de

libertad de elección, autonomía partidaria y razones de mérito. También se comentarán los argumentos de la oposición feminista a este tipo de medidas, especialmente relacionados con la utilización de máxima de las cuotas electorales y con la estigmatización de las mujeres que acceden a los cargos en virtud de las mismas.

4.1. Argumentos a favor de las cuotas de género

Quienes se expresan a favor de estas medidas suelen destacar como principal argumento que las mujeres constituyen más de la mitad de la población mundial y que su dificultad para ejercer cargos políticos responde a prácticas discriminatorias (no necesariamente explícitas) que tornarían necesarias las políticas afirmativas. Estas posturas sostienen que las cuotas no discriminan en contra de los hombres individualmente considerados y sí compensan las actuales barreras que impiden a las mujeres su participación equitativa en los puestos políticos, limitando la tendencia de los partidos políticos de nominar sólo hombres (Dahlerup 2005).

A su vez, desde el punto de vista de los efectos cualitativos de las cuotas, algunas argumentaciones reconocen que además de reducir las brechas numéricas que exhiben los órganos legislativos en su composición por sexo, la inclusión de mujeres tendría el potencial de transformar los resultados políticos, a partir de la introducción de temas culturalmente vinculados a los intereses de las mujeres (Caminotti 2008). Por otra parte, algunos razonamientos señalan la importancia de incorporar la experiencia y la perspectiva femenina en la actividad política y legislativa, toda vez la visión sobre los distintos temas suele ser diferente entre mujeres y varones (Karam y Lovenduski 2005).

En este contexto resulta interesante señalar algunos argumentos expuestos por Krook (2008) como explicación al apoyo a la adopción de cuotas. En primer lugar, las mujeres se movilizan en pos de las cuotas para incrementar la propia representación política, dado que resulta una manera efectiva de promover candidatas femeninas, ante la ausencia de una tendencia natural hacia el cambio. Una segunda explicación apunta a que las elites políticas adoptan las cuotas por razones de competencia con otros partidos,

especialmente cuando se busca superar un descenso en su popularidad, aunque en el fondo no exista una genuina intención de modificar los patrones de desigualdad.

Una tercera explicación conforme esta autora es que las cuotas se adoptan en función de criterios de igualdad y representación; en tal sentido, los partidos de izquierda son más proclives a implementar estas medidas porque se ajustan a sus principios de igualdad social; asimismo, en algunos casos las cuotas surgen durante períodos de innovación democrática, dado que suelen ser consideradas como una manera de legitimar un nuevo sistema político.

Por último, tal como se mencionó anteriormente, debe señalarse el apoyo de la normativa internacional en la materia, compromiso que se refuerza aún más cuando los actores internacionales están directamente involucrados en la adopción e implementación de las cuotas, e instan al resto de los Estados a hacer lo propio.

4.2. Argumentos en contra de las cuotas de género

Para las posturas contrarias a las cuotas, aquellas resultan violatorias del principio liberal de igualdad ante la ley, otorgan a las mujeres una ventaja injusta, discriminan contra los varones y sacrifican la calidad para privilegiar la identidad de los representantes (Crocker 2005: 89, en Caminotti 2009b); fundamentalmente, conforme este criterio, el reclutamiento político debería estar gobernado por razones de mérito. Por otra parte, otros argumentos señalan que las cuotas no son democráticas porque quebrantan el principio de la libre elección de quien es nominado o elegido para un cargo político (Squires 1996 en Krook 2008: 34). En tal sentido, la representación política debería ser una elección entre ideas y plataformas partidarias, no entre categorías sociales; con tal criterio podrían demandarse cuotas para otros grupos que también exigen representación específica (Dahlerup 2006).

Igualmente, hay quienes consideran que las cuotas legales lesionan la autonomía partidaria, en la medida en que implican una inconveniente injerencia estatal en sus procedimientos internos de nominación de candidatos (Caminotti 2009b: 26). Asimismo

algunos argumentos señalan que no sería posible encontrar un suficiente número de mujeres especialmente “calificadas”; este criterio parece insinuar que la subrepresentación de las mujeres se debe principalmente a su falta de deseo de ingresar en la política u otras posiciones de poder y liderazgo (Dahlerup 2006).

Asimismo, resulta interesante exponer algunos argumentos de la oposición feminista a la implementación de las cuotas de género. En primer lugar, estas posturas señalan que el porcentaje mínimo de representación de las mujeres corre el riesgo de terminar siendo una aspiración de máxima, estableciendo así un “techo de cristal” (Dahlerup 2006). Otro de los argumentos en contra sostenido por algunas feministas es que este tipo de medidas sugieren que las mujeres no son capaces de obtener un cargo por su propia cuenta (Krook 2008). Conforme estas posturas, muchas mujeres no desean ser elegidas a causa de su condición de género, ya que se sentirían estigmatizadas y no podrían funcionar plenamente como políticas; asimismo, podrían ser tratadas como “mujeres símbolos” (“*token women*”) y consecuentemente no lograr la representatividad del resto de las mujeres (Dahlerup 2006). Si bien estas argumentaciones contrarias a las cuotas pueden ser contrarrestadas por amplias evidencias, debe señalarse que en algunos sistemas aún siguen teniendo el peso suficiente para bloquear la adopción estas medidas o bien deslegitimar las políticas de cuotas existentes.

5. Adopción e impacto de las cuotas electorales de género: principales líneas de investigación

Existen distintas líneas de investigación respecto de las cuotas de género. Algunas de ellas se han focalizado en el estudio de los factores que influyen en la adopción de las cuotas (Caul 2001, Dahlerup 2006); parte de estos trabajos analizan, entre otros elementos las características propias de cada fuerza política (ideología, estructura organizacional, antigüedad) (Caul 2001) y la competencia entre las mismas (Matland y Studlar 1996). Asimismo, algunos estudios también observan la influencia de los movimientos u organizaciones de mujeres y su contribución al empoderamiento político

de las mismas y al incremento del número de potenciales candidatas a ocupar cargos públicos (Matland 2005).

Otras líneas de investigación enfatizan en el análisis de las condiciones que rodean la implementación de las cuotas y su efectividad en términos de representación descriptiva (presencia o inclusión de mujeres en la política) (Schwindt-Bayer 2009, Krook 2008). Así, estos trabajos analizan la incidencia del porcentaje de la cuota, los mandatos de posición y la presencia mecanismos de cumplimiento para garantizar la elección de mujeres. Con respecto al porcentaje de la cuota, en principio, la exigencia de un mayor número de mujeres en la boleta electoral debería traducirse en un mayor número de mujeres electas. Sin embargo no siempre es así, ya que intervienen otros factores (que serán analizados posteriormente al estudiar el caso argentino) como las características del sistema electoral y la magnitud de distrito⁹ (Schwindt-Bayer 2009). Por su parte, el mandato de posición estipula que las candidatas deben ser ubicadas en lugares con posibilidades de resultar electas, así por ejemplo lo ha establecido el ordenamiento electoral argentino a nivel nacional. Varios estudios han subrayado la importancia del mandato de posición, señalando que las cuotas solo incrementan el número de mujeres electas cuando estas son ubicadas en posiciones expectables; sin embargo, éste también se encuentra condicionado por otros elementos del régimen electoral, así un sistema de listas cerradas y bloqueadas favorece el ingreso de mujeres más que las listas abiertas, que están sujetas a las preferencias de los votantes (Archenti y Tula 2008: 17; Schwindt-Bayer 2009: 15).

Con relación a los mecanismos de cumplimiento, la existencia de estos dispositivos debería resultar en un mayor número de mujeres electas. Algunos países como Argentina, Bolivia, México, Paraguay y Perú establecen consecuencias específicas como el rechazo de las listas que no cumplan con el cupo. Otros países, en cambio, no establecen ningún mecanismo o bien prevén consecuencias muy débiles ante el

⁹ De acuerdo con diversos estudios, cuanto más grande es la magnitud de distrito, un mayor número de mujeres pueden resultar electas (Archenti y Tula 2008: 16; Schwindt-Bayer 2009: 16).

incumplimiento, como por ejemplo Brasil y Bélgica, lo que tornaría a la cuota una mera recomendación (Schwindt-Bayer 2009).

Por otra parte, otra línea de investigación ha sido el análisis del impacto de las cuotas de género en términos de representación sustantiva (representación y promoción de los intereses de las mujeres) (Archenti y Johnson 2006, Franceschet y Piscopo 2008, Borner, Caminotti, Marx y Rodríguez Gustá 2009). Si bien muchas de las posturas a favor de las cuotas asumen la existencia de una conexión directa entre la representación descriptiva y la sustantiva, algunos estudios demuestran que las cuotas no constituyen un mecanismo que garantice *per se* representación de género (Franceschet y Piscopo 2008). En tal sentido, algunas investigaciones sobre el Congreso de la Nación Argentina (Franceschet y Piscopo 2008) señalan que las cuotas han incrementado la representación sustantiva de las mujeres como proceso, toda vez que las legisladoras han presentado un significativo número de proyectos concernientes a los derechos de las mujeres. Sin embargo, según el citado estudio, no se habría advertido el mismo éxito con respecto a los resultados, es decir la transformación de las prácticas políticas y la adopción efectiva de políticas que beneficien a las mujeres como grupo. Una explicación al respecto es que las cuotas de género por sí solas no logran modificar las reglas institucionales, formales e informales, que rigen la actividad legislativa y que tienden a reproducir preconceptos de género obstaculizando mayores avances en materia de representación sustantiva. En igual dirección, otros estudios indican que si bien las cuotas han demostrado tener éxito en Argentina y garantizar efectividad en el corto plazo, no modifican los condicionamientos culturales que dan origen a la discriminación (Archenti y Johnson 2006).

Por último, otra línea de investigación ha puesto el foco en el análisis de las relaciones de poder dentro de las instituciones políticas, indagando sobre la existencia de situaciones de desigualdad entre varones y mujeres, y de procesos de segregación por sexo en la construcción poder y autoridad en el seno de las mismas (Borner, Caminotti, Marx y Rodríguez Gustá 2009). En esa dirección, un trabajo sobre el Congreso de la Nación de Argentina sugiere que la construcción de autoridad en esa institución

(presidencia de las cámaras, jefatura de bloques, presidencia de comisiones) estaría anclada en la desigualdad de género, poniendo en evidencia la existencia de un *techo de cristal* que dificulta a las mujeres llegar a los mismos lugares o cargos donde llegan los hombres, aún cuando su presencia numérica en la organización sea elevada (Borner, Caminotti, Marx y Rodríguez Gustá 2009). En tal sentido, si bien se advierten algunos avances en cuanto al acceso de legisladoras a los cargos de dirección en las comisiones, así como en el ejercicio de las vicepresidencias de las Cámaras (especialmente en la de Diputados), se señala una manifiesta exclusión de las mujeres de otros lugares de poder y decisión, como las presidencias de ambas Cámaras y las jefaturas de los bloques políticos.

A partir de lo expuesto, y a los fines de esta investigación, resulta conveniente efectuar una distinción entre el acceso de un mayor número de mujeres a los órganos legislativos a raíz de las políticas de cuotas, y las transformaciones en las relaciones de género y poder que su inclusión tendría la potencialidad de generar en estas instituciones. En tal sentido, se buscará indagar en qué medida la presencia de una masa significativa de mujeres resulta suficiente para garantizar condiciones de igualdad entre mujeres y varones en el seno de las organizaciones políticas. A tales fines, se comenzará por revisar la literatura que aborda las implicancias y también algunas observaciones a la teoría de la “masa crítica”, y luego se analizarán algunas consideraciones en torno a la teoría de las “organizaciones generizadas” (Acker 1990).

6. Género y organizaciones

En la mayoría de las discusiones sobre mujeres y representación política, se pone especial énfasis en la importancia de alcanzar un determinado porcentaje o número de mujeres en las instituciones políticas. En tal entendimiento, la teoría de la “masa crítica” postula que no puede esperarse un salto cualitativo en las relaciones de poder hasta que la proporción de mujeres en una organización supere el 30% (Dahlerup 2005). Sin embargo, al respecto existen posturas divergentes. Para algunos/as académicos/as los

números cuentan (Lovenduski 2001); pasar a ser una minoría menos minoritaria (30/35%) permite comenzar a incidir en la cultura del grupo general y producir cambios en la estructura de poder de la organización (Osborne 2005). Otras posiciones, en cambio, sostienen que existe un riesgo de reducir el reconocimiento de la identidad de las mujeres a una cuestión meramente nominal. En este sentido, “si las relaciones de género corresponden a la proporción de mujeres y varones en las jerarquías, se pierden de vista las asimetrías de poder de toda relación social” (Britton 2000, en Rodríguez Gustá 2008: 119). De otra manera, si se reconoce que los estereotipos de género que subyacen en la interacción cotidiana entre varones y mujeres están presentes entre quienes toman decisiones, “la mayor presencia femenina entre las jerarquías adquiere un valor simbólico por su potencial de remover prejuicios de género” (Kanter 1977, en Rodríguez Gustá 2008: 120). A partir de las consideraciones expuestas respecto de las implicancias del concepto de “masa crítica”, resulta pertinente realizar algunas reflexiones en torno del concepto de “organización generizada”.

De acuerdo con Acker (1990: 146) una organización está generizada cuando “las ventajas y las desventajas, la explotación y el control, la acción y la emoción, el significado y la identidad, son modelados a través y en términos de una distinción entre varón y mujer, masculino y femenino”. Conforme esta autora, las organizaciones producen y reproducen desigualdades de género que tienden a favorecer a los varones, independientemente de su composición por sexo; por lo tanto los procesos de generización organizacional no se manifiestan simplemente por el predominio numérico de un sexo sobre otro sino también por las interpretaciones culturales asociadas a determinados trabajos o tareas (cf. Caminotti 2009a).

En tal sentido, Acker (1990) considera que la generización organizacional se da a partir de una serie de procesos de interacción que forman parte de una misma realidad. Por un lado, en la construcción de divisiones a lo largo de las líneas de género: división del trabajo, ubicación en lugares físicos, jerarquías; en la construcción de símbolos e imágenes que expresan, refuerzan o mantienen esas divisiones; en las interacciones entre mujeres y varones, mujeres entre sí, y varones entre sí, incluyendo todos aquellos

patrones que producen y reproducen dominación y subordinación; y por otra parte, la generización también se expresa a través de los componentes de género de la identidad individual, es decir, conductas y actitudes consideradas apropiadas de acuerdo al género (lenguaje, vestimenta, entre otros).

Como se desprende de lo expuesto, el género es un elemento constitutivo de la lógica organizacional, que permite enmarcar las relaciones subyacentes en las organizaciones, aunque éstas aparenten ser neutrales en términos de género (Acker 1990). Así, los procesos de generización pueden ser abiertos y evidentes, o bien pueden estar escondidos en procesos organizacionales y en decisiones que parecen no tener nada que ver con el género. Al respecto, Smith (1990, citado en Gaba 2008) introduce el concepto de *subtexto de género*, que refiere a cómo el discurso organizacional dominante está basado en la equidad, al mismo tiempo que persisten prácticas inequitativas.

En suma, esta línea de análisis asume que las construcciones culturales en torno de lo femenino y lo masculino están cristalizadas en las estructuras y prácticas de las propias organizaciones, y en tal sentido, los elementos simbólicos del mundo cultural femenino están subordinados y devaluados respecto de los masculinos (Acker 1990).

A partir de las consideraciones expuestas podría inferirse que esa cultura dominante que sobrevalúa los atributos masculinos y devalúa aquellos asociados a lo femenino, tiene efectos distorsivos sobre el espíritu de las acciones afirmativas como las cuotas de género, cuyo último objetivo es compensar las deficiencias en términos de igualdad de los sistemas democráticos y promover un cambio en la cultura política (Archenti y Johnson 2006). No obstante, no pueden dejar de señalarse algunas posturas críticas respecto del paradigma de las “organizaciones generizadas”. En tal sentido, Britton (2000) reconoce que esta teoría implica un importante intento sistemático de explicar la perpetuación de la desigualdad de género en algunas organizaciones. Sin embargo, sostiene que asumir *a priori* que las organizaciones son inherentemente generizadas limita el potencial de este enfoque para producir cambios sociales al respecto. Según esta autora, dentro del ámbito de las organizaciones hay contextos menos opresivos en

términos de género que otros, en lo que respecta a estructuras, prácticas y resultados. Por otra parte, Britton (2000) sostiene que es necesario diferenciar claramente los niveles de análisis en los que se está aplicando el concepto de generización y reconocer que lo que ocurre en un determinado nivel no se sigue ni predice necesariamente la manera en que las organizaciones se encuentran generizadas en otros niveles. Por ejemplo, un excesivo énfasis en el examen de los símbolos, imágenes y conceptos que refuerzan las interpretaciones de los significados de masculino y femenino, podría minimizar la importancia de las acciones individuales de los distintos actores en el proceso de asignar contenido de género a su identidad e interacción (Caminotti 2009a).

7. Representación, género y organizaciones: a modo de avance

Como se ha manifestado a lo largo del presente capítulo, la baja representación política femenina ha sido un patrón recurrente y común en los distintos sistemas político-institucionales de muchos países. La preocupación por la igualdad de oportunidades entre varones y mujeres en el ejercicio pleno de sus derechos políticos ha cobrado centralidad en la agenda de varias organizaciones internacionales y también de los distintos Estados individualmente considerados. En tal sentido, en el ámbito de los Estados se han promovido y adoptado medidas de acción positiva, como las cuotas de electorales de género, destinadas a promover condiciones más equitativas de acceso a los cargos electivos para mujeres y varones. Sin embargo, a pesar de haberse registrado un incremento en la proporción de mujeres en las instituciones legislativas, las conclusiones de algunas investigaciones ya expuestas afirman la persistencia de desigualdades entre mujeres y varones en el seno de estas organizaciones, especialmente en lo que refiere al acceso a los cargos de mayor poder y autoridad.

En tal sentido, a partir de las discusiones conceptuales planteadas en torno de las teorías de la “masa crítica” y de las “organizaciones generizadas”, puede inferirse que el reto debería ir más allá de asegurar el ingreso de un mayor número de mujeres a las legislaturas. La experiencia ha demostrado que la cultura patriarcal y la percepción

profunda de que el dominio público aún está reservado a los hombres, todavía dificultan el acceso de las mujeres a ciertos espacios de decisión y poder, a pesar de los derechos garantizados en las leyes y el discurso de la democracia participativa (Ginwala 2005).

Sin embargo, como ya se ha señalado, un umbral mínimo de acceso femenino a las organizaciones políticas no deja de ser una condición necesaria para comenzar a generar ámbitos más igualitarios en términos de género, además de constituir un factor decisivo en el proceso de democratización y de legitimación de las instituciones políticas.

CAPÍTULO 2

La incorporación de las cuotas de género en la legislación electoral argentina y su impacto en las jurisdicciones provinciales

En el capítulo anterior se pusieron de manifiesto los diferentes obstáculos que aún deben enfrentar las mujeres para acceder a las instituciones políticas y aquellas dificultades que luego deben sortear para desarrollar su actividad política y lograr sus objetivos dentro de las mismas. A partir de ese contexto en el que se han estudiado las principales características, tipos y objetivos de las cuotas de género y las distintas posturas a favor y en contra de las mismas, el presente capítulo examinará la aplicación concreta de estas medidas de acción positiva en el ordenamiento jurídico-institucional argentino.

Para ello, se comenzará describiendo el complejo camino que han debido recorrer las mujeres en la lucha por sus derechos políticos en distintas etapas histórico-políticas del país, desde la lucha por el sufragio femenino hasta la sanción del cupo femenino. Seguidamente se considerarán las circunstancias que rodearon el debate y la aprobación de esta medida de acción positiva así como los conflictos, avances y retrocesos en su aplicación; y finalmente se realizará una breve caracterización de las cuotas adoptadas en las jurisdicciones provinciales.

1. Las luchas de las mujeres por sus derechos políticos a fines del siglo XIX y principios del siglo XX

En Argentina, la lucha de las mujeres por la igualdad en el acceso y ejercicio de derechos políticos se inició fines del siglo XIX. Las mujeres del Partido Socialista (fundado en 1890) reivindicaban la igualdad jurídica entre mujeres y varones y a comienzos del siglo XX iniciaron nuevas luchas a favor de la protección laboral para las mujeres, su igualdad ante la ley y el reconocimiento del derecho al voto femenino.

Entre 1900 y 1910 militantes socialistas y anarquistas fundaron una serie de agrupaciones en defensa de los derechos de la mujer. En 1900 se creó la Unión y Labor para el Progreso Femenino y la Protección del Niño y la Asociación de Universitarias Argentinas; en ese mismo año, Cecilia Grierson propició la fundación del Consejo Nacional de la Mujer. Con posterioridad, se crearon otros centros involucrados en la lucha por los derechos de las mujeres, especialmente los derechos políticos: en 1902 el Centro Socialista Femenino, en 1905 el Centro Feminista de Buenos Aires y la Liga de Mujeres Librepensadoras, en 1907 el Comité Pro-sufragio Femenino y el Centro Femenino Anarquista (Ferro 2005: 22).

Asimismo, durante el Primer Congreso Feminista Internacional de la República Argentina que sesionó en Buenos Aires en 1910, cuyas participantes militaban mayoritariamente en la Asociación de Universitarias Argentinas, el Centro Socialista Femenino, el Centro Feminista y la Liga de Mujeres Librepensadoras, se reivindicó la ciudadanía femenina plena y se enfatizó en el derecho al voto, la educación libre y gratuita para personas de ambos sexos y una legislación que les facilitara el acceso al mercado de trabajo (Barrancos, 2010).

Un hecho destacable dentro de la lucha sufragista femenina ocurrió cuando en 1910 Julieta Lanteri logró un fallo judicial en virtud del cual le fue otorgada la carta de ciudadanía, condición que le permitió participar en las elecciones municipales de Buenos Aires de 1911. Asimismo, en 1919 presentó su candidatura como diputada, y en 1920 fundó el Partido Feminista Nacional por el que se postuló a legisladora en varias oportunidades.

Debido a la lucha de las feministas y como consecuencia de los cambios en el estatus jurídico de las mujeres ocurridos en diversos países occidentales tras la Primera Guerra Mundial, el Congreso de la Nación recibió varios proyectos de sufragio durante la década de 1920, aunque no eran precisamente igualitarios debido a la calificación que

exigían y al problema de la edad diferencial con los varones¹⁰, y ninguno de ellos fue aprobado. En tal sentido, si bien esta etapa resultó muy activa en la lucha por los derechos políticos de las mujeres, cuando se produjo el golpe de estado de 1930 estos derechos aún no habían podido consagrarse.

En mayo de 1932 en el Congreso de la Nación se formó una comisión compuesta por diputados y senadores para elaborar un proyecto que recogiera los antecedentes disponibles; en septiembre de ese año, por primera vez hubo un debate parlamentario sobre el tema. Dentro de las argumentaciones de los opositores al proyecto se pueden mencionar: a) el voto debía ser calificado (solo para mujeres alfabetizadas); b) el voto debía ser gradual (primero se votaría en los comicios municipales, luego en los provinciales y luego en los nacionales); c) el voto debía ser voluntario (dos Santos 1983: 10). Si bien la Cámara de Diputados dio su aprobación, no lo hizo así el Senado.

2. Peronismo y participación política de las mujeres

En 1945, Juan Domingo Perón manifestaba su opinión favorable al voto de la mujer, en tal sentido, en la Secretaría de Trabajo y Previsión había creado una Dirección de Trabajo y Asistencia a la Mujer y en ese ámbito se había formado una Comisión Pro Sufragio Femenino. Sin embargo, algunas feministas se negaban a aceptar la idea del voto por decreto de un gobierno de facto y reclamaban que fuera por una ley del Congreso de la Nación. Conforme algunas opiniones, esas agrupaciones feministas se aliaron en una posición reaccionaria con los legisladores que no querían tratar el tema, ocultando su oposición en la postergación (dos Santos 1983:13)

Cuando Perón asumió la presidencia, el proyecto de ley de sufragio femenino formaba parte del conjunto de leyes del Plan de Gobierno anunciado ante el Congreso de la

¹⁰Debajo del optimismo de las propuestas subyacían ambivalencias problemáticas respecto de la naturaleza femenina, y por lo tanto, con relación a los supuestos beneficios que las mujeres brindarían a la comunidad política. Algunos proyectos elevaban la edad de las electoras con respecto a la de los hombres, partiendo del supuesto de que a edades tempranas las mujeres estarían todavía interesadas más en los entretenimientos que el proceso electoral (Palermo 2011: 40).

Nación el 26 de junio de 1946. El 19 de julio de ese año se originó en la Cámara de Senadores el proyecto de ley bajo el título “Derechos de las Mujeres”, que luego se convertiría en la Ley 13.010. Desde esa fecha hasta su promulgación, el 9 de septiembre de 1947, se presentaron nueve proyectos de ley (Barry 2011: 123).

Para algunas posturas, esta ley formó parte de las tácticas del peronismo para introducir en la política a sectores sociales que antes no estaban incluidos y, a su vez, ampliar su base de apoyo, sin embargo no era suficiente para incorporar o crear espacios en los partidos políticos que incluyeran a las mujeres (Barry 2011: 131). Si bien el tema del voto femenino contó con un amplio consenso en las fuerzas políticas, existían desacuerdos respecto de la manera de implementar su inclusión partidaria; de hecho las mujeres recién pudieron votar cuatro años después.

El movimiento peronista se estructuró en tres ramas: la rama política (tradicionalmente identificada como “el partido”), la rama femenina bajo la conducción de Eva Perón y la rama sindical (Confederación General del Trabajo). El 26 de julio de 1949, en el marco de la Primera Asamblea Organizativa del Partido Peronista, se lanzó el Partido Peronista Femenino. Era el segundo partido político femenino que se creaba en la Argentina, el primero como se dijo anteriormente fue el Partido Feminista Nacional fundado por Julieta Lanteri en 1920. Al organizarse de modo independiente dentro de las fuerzas peronistas, se posibilitó la participación de todas las mujeres y no solo de las expertas en la arena política, de manera que no hubiera privilegios de algunas sobre otras. En 1951, cuando murió Evita, había 3.600 unidades básicas femeninas en todo el país (dos Santos 1983: 46).

En las elecciones del 11 de noviembre de 1951, el Partido Peronista obtuvo una amplia mayoría en todo el país. En lo que a estudio respecta, es sumamente importante destacar que las mujeres también resultaron electas en dicha oportunidad, toda vez que en las listas las candidatas figuraron en lugares expectables; se dice que esa fue la condición de Evita para aceptar un porcentaje menor al 33% para las mujeres. En tal sentido, en el Congreso de la Nación ingresaron veintitrés diputadas entre ciento cuarenta y nueve

diputados, configurando un 16,8% (dos Santos 1983: 65)¹¹.

Algunos partidos de la oposición, como el Partido Comunista, el Partido Socialista, el Partido Demócrata Progresista también presentaron candidatas en sus listas pero ninguna resultó electa; los dos únicos partidos que no presentaron candidatas fueron el Radical y el Demócrata (dos Santos 1983: 68).

Así, en 1952, las mujeres ocuparon el 15,4% de las bancas de la Cámara de Diputados y constituyeron el 20% de los integrantes del Senado de la Nación (Marx, Borner y Caminotti 2007: 51). En 1955 las diputadas representaron al 22% del cuerpo. Estos valores 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%) (Tula 2002: 63)

Sin bien la política del Partido Justicialista promovió una participación activa de la mujer en la arena política, no logró producir un verdadero cambio de mentalidad en el conjunto de las fuerzas partidarias. Toda vez que la integración de las mujeres en el ámbito político fue principalmente el resultado de una política conducida y controlada desde el gobierno más que un proceso gradual producto de las luchas por sus derechos, ésta quedó sujeta a los cambios sobrevenidos en la organización peronista, y con la proscripción del peronismo entre 1955 y 1973, la participación de las mujeres en el Congreso de la Nación decreció hasta alcanzar valores numéricos insignificantes (Tula 2002: 63).

En el período 1973-1975, durante el tercer gobierno peronista, se observó un leve incremento de la participación femenina en el Congreso de la Nación, la cual alcanzó en 1975 el 9% en la Cámara de Diputados y el 4,3% en el Senado (Marx, Borner y Caminotti 2007: 53); sin embargo estos progresos se vieron frustrados por el golpe de

¹¹ El Partido Peronista integró mujeres en sus listas en diez distritos: Capital Federal, Provincia de Buenos Aires, Corrientes, Santa Fe, Santiago del Estero, Salta, Mendoza, Entre Ríos, Tucumán y San Juan (dos Santos 1983: 65).

Estado de 1976 que derrocó al gobierno de Isabel Martínez de Perón.

3. El regreso de la democracia y la representación política de las mujeres. La sanción de la ley de Cupo Femenino

En 1983, con la democracia nació la Multisectorial de Mujeres, conformada por mujeres de distintos partidos políticos y sindicatos, y de diversas organizaciones de mujeres que presentaron numerosos proyectos legislativos tendientes a alcanzar la igualdad de derechos civiles, sociales y laborales y que reclamaban por el relegamiento que padecían en el ejercicio de la vida partidaria. No obstante, en materia de representación política, en esta etapa se advierte una disminución en el número de diputadas nacionales con respecto al período 1973-1975. Entre 1983 y 1989 las mujeres no ocuparon siquiera el 5% de las bancas y tampoco integraban las estructuras de conducción de los partidos políticos mayoritarios (PJ y UCR) (Marx, Borner y Caminotti 2007: 57).

A raíz de esta situación, las mujeres políticas iniciaron presiones hacia sus fuerzas políticas en búsqueda de un mayor reconocimiento. En 1989, la senadora radical por Mendoza, Margarita Malharro de Torres, presentó un proyecto de reforma para que se garantice un piso mínimo del 30% de representación femenina. En un mismo sentido actuaron más tarde en la Cámara de Diputados las radicales Florentina Gómez Miranda, Blanca Macedo de Gómez y Norma Allegrone de Fonte, la justicialista Inés Botella, la demócrata cristiana Matilde Fernández de Quarracino y la representante del federalismo Ruth Monjardín (Barrancos 2010: 297). En este caso el proyecto preveía que las listas de candidatos a cargos legislativos no podían incluir más del 70% de personas del mismo sexo y que, por cada dos candidatos de un sexo, debía ubicarse uno del otro, alternando desde el primer lugar de la lista.

En 1990 se conformó la Red de Feministas Políticas que reunía a un amplio conjunto de partidarias provenientes quince partidos políticos, entre ellos la UCR, Partido Intransigente, Justicialismo, del MID (Movimiento de Integración y Desarrollo). Su propósito era impulsar el tratamiento de los proyectos de ley existentes en materia de

cupo, especialmente la sanción del Proyecto Malharro que ya contaba con media sanción del Senado¹² y en 1991, si no era tratado, perdería estado parlamentario (Archenti 2000). Si bien casi todos los legisladores y legisladoras se manifestaban a favor de una mayor participación y representación política de las mujeres, la discusión en el recinto parlamentario derivó en dos posturas antagónicas con respecto a las cuotas, quienes estaban a favor y quienes se oponían a las mismas manifestando su inconveniencia.

En el tratamiento en la Cámara de Diputados, la expresión contraria al proyecto provino especialmente de dos bloques partidarios, la Unión del Centro Democrático (UCeDé) (cuyos legisladores votaron en contra) y el Movimiento al Socialismo (MAS) (cuyos legisladores se abstuvieron en la votación). En el primer caso, los principales argumentos en contra de esta norma, fundados en las ideas del liberalismo clásico, sostenían que la propuesta significaba por parte del Estado una intromisión excesiva en el funcionamiento de los partidos políticos y que además resultaba perjudicial para el libre juego de la competencia política (Tula 2002: 65).

Asimismo, en el Senado también se habían manifestado posiciones en contra de las cuotas legales, reivindicando la libertad de los partidos políticos de incorporar el cupo de manera voluntaria en sus cartas orgánicas.

“Es obligación de las agrupaciones política, en el afán de lograr una democracia y una justicia reales, incorporar a la mujer dentro de sus cartas orgánicas, puntualizando el porcentaje de cargos que deben ocupar (...) Sí exhorto a todas las agrupaciones políticas que determinen en sus cartas orgánicas cual es la proporción real y justa que le corresponde a la mujer dentro de ellas. Pero esto no debe hacerse por decreto o por leyes que coaccionen en ese sentido (...)” (Senador Sánchez; Cf. Gallo y Giacobone 2001: 54)

En el caso del Movimiento al Socialismo, según las expresiones de algunos de sus dirigentes, la introducción del cupo no modificaría la situación de las mujeres, dado que

¹² El proyecto ya había obtenido la aprobación del Senado de la Nación durante la sesión del 20 de septiembre de 1990.

la situación de desventaja estructural y explotación que vivía la mujer argentina le dificultaba o impedía dedicarse a la militancia política.

“Podemos otorgar a las mujeres el 80 por ciento de la representación parlamentaria, pero estoy seguro de que no lo podrán ocupar porque no tienen tiempo para hacer política dado que viven totalmente explotadas (...) Ese es el drama de la mujer trabajadora en la Argentina que no va a poder gozar de la participación que hoy se le pretende brindar porque no tiene tiempo para hacer política, y si lo hace, superando todos los obstáculos, rara vez accede a lugares de decisión. En ese sentido el proyecto no garantiza un cambio en esa situación (...) Creo que es demagogia la consideración de este proyecto porque a la mujer no se le niega ya ser elegida sino poder militar en condiciones de pelear los puestos de dirección o los cargos electivos” (Diputado Luis Zamora; Cf. Gallo y Giacobone 2001:95).

Por otra parte, otro de los aspectos del debate fue el posible manejo arbitrario de las candidaturas femeninas por parte de los varones, que podrían colocar a mujeres que pertenecen a su grupo familiar o con quienes mantienen tratos íntimos o aquéllas que resultan indicadas debido a la influencia política que ellos ejercen (Barrancos 2010: 300).

En cuanto a las posturas a favor de las cuotas legales como medida de acción positiva, los principales argumentos se apoyaban en criterios de justicia y legitimidad democrática, toda vez que las mujeres constituían más de la mitad del padrón electoral y su representación parlamentaria era exigua. En tal sentido, algunas voces señalaban la importancia que revestían las cuotas ante la falta de voluntad e interés por parte de los partidos políticos de incorporar a las mujeres de manera equitativa en las listas partidarias.

“Creo que el desiderátum debería ser que los partidos políticos, por su propia voluntad y juego interno, alternaran en sus listas a hombres y mujeres en forma equilibrada. Porque ambos sexos tiene las mismas aptitudes para ocupar este tipo de funciones. Pero esa es una utopía, porque en la realidad no se da tal situación.

Por esa razón me parece que corresponde establecer un mínimo de representación, como lo hace el proyecto de la señora senadora Margarita Malharro de Torres, hasta que las prácticas de civilización nos lleven al desiderátum. El proyecto de la señora senadora por Mendoza está muy bien fundado y efectúa una cantidad importante de consideraciones basadas en tratados internacionales y en otras normas que la humanidad dice que acepta, pero que después no se reflejan en los hechos como desearíamos” (Senador Solari Yrigoyen; Cf. Gallo y Giacobone 2001: 50).

Con respecto a este último aspecto merecen citarse también las palabras de la autora del proyecto de ley de cupo femenino, la Senadora Malharro de Torres, respecto de la situación de relegamiento que sufrían las mujeres en el interior de las organizaciones partidarias, y que se acentuaba especialmente al momento de la toma de decisiones sobre las candidaturas:

“Los partidos políticos se abren para amontonar mujeres que trabajen en las campañas electorales, para amontonar mujeres al pie de la tribuna y que el candidato pueda decir lo que va a hacer por ellas. Pero no empiezan a hacer desde el vamos lo fundamental, que es abrirles las puertas para que entren y se jerarquicen políticamente, integrando las listas de candidatos” (Senadora Margarita Malharro de Torres; Cf. Gallo y Giacobone 2001: 60).

Por otra parte, algunos legisladores y legisladoras justificaban una mayor participación y representación de las mujeres en los ámbitos institucionales resaltando ciertas características o cualidades positivas que las mujeres podían incorporar a la actividad política, entre ellas un espíritu más democrático, solidario y afectivo. Así se expresa en los siguientes fragmentos de discursos en la Cámara baja:

“Cuando haya más mujeres ocupando cargos en los que se toman las principales decisiones, ellas seguramente serán más democráticas y más expresivas respecto de las necesidades del conjunto de la sociedad (...) Ahora la mujer se encuentra en condiciones de aportar a la construcción de un nuevo discurso; puede elaborar

nuevas políticas, atender la realidad cotidiana de la gente y producir una renovación de la dirigencia de manera organizada y no como quieren imponer algunos sectores vinculados con el privilegio” (Diputada González Gass; Cf. Gallo y Giacobone 2001: 77).

“Señor Presidente: creo que debemos hacer esta diferenciación de la mujer para abrir cupos así, que permitan recibir el aporte del razonamiento y del sentimiento de la mujer argentina. Es en el ámbito de la política donde justamente necesitamos un poco menos de rispideces y un poco más de afectos. Y éstos son los valores que quizás pueda exhibir como elementos más característicos de su personalidad” (Senador Lafferrière; Cf. Gallo y Giacobone 2001: 67).

4. La Ley 24.012 y su implementación

Como se mencionó anteriormente, en 1991 el Congreso de la Nación sancionó la Ley 24.012 que introdujo una importante modificación en el Código Electoral Nacional estableciendo el cupo femenino¹³, lo que constituyó uno de los momentos más importantes en la historia de la representación política de las mujeres argentinas. Esta ley modificó el artículo 60 del Código Electoral Nacional estableciendo 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 de cupo se empleó por primera vez el 3 de octubre de 1993 para los comicios de renovación parcial de la Cámara de Diputados de la Nación, dando lugar al acceso de un importante número de mujeres, ya que un 21,3% de diputadas resultaron electas en dicha oportunidad (Marx, Borner y Caminotti 2007: 93). Sin embargo, “la puesta en

¹³ De esa manera, Argentina se convirtió en el primer país del mundo que sancionó una ley de cupo, a partir de la segunda mitad de la década de los 90 otros once países de la región también aprobaron legislaciones que establecieron cuotas de género para cargos políticos.

marcha de esta norma 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 garantizaba una mínima participación de las mujeres dentro de la organización política” (Archenti y Tula 2008: 34). Asimismo, la ley de cupo presentaba lagunas jurídicas, toda vez que su articulado no establecía de manera precisa el verdadero alcance de las cuotas, especialmente en lo relativo al mandato de posición y a los criterios para determinar cuáles eran los lugares “expectables” de las listas.

En ese contexto, el 8 de marzo de 1993 (unos meses antes de las elecciones de representantes para la Cámara de Diputados del Congreso de la Nación) el Poder Ejecutivo Nacional aprobó el Decreto 379 reglamentario de esta ley, cuyo dictado tuvo en cuenta la necesidad de unificar los criterios generales en la aplicación de la misma, a fin de que en todos los partidos políticos se diera un tratamiento homogéneo al tema y evitar posteriores impugnaciones partidarias o judiciales. No obstante, algunos estudios en la materia señalan que la postura inicial del Ministerio del Interior había sido dejar la ley sin reglamentación para no interferir en las dinámicas internas de los partidos políticos, apuntando hacia la privatización del conflicto, tal como lo proponía la UCR¹⁴ (Caminotti 2009b: 121).

Esta reglamentación fue promovida y defendida por el Consejo Nacional de la Mujer, que había sido creado en 1992 durante el gobierno de Carlos Menem y que hasta ese momento dependía directamente de la Presidencia de la Nación¹⁵. En los considerandos del mencionado decreto se establecía que “la finalidad de la Ley es lograr la integración efectiva de la mujer en la actividad política evitando su postergación al no incluirse candidatos femeninos entre los candidatos con expectativa de resultar electos”.

¹⁴La UCR era orgánicamente contraria a la reglamentación de la Ley de Cupo Femenino por medio de un decreto y proponía que los criterios para su aplicación fuesen fijados por los partidos políticos en sus estatutos internos. En este nuevo escenario, la estrategia del radicalismo apuntaba hacia la privatización del conflicto y su resolución en el ámbito estrictamente partidario (Caminotti 2009b: 121).

¹⁵ En 1987, durante el gobierno de Raúl Alfonsín se había creado la Subsecretaría de la Mujer, iniciando una nueva etapa en la relación entre el movimiento de mujeres-feminismo con el Estado.

Esta norma enfatizaba en que el 30% de los cargos a integrarse por mujeres debía interpretarse como una cantidad mínima, y presentaba en una tabla anexa cuál debía ser el número mínimo de candidatas que se debía incluir en las listas en función del número de cargos a renovar por cada partido político en un distrito. Asimismo, esta reglamentación avanzó en cuanto a fijar un mandato de posición preciso; así se establecía que cuando algún Partido Político, Confederación o Alianza Transitoria se presentaba por primera vez, renovaba un candidato o no renovaba candidatos se tomaba en cuenta, a los fines del cupo, que la cantidad de cargos era igual a uno, con lo cual era indiferente colocar en el primer puesto a una mujer o un varón, pero en los siguientes lugares de la lista se debía incluir regularmente una (1) mujer por cada dos (2) varones hasta cubrir el porcentaje mínimo (30%) dentro del número total de cargos. Además puntualizaba que las confederaciones, frentes o alianzas transitorias debían garantizar el porcentaje mínimo de mujeres con independencia de la filiación partidaria de sus integrantes. Es decir, que se contarían las bancas que debían renovar cada uno de los partidos políticos que conformaban esa coalición electoral aunque en comicios anteriores hubiesen participado de otra diferente (Archenti y Tula 2008).

Sin embargo, a pesar de las disposiciones señaladas, los criterios de aplicación del cupo fueron discrepantes, las posiciones dentro del Justicialismo estaban divididas y la UCR ya se había opuesto a esta vía. El centro de las discusiones no era el cupo como mecanismo de acción afirmativa, sino el mandato de posición arriba mencionado (Caminotti 2009b: 124). En tal sentido, la ubicación de las candidatas mujeres en las listas resultaba uno de los aspectos que más conflictivos, lo que motivó que en muchos casos las mismas estuviesen conformadas por varones en los lugares expectables, contrariando el espíritu de la referida Ley 24.012.

Con motivo de las controversias suscitadas, el 6 de mayo de 1993 el Poder Ejecutivo Nacional dictó el Decreto N° 939 que establecía excepciones al decreto reglamentario en cuestión. El nuevo decreto exceptuaba de las disposiciones del Decreto 379/93 “a aquellos partidos, confederaciones o alianzas transitorias que a la fecha de entrada en

vigencia del mismo, ya habían celebrado los actos comiciales internos para la nominación de candidaturas a los cargos de parlamentarios nacionales, sin perjuicio de la directa aplicación de la Ley 24.012”. Sin embargo, esta norma fue desatendida por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en septiembre de 1993, al confirmar un fallo de la Cámara Nacional Electoral que instaba al Justicialismo de Entre Ríos a rehacer su lista y emplazar a una mujer en el tercer lugar (Caminotti 2009b: 127).

Las causas que se iniciaron ante la Justicia Nacional Electoral por la cuestión del mandato de posición manifestaban que el Decreto N° 379/93 constituía una excepción reglamentaria que alteraba el espíritu de la Ley 24.012, cuando establecía que en el caso de renovarse dos cargos, al menos uno de los candidatos propuestos debía ser mujer. Se argumentaba que la exigencia del 30% de mujeres hacía referencia a las situaciones en que el número de asientos parlamentarios a renovarse hacía posible su uso, no así cuando se debían elegir entre uno o dos cargos, dada la imposibilidad de fraccionar la unidad representativa del candidato electo. En ese caso, al aplicarse lo dispuesto en el Decreto N° 379/93, el 30% se convertiría en un 50%, y esa era la razón por la que la ley había omitido regular el supuesto de la integración mínima de mujeres en las listas cuando se trataba de uno o dos bancas las que debían cubrirse (Lázzaro 2008: 57).

Otro planteo que debía resolver la justicia electoral recaía sobre quienes gozaban de legitimidad para presentar impugnaciones a las listas partidarias que no cumplían con la ley. Con respecto a este tema, durante los primeros años de aplicación de la ley, el Consejo Nacional de la Mujer y las militantes de los distintos partidos políticos eran los que titularizaban las presentaciones judiciales con el objeto de reclamar el cumplimiento de la ley de cupo en su condición de ciudadanas y/o afiliadas. Sin embargo la justicia rechazaba gran parte de los planteos oponiendo la falta de legitimación procesal de las presentantes, por no ostentar la condición de candidatas o precandidatas de las listas (Lázzaro 2008: 58). Por otra parte, algunas candidatas o precandidatas no iniciaban acciones legales al respecto por temor a represalias o por presiones en el interior de sus partidos.

Resulta pertinente señalar que en 1993 se presentaron un total de 30 casos ante la Cámara Nacional Electoral, siendo la Unión Cívica Radical el partido que inició mayor cantidad de causas, seguido por el Partido Justicialista y luego la UCeDé. En 1995, se iniciaron 49 causas, siendo el Partido Justicialista el que presentó mayor número de casos, seguido por el la Unión Cívica Radical, el FREPASO, Fuerza Republicana, Demócrata Cristiano, UCeDé, Partido Federal y el MID (Lázzaro 2008: 61).

Uno de los fallos judiciales más importantes relativos a la ubicación de las mujeres en las listas fue “Merciadri de Morini María Teresa s/presentación –Unión Cívica Radical” (Fallo CNE 1.565/93). La accionante reclamaba como afiliada al partido y como ciudadana que la lista de candidatos a diputados nacionales de su partido político no respetaba lo dispuesto por la Ley 24.012 en cuanto ubicaba a las mujeres en los lugares tercero, sexto y noveno (sobre un total de nueve bancas que renovaba la provincia), cuando la UCR renovaba cinco asientos parlamentarios y sólo una mujer había sido ubicada entre los primeros cinco lugares. La sentencia de la Cámara Nacional Electoral mantuvo el criterio de interpretación restrictivo sobre la legitimación para accionar de la peticionante aunque reconoció la vaguedad del texto legal, así como la falta de uniformidad de los criterios interpretativos de los tribunales de primera instancia. Posteriormente, Merciadri planteó un recurso extraordinario ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que fue rechazado por considerarse la cuestión abstracta, dado que los comicios ya habían tenido lugar y la UCR había obtenido cuatro de las cinco bancas que se disputaba en aquella oportunidad (Lázzaro 2008: 59).

En 1994 Merciadri de Morini presentó una petición ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos, por violación a los derechos al debido proceso, derechos políticos y a la igualdad ante la ley previstos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el 21 de septiembre de 1999 la Comisión declaró admisible el caso (Caso N° 11.307). El 8 de marzo de 2001 se llegó a un acuerdo de solución amistosa entre el Estado Argentino y la Sra. Merciadri de Morini, por el cual la peticionante decidió desistir de la presentación efectuada ante la Comisión luego del dictado del Decreto N° 1246/00 (que reglamentaba la Ley 24.012 y

derogaba el Decreto N° 379/93), que analizaremos más adelante, por entender que contemplaba adecuadamente los aspectos fundamentales que dieron sustento a su denuncia.

Otra causa relevante sobre la cuestión de la ubicación de las mujeres en lugares expectables en las listas fue “Darci Beatriz Sampietro s/ impugnación lista de candidatos a diputados nacionales del Partido Justicialista distrito Entre Ríos” (CNE Fallo N° 1.602/93). La actora había solicitado la impugnación de la boleta dado que el Partido Justicialista de la provincia de Entre Ríos disputaba cinco bancas nacionales y su lista incluía a varones entre sus primeros cuatro lugares, dejando el quinto para la mujer. Allí la Cámara Nacional Electoral ordenó su ubicación dentro de los primeros tres lugares de la boleta electoral a fin de garantizar el derecho consagrado en la norma referido a las “posibilidades fácticas de ser electo”, y aclaró que “la interpretación de la Ley N° 24.012 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” (Tula 2002: 70). La base de referencia debía ser el número de bancas a renovar por cada y no la totalidad de los escaños que le corresponden a un distrito, en tal sentido, en los últimos comicios nacionales el justicialismo solo había logrado tres escaños de los cinco que elige el distrito, por lo que correspondía en este caso ubicar a una mujer dentro de los tres primeros lugares de la boleta electoral del partido.

En este contexto, las actividades desplegadas por el Consejo Nacional de la Mujer desde 1993 en adelante fueron decisivas en la etapa de implementación del cupo femenino, ya que además de impulsar su reglamentación, este organismo llevó adelante distintas estrategias de monitoreo de su cumplimiento a lo largo del país. En tal sentido, el Consejo elaboró y difundió un instructivo destinado a dirigentes políticas para la presentación de acciones ante la justicia electoral frente al incumplimiento del cupo, conformó una red de apoyo y de asesoramiento jurídico a tales fines, y por otra parte inició por sí mismo varias acciones ante la justicia que si bien fueron rechazadas, algunos jueces decidieron no oficializar ciertas listas y las remitieron nuevamente a los

partidos para que procedieran a su reelaboración conforme a la normativa vigente (Caminotti 2009b: 131).

5. La reforma constitucional de 1994 y las medidas de acción positiva

En 1994, con la reforma de la Constitución Nacional, se incorporó el nuevo artículo 37 que garantiza a varones y mujeres el pleno ejercicio de los derechos políticos, y que establece “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”. Esta mención expresa de las acciones positivas se complementa con la Cláusula Transitoria Segunda del texto constitucional que dispone que dichas acciones no podrán ser inferiores a las vigentes al tiempo de sancionarse la Constitución, respaldando de alguna manera al cupo femenino, y que durarán lo que la ley determine, reafirmando así su carácter temporal.

Esta incorporación en el texto constitucional amplió el criterio de la jurisprudencia respecto de la legitimación para actuar; la Cámara Nacional Electoral comenzó a reconocer como parte a quien presentara alguna impugnación a la lista partidaria en su carácter de afiliado y reconoció al Consejo Nacional de la Mujer la legitimidad para iniciar acciones legales en defensa de todas las candidatas, por lo que este organismo continuó brindando asesoramiento en la formulación de denuncias por incumplimiento de la ley de cupo femenino frente a las elecciones de 1995. A su vez la Cámara reconoció que la ley de cupo femenino y su reglamentación generaban, por un lado, una obligación para las agrupaciones políticas de confeccionar sus listas de candidatos conforme a esa disposición, y por el otro, el derecho de los ciudadanos a votar listas que estuvieran debidamente integradas por mujeres (Lázzaro 2008: 61).

Asimismo, resulta pertinente señalar que las medidas de acción positiva, se encuentran contempladas en otros artículos de la Constitución Nacional (artículo 75 inciso 23)¹⁶ así como también en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos que gozan de jerarquía constitucional conforme el artículo 72 inciso 22 de la Constitución Nacional y que garantizan el derecho a la igualdad y la no discriminación. En tal sentido es de especial interés mencionar la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), que prevé la adopción por los Estados Partes de “medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer”, debiendo estas medidas cesar cuando se hayan alcanzado los objetivos previstos.

6. Una nueva reglamentación para la ley de Cupo Femenino

En congruencia con los avances jurisprudenciales, en el año 2000 se dictó el Decreto N° 1246/00, que extendió la aplicación de la ley de Cupo Femenino a la totalidad de los cargos electivos de Diputados, Senadores y Convencionales Constituyentes Nacionales. La Ley 24.012 y su nueva reglamentación se aplicaron por primera vez en el Senado de la Nación en el año 2001, oportunidad en que la Cámara Alta debía renovarse en su totalidad. En dicha elección resultaron electas un 36% de Senadoras (Marx, Borner y Caminotti 2007: 91). En sus considerandos este decreto reconoce la necesidad de receptar normativamente las más claras y garantizadoras interpretaciones judiciales respecto de esta cuestión, y reafirma la vigencia e importancia de las medidas de acción positiva.

Esta normativa ratifica que el 30% previsto por la Ley 24.012 es una cantidad mínima. Ese porcentaje mínimo se aplica a la totalidad de candidatos de una lista, pero sólo se considera cumplido cuando se aplique también al número de cargos que el partido

¹⁶Artículo 75 inciso 23 de la Constitución Nacional: Corresponde al Congreso: (...) “23. Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad”.

político, confederación o alianza transitoria renueve en dicha elección. Asimismo, el artículo 4° del Decreto N° 1246/00, modificado posteriormente por el Decreto N° 451/05, prevé que cuando algún partido político, confederación o alianza se presentara por primera vez o no renovara ningún cargo o bien renovara uno o dos cargos, en uno de los dos primeros lugares de la lista deberá nominarse siempre, como mínimo, una mujer. En tal sentido, no se considerará cumplido el artículo 60 del Código Electoral Nacional cuando, en el supuesto de que se renueven uno o dos cargos, se incluya una sola candidata mujer ocupando el tercer término de la lista. A su vez, cuando se renovaran más de dos cargos, debe figurar una mujer como mínimo, en alguno de los tres primeros lugares.

Asimismo, el artículo 5° del Decreto N° 1246/00 (sustituido por el artículo 11 del Decreto N° 451/05) establece que cuando se renueve uno, dos o más cargos, el cómputo siempre se hará a partir del primer lugar y la lista deberá tener por lo menos una mujer cada dos varones para que se cumpla el porcentaje mínimo que exige el artículo 60 del Código Electoral Nacional¹⁷.

7. Impacto de la ley de Cupo Femenino en las jurisdicciones provinciales

En lo que refiere al sistema institucional, las provincias poseen regímenes similares a la organización del poder federal. Las jurisdicciones provinciales cuentan con un poder ejecutivo unipersonal, desempeñado por un/una gobernador/a; un poder legislativo provincial; y un poder judicial independiente, conducido por una corte o tribunal supremo de justicia. Con relación a la organización del poder legislativo, dieciséis provincias argentinas tienen un legislativo unicameral, mientras que las restantes ocho poseen legislaturas bicamerales¹⁸.

¹⁷ El Decreto N° 451/05 modificó los artículos 4° y 5° del Decreto N° 1246/00 por considerar que la alternancia de los sexos que se establecía para la conformación de las listas transformaba en máximo el 30% exigido para la participación de las mujeres en los cargos electivos (Archenti y Tula 2008).

¹⁸ Estas últimas son: Provincia de Buenos Aires, Catamarca, Corrientes, Entre Ríos, Mendoza, Salta, San Luis, Santa Fe.

Uno de los efectos más importantes que tuvo la sanción de la ley nacional de Cupo Femenino fue la adopción de cuotas de género en las legislaciones provinciales. En un breve lapso de tiempo, veinte jurisdicciones instituyeron cuotas para candidaturas provinciales, y en la mayoría de los casos, también para las municipales (Caminotti 2009b: 145). Las provincias de Entre Ríos y Jujuy fueron los últimos distritos en adoptar este tipo de medidas.

En el caso de la provincia de Jujuy, desde la sanción de la ley de Cupo Femenino a nivel nacional han sido presentados numerosos proyectos ante la legislatura local, sin embargo recién el 25 noviembre de 2010 se aprobó la Ley 5.668 que reforma el Código Electoral de la provincia e incorpora una disposición que establece que “no se oficializarán listas para ninguna clase de cargos que nominen a más de dos (2) candidatos del mismo sexo en orden sucesivo”.

Respecto de la provincia de Entre Ríos, durante la última modificación de la Constitución provincial, realizada en el año 2008, se introdujo el artículo 17 que establece que la provincia “adopta el principio de equidad de género en todos los órdenes, eliminando de sus políticas públicas cualquier exclusión, segregación o discriminación que se le oponga. Asegura a la mujer la igualdad real de oportunidades para el acceso a los diferentes estamentos y organismos del Estado provincial, municipal y comunal. Establece y sostiene la equidad de género en la representación política y partidaria y en la conformación de candidaturas con probabilidad de resultar electas”. Sin embargo, en marzo de 2011, se promulgó la Ley provincial 10.012 que prevé que toda lista de candidatos a cargos electivos provinciales y comunales presentada por un partido político o alianza política, deberá contener un 25% de candidatos, como garantía mínima por sexo, debiendo la Justicia Electoral desestimar la oficialización de toda lista de candidatos que se aparte de ese principio general. Esta

norma establece un cupo inferior al previsto en la ley nacional y no dispone un mandato de posición tan preciso como dicha legislación¹⁹.

Las leyes de cuotas provinciales reproducen o superan en algunos casos el piso mínimo establecido en la ley nacional²⁰. Sin embargo no todas estas legislaciones son claras y precisas respecto del mandato de posición, aunque la mayoría sí establece que la ubicación de las mujeres en las listas debe efectuarse con posibilidades de resultar electas (Archenti y Tula 2008: 36). Asimismo, resulta pertinente destacar que en algunas provincias se consideró más apropiado establecer cuotas neutrales que ofrecieran la misma garantía para varones y mujeres, es el caso de Buenos Aires, Salta y Tierra del Fuego que no instituyen cupos femeninos sino cuotas mínimas y máximas de candidaturas de cada sexo. En el caso particular de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en su texto constitucional de 1997 se estableció que las listas de candidatos/as a cargos electivos no pueden incluir más del 70% de personas del mismo sexo con probabilidades de resultar electas.

Con respecto al mandato de posición, algunas provincias han avanzado en la definición de los criterios de aplicación de las cuotas legales. Si bien al principio ninguna ley de cuotas provincial especificaba cómo debían emplazarse las candidatas en las listas, las leyes aprobadas a partir de 1993 en nueve provincias establecieron mandatos de posición en sus articulados y, en otros tres casos, mediante la reglamentación²¹. Sin embargo, debe mencionarse que los mandatos de posición de las leyes provinciales de cuotas se apoyan en criterios disímiles (Caminotti 2009b: 170).

¹⁹Ley 10.012 Artículo 5° “A los fines de garantizar a los candidatos de ambos sexos una equitativa posibilidad de resultar electos, la participación establecida en el Artículo 3° deberá respetar el siguiente orden de inclusión, a saber:

- a) las listas de candidatos titulares y suplentes deberán efectuar la postulación en forma alternada, es decir intercalando como mínimo uno (1) de un sexo por cada tramo de cuatro (4) candidaturas.
- b) cuando las listas de candidatos tuvieren un remanente una vez cumplido el procedimiento previsto en el artículo anterior, los cargos restantes podrán ser cubiertos indistintamente.
- c) cuando se convoque para elegir un (1) sólo cargo deliberativo, el candidato podrá ser indistintamente de cualquier sexo”.

²⁰ Por su parte, Santiago del Estero (2000), Córdoba (2000), Río Negro (2002) y Misiones (2004), siguieron un patrón distinto al de los porcentajes mínimos, al establecer porcentajes de 50% (Caminotti 2009b: 169).

²¹ Chaco (1993), Río Negro (1993, 2002), Salta (1994), Formosa (1995), San Luis (1995, 1997), Neuquén (1996), Córdoba (2000), Santiago del Estero (2000) y Mendoza (2001) han establecido el mandato de posición en sus leyes de cuotas. En el caso de las provincias de Buenos Aires (1997), Tucumán (1995, 2003) y Corrientes (2003) está previsto en la reglamentación.

En este punto resulta necesario señalar la dependencia que tienen las cuotas respecto del sistema electoral, especialmente la magnitud de distrito (el número de bancas que se eligen en un determinado territorio) y la estructura de la boleta de votación (Archenti y Tula 2008). Con relación al primer elemento, cuanto mayor sea la magnitud de distrito mayor es la probabilidad de incluir candidatas mujeres en las listas y que éstas resulten electas, dado que hay más bancas en juego. Con respecto al segundo elemento, el establecimiento de cuotas se ha demostrado efectivo en el marco de sistemas proporcionales basados en listas partidarias cerradas y bloqueadas (cuando no hay posibilidades de modificar la boleta electoral y debe respetarse la decisión partidaria en el proceso de selección de candidaturas así como el orden adjudicado a éstas) (Archenti y Tula 2008: 17); en cambio los sistemas electorales proclives a la apertura de las listas (voto preferencial, tachas, ley de lemas) o la incorporación de distritos uninominales derivan en reducciones importantes en el porcentaje de mujeres candidatas, impactando negativamente en la efectividad de las cuotas.

8. Evolución de la participación política de las mujeres en la Argentina. Algunas consideraciones finales

Como se ha explicado en el presente capítulo, la lucha de las mujeres por sus derechos cívicos comenzó aún antes del reconocimiento jurídico del sufragio universal masculino. Durante las primeras décadas del siglo XX la militancia política femenina y especialmente la lucha sufragista fueron muy intensas, sin embargo los logros en la materia fueron aislados.

Con el surgimiento del peronismo y especialmente durante la primera Presidencia de Perón, se logró el primer gran paso en la historia de los derechos políticos de las mujeres: el sufragio femenino. Asimismo, en esta etapa se lograron importantes avances en cuanto a la representación y participación política de las mujeres, con la creación de la rama femenina del peronismo.

Como se pudo advertir, sin embargo, en los años posteriores, incluso hasta los primeros años de democracia, la participación político-institucional de las mujeres fue mínima. En 1991, nuevamente gracias a las luchas de las mujeres se logró otro gran paso en la reivindicación de sus derechos políticos: la sanción de la ley de Cupo Femenino.

Como se ha observado, esta norma sufrió varias limitaciones en su interpretación y aplicación, tanto por parte de los partidos políticos como de la justicia electoral. Uno de los principales obstáculos que esta ley debió enfrentar fue la presencia de fuerzas partidarias con estructuras reticentes a integrar a las mujeres en los espacios de decisión y negociación.

A partir de la reforma constitucional de 1994, se jerarquizaron las medidas de acción positiva y las sucesivas reglamentaciones del cupo femenino fueron incorporando los avances jurisprudenciales a favor de la interpretación más amplia y benévola de la Ley 24.012. En términos generales fue ordenándose la aplicación del cupo, lográndose, como se pudo ver, el ingreso de un mayor número de mujeres tanto en el Congreso de la Nación (en primer término en la Cámara de Diputados y luego en el Senado de la Nación) así como la difusión y adopción de las cuotas en los regímenes electorales provinciales. En el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, caso de estudio de este trabajo, además de sus normas constitucionales en la materia aún se aplican las disposiciones del Código Electoral Nacional toda vez que esta jurisdicción no cuenta todavía con una legislación electoral propia.

Como reflexión final de este capítulo merece señalarse el valor y el alcance asignados en la actualidad a las cuotas electorales de género. En tal sentido, si bien la mayoría de los partidos políticos ha modificado o adaptado sus cartas orgánicas a fin de garantizar una participación más equitativa de las mujeres, aún restan conquistar importantes espacios de decisión y poder al interior de los mismos, a fin de poder ejercer autoridad en la confección de las listas electorales y garantizar que el espíritu equitativo de la ley de cupo no solo se concrete en el acceso de un número cada vez mayor de mujeres a los

cargos electivos, sino que además se consolide definitivamente en las estructuras de las instituciones políticas, garantizando una verdadera inclusión de las mismas.

CAPÍTULO 3

Contexto político e institucional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

A partir del contexto analizado hasta aquí, en el presente capítulo se hará referencia al régimen jurídico e institucional de la Ciudad de Buenos Aires con anterioridad a la reforma constitucional de 1994, y luego se describirá el proceso de transición hacia su autonomía política y administrativa, el cual –como se verá más adelante– se ha desarrollado junto a la asunción de importantes compromisos institucionales tendientes a garantizar la igualdad real oportunidades entre varones y mujeres en distintos aspectos de la vida social y política. Asimismo, se analizará el impacto que el cupo femenino ha tenido en los resultados electorales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, desde la primera aplicación de las disposiciones de la Ley 24.012 para las elecciones de su Concejo Deliberante en 1993 hasta las elecciones de diputados/as de la Legislatura en 2011.

1. El régimen institucional anterior a la reforma de 1994. Poder Ejecutivo local y Concejo Deliberante

Hasta 1994, año en que se reformó la Constitución Nacional, el régimen jurídico de la Ciudad de Buenos Aires se regía por el artículo 67 inciso 27 de la Constitución Nacional de 1853/1860, que confería al Congreso de la Nación la potestad de “ejercer una legislación exclusiva en el territorio de la capital de la Nación”, y por el artículo 86 inciso 3 del citado cuerpo normativo que disponía que el Presidente de la República era el “jefe inmediato y local” en dicha jurisdicción. El Poder Ejecutivo Nacional delegaba parte de sus atribuciones en el Intendente Municipal, quién era a su vez designado y removido por el mismo. El Congreso de la Nación también delegaba parte de sus atribuciones en el Concejo Deliberante, pero ambos estamentos federales conservaron autoridad de superintendencia sobre los órganos delegados, en el caso particular del

Congreso, retomando a veces parte de las tareas encomendadas o bien modificando la ley que establecía la organización del municipio de Buenos Aires (Schinelli 2003).

Con relación a este último punto, hasta el dictado del nuevo Estatuto Organizativo de la Ciudad, los aspectos políticos e institucionales de la misma se organizaron por la Ley Orgánica de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires 19.987 (1972) y sus modificatorias. Conforme esta ley, los órganos institucionales del gobierno municipal eran: el Departamento Ejecutivo, el Concejo Deliberante y los Consejos Vecinales.

El Departamento Ejecutivo se encontraba a cargo del Intendente Municipal, quien debía reunir los requisitos exigidos para ser senador/a nacional. El Presidente de la Nación nombraba al Intendente, cuyo mandato duraba tres años, pudiendo ser reelegido una sola vez²². El Poder Legislativo era ejercido por el Concejo Deliberante, compuesto por sesenta concejales elegidos directamente por los ciudadanos, para lo cual la ciudad se constituía en un solo distrito. El Poder Ejecutivo Nacional tenía a su cargo la convocatoria a elecciones de los miembros del Concejo; al respecto, resulta necesario mencionar que el Código Electoral Nacional y las leyes electorales nacionales regían en las elecciones municipales. Podían ser elegidos concejales, aquellos ciudadanos y ciudadanas que reunieran las condiciones para ser diputado/a nacional y tuvieran una residencia inmediata en la Ciudad, anterior a la elección, no inferior a dos años. Conforme el artículo 7º de la mencionada ley, los/las concejales duraban cuatro años en sus funciones y podían ser reelegidos indefinidamente. El Concejo Deliberante se renovaba por mitades cada dos años.

Con relación a la organización interna, el Concejo elegía, de su seno, un Presidente, un Vicepresidente 1º y un Vicepresidente 2º, y dictaba su propio reglamento²³. También

²² En caso de enfermedad, ausencia, suspensión, renuncia o fallecimiento del Intendente Municipal, era reemplazado por el Presidente, Vicepresidente 1º o Vicepresidente 2º del Concejo Deliberante, en este orden, mientras durara el impedimento temporario o en caso de ser definitiva la vacancia hasta tanto se designara un nuevo intendente.

²³ Las autoridades del cuerpo duraban en sus funciones un período anual de sesiones, pudiendo ser reelectas. Asimismo, el Concejo contaba con un Secretario Legislativo y un Secretario Administrativo de fuera de su seno, nombrados a pluralidad de votos por el cuerpo.

contaba con una Comisión de Labor Legislativa, conformada por el Presidente del Concejo y los presidentes de los bloques, y cuya función consistía en preparar los planes de labor legislativa, confeccionar el Orden del Día, coordinar la inclusión de proyectos, informarse del estado de los asuntos en las comisiones y promover medidas para la agilización de los debates. Asimismo, los/las concejales integraban Comisiones Permanentes de Asesoramiento²⁴, las cuales debían elegir entre sus miembros, y a pluralidad de votos, un Presidente, un Vicepresidente 1º y un Vicepresidente 2º.

Conforme la Ley Orgánica 19.987, las ordenanzas sancionadas por el Concejo Deliberante podían tener origen en el mismo cuerpo por proyectos presentados por sus miembros, o por el Departamento Ejecutivo. La iniciativa de ordenanzas de creación de entidades autárquicas, de presupuesto, de concertación de empréstitos y de secretarías del Departamento Ejecutivo correspondía exclusivamente a éste último.

2. Escenario político y cambios institucionales posteriores a la reforma constitucional de 1994

En 1994, con la reforma de la Constitución Nacional, se estableció la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires. El artículo 129 de la Constitución dispone que la Ciudad de Buenos Aires posee un régimen de gobierno autónomo con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno es elegido directamente por el pueblo de la ciudad²⁵. En este contexto jurídico-político, el Congreso de la Nación, mediante la

²⁴ Conforme el artículo 32 del Reglamento Interno del Honorable Concejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires, texto actualizado al 31 de agosto de 1992, las Comisiones Permanentes eran las siguientes: 1) Interpretación y Asuntos legales; 2) Hacienda, Presupuesto y Cuentas; 3) Planeamiento Urbano; 4) Ecología y Medio Ambiente; 5) Cultura y Difusión; 6) Educación y Bibliotecas; 7) Transporte y Tránsito; 8) Salud Pública; 9) Servicios Públicos; 10) Obras Públicas; 11) Vivienda y Obras Particulares; 12) Administración y Función Pública; 13) Acción Social; 14) Deportes y Turismo; 15) Industria; 16) Comercio; 17) Familia y Minoridad; 18) Relaciones Intercomunales; 19) Asuntos Institucionales; 20) Seguridad Urbana y Emergencia Social.

²⁵ No obstante, con el dictado de la Ley 24.588 (1995) se garantizaron los intereses del Estado Nacional en la Ciudad de Buenos Aires mientras ésta sea capital de la República Argentina.

Ley 24.620 (1996) convocó a la elección de un Jefe y Vicejefe de Gobierno y de sesenta representantes que tenían como función dictar el Estatuto Organizativo de la ciudad.

Así, el 30 de junio de 1996 se llevaron a cabo las primeras elecciones para elegir el Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En las mismas se impuso la fórmula De la Rúa–Olivera (Unión Cívica Radical, UCR) con el 39,9% de los votos, sobre la fórmula La Porta-Ibarra (Frente País Solidario, FREPASO), que obtuvo el 26,5%. En esta misma elección también se eligieron los integrantes de la Asamblea de Representantes que inició su trabajo el 19 de julio de 1996, y sesionó por primera vez en forma plena el 2 de agosto de ese año. La Asamblea se autodenominó Convención Constituyente, y se dividió en cuatro bloques correspondientes a cada uno de los partidos políticos elegidos: Frente País Solidario (FREPASO), Unión Cívica Radical (UCR), Partido Justicialista (PJ) y Nueva Dirigencia (ND).

La Convención Constituyente tuvo como principal misión la de crear todos los órganos de gobierno que fueran necesarios para el ejercicio de las funciones administrativas, jurisdiccionales y legislativas en el territorio de la Ciudad de Buenos Aires en el marco de la autonomía establecida en la Constitución Nacional. El 1 de octubre de 1996, se sancionó la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El artículo 7º de la Constitución establece que el Estado de la Ciudad de Buenos Aires es sucesor en todos los derechos y obligaciones legítimas de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, y del Estado Nacional en las competencias, poderes y atribuciones que se le transfieren por los artículos 129 y concordantes de la Constitución Nacional. No obstante ello, resulta importante mencionar que los poderes constituidos que creó el nuevo Estatuto Organizativo de la Ciudad no se derivan de los órganos que los precedían en el gobierno municipal. En tal sentido, se llevó adelante un proceso constituyente originario, de carácter fundacional. El régimen institucional anterior era ambiguo, ya que preveía para el gobierno local un sistema de autarquía, que surgía de la delegación de facultades por parte de los poderes políticos de la Nación hacia los

órganos locales. Así, sus instituciones padecían de una gran fragilidad y estaban sujetas a la voluntad del legislador nacional (Sabsay y Onaindia, 1997: 11)

Conforme el nuevo régimen jurídico-institucional, el Poder Ejecutivo de la Ciudad es ejercido por el Jefe de Gobierno y Vicejefe de Gobierno, elegidos en forma directa y conjunta, por fórmula completa y mayoría absoluta²⁶. El Jefe y el Vicejefe de Gobierno duran cuatro años en sus funciones y pueden ser reelectos o sucederse recíprocamente por un solo período consecutivo²⁷. Por su parte, el Poder Legislativo de la Ciudad es ejercido por una Legislatura unicameral compuesta por sesenta diputados o diputadas. Los diputados y las diputadas duran cuatro años en sus funciones y, en caso de ser reelectos, no pueden ser elegidos para un nuevo período sino con el intervalo de cuatro años. La Legislatura se renueva en forma parcial cada dos años²⁸.

Con posterioridad al dictado de la Constitución, el Poder Ejecutivo Nacional tuvo a cargo la convocatoria a la elección de los miembros de la Legislatura²⁹, conforme a las disposiciones del Código Electoral Nacional. Así, el 26 de octubre de 1997 se llevaron a cabo las primeras elecciones para votar a los legisladores y legisladoras porteñas³⁰.

²⁶ Si en la primera elección ninguna fórmula obtuviera mayoría absoluta de los votos emitidos, se convocará al comicio definitivo, del que participarán las dos fórmulas más votadas, y que se realizará dentro de los treinta días de efectuada la primera votación.

²⁷ Este número puede aumentarse en proporción al crecimiento de la población, y por ley aprobada por dos tercios de sus miembros, vigente a partir de los dos años de su sanción.

²⁸ La cláusula transitoria sexta de la Constitución de la Ciudad disponía que los diputados de la primera Legislatura duraban en sus funciones, por única vez, desde el día de la incorporación hasta el día de cese del mandato del Jefe de Gobierno y el Vice Jefe de Gobierno, buscando hacer coincidir ambos mandatos de conformidad con el principio de simultaneidad de las elecciones. Posteriormente, con el dictado de la Ley 124 (CABA) promulgada el 18 de enero de 1999, se estableció, por única vez, la reducción del mandato del Jefe/a de Gobierno, Vicejefe/a de Gobierno y los/las legisladores/as de la Ciudad de Buenos Aires, a tres años, cuatro meses y cuatro días, por lo que los diputados y diputadas electos en el año 2000 finalizaron su mandato el 10 de diciembre del año 2003.

²⁹ La Ley 24.620 incorporó como cláusula transitoria de la Ley 19.987 la siguiente: “Hasta el momento en que finalice su cometido la Asamblea de representantes y asuman las nuevas autoridades electas, el Concejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires continuará en sus funciones, sin menoscabo de sus atribuciones, compuesto sólo por los concejales electos el 3 de octubre de 1993. Al solo efecto del cómputo del quórum y mayorías previstas en esta Ley, el número de miembros será considerado de TREINTA (30)”.

³⁰ Tanto los representantes constituyentes y los miembros de la Legislatura fueron elegidos directamente por los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires, conformando a este efecto un distrito único y con arreglo al sistema de representación proporcional D’Hont, de conformidad con la ley vigente en la materia para la elección de diputados nacionales.

La Constitución de la Ciudad también prevé la organización de las Comunas³¹, como unidades de gestión política y administrativa con competencia territorial. Estas ejercen funciones de planificación, ejecución y control, en forma exclusiva o concurrente con el gobierno de la Ciudad³².

Con relación al régimen electoral de la Ciudad, la Constitución dispone que una vez integrada la Legislatura, ésta debe dictar un régimen electoral mediante la sanción de una ley aprobada con mayoría de dos tercios de sus miembros. No obstante, como se ha señalado anteriormente, la Ciudad de Buenos Aires no tiene aún un régimen electoral propio, por lo que continúa aplicándose el Código Electoral Nacional, y consecuentemente las disposiciones de la Ley 24.012 sobre Cupo Femenino y su reglamentación³³.

3. Las cuestiones de género en el proceso deliberativo de la Convención Constituyente

El proceso constituyente de la Ciudad se caracterizó por una amplia participación ciudadana y de organizaciones de la sociedad civil especializadas en diversas temáticas

³¹ En la actualidad la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se divide en 15 comunas que agrupan distintos barrios porteños.

³² La Ley 1.777 (Ley Orgánica de Comunas) estableció las normas de organización, competencia y funcionamiento de las mismas. La creación de estas instituciones tiene como finalidad promover la descentralización y la desconcentración de las funciones del gobierno de la Ciudad, facilitar la participación ciudadana en la toma de decisiones y en el control de los asuntos públicos y mejorar la calidad de las prestaciones que brinda el gobierno de la Ciudad a los distintos barrios.

Los miembros de la Junta Comunal son elegidos en forma directa por los ciudadanos domiciliados en la comuna respectiva. Los miembros de las Juntas Comunales duran cuatro años en sus funciones, pudiendo ser reelegidos por un solo período consecutivo. Las primeras elecciones de autoridades comunales se llevaron a cabo el 10 de julio de 2011.

³³El Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es el órgano responsable de entender originariamente en materia electoral y de partidos políticos desde su creación en 1998. Mediante el Dictamen del 17 de Marzo de 2000, el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad dispuso que hasta tanto se dicten leyes locales que establezcan el régimen electoral y de los partidos políticos de la Ciudad, se aplican el Código Electoral Nacional (Ley 19.945) y la Ley Orgánica de los Partidos Políticos (Ley 23.298); asimismo, para la elección de Legisladores de la Ciudad no se considera el requisito de obtener como mínimo el 3% de los votos para acceder al reparto proporcional de las bancas, establecido en el Código Electoral Nacional.

(ambiente, género, discriminación, consumidores y usuarios, entre otras), las cuales presentaron proyectos y participaron de las reuniones preparatorias con los/las convencionales. Aún más, el importante nivel de consenso conseguido entre los/las representantes de las fuerzas políticas participantes de la Convención Constituyente se vio reflejado en el hecho de que cerca del 90% del contenido de la Constitución fue aprobado por unanimidad (Sabsay y Onaindia 1997: 28).

La transición hacia la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires estuvo acompañada de importantes cambios institucionales e innovaciones normativas tendientes a garantizar y promover la igualdad real de trato y oportunidades entre varones y mujeres, tanto en el ámbito público como privado. Esta voluntad de los convencionales constituyentes se plasmó en el articulado de la Constitución local, caracterizada por un espíritu progresista, pluralista y garantista. En tal sentido, la Constitución de la Ciudad contiene un Título Segundo, “Políticas Especiales”, con un Capítulo denominado “Igualdad entre Varones y Mujeres”, cuyo artículo 36 establece:

“La Ciudad garantiza en el ámbito público y promueve en el privado la igualdad real de oportunidades y trato entre varones y mujeres en el acceso y goce de todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, a través de acciones positivas que permitan su ejercicio efectivo en todos los ámbitos, organismos y niveles y que no serán inferiores a las vigentes al tiempo de sanción de esta Constitución.

Los partidos políticos deben adoptar tales acciones para el acceso efectivo a cargos de conducción y al manejo financiero, en todos los niveles y áreas.

Las listas de candidatos a cargos electivos no pueden incluir más del setenta por ciento de personas del mismo sexo con probabilidades de resultar electas. Tampoco pueden incluir a tres personas de un mismo sexo en orden consecutivo. En la integración de los órganos colegiados compuestos por tres o más miembros, la Legislatura concede acuerdos respetando el cupo previsto en el párrafo anterior”.

En un primer aspecto, este artículo manifiesta expresamente la voluntad de los/las convencionales constituyentes de la Ciudad a favor de la adopción de medidas de acción positiva para corregir los efectos negativos de la situación de desigualdad *de hecho* que afecta a las mujeres respecto de los varones. Como indica Osborne, existen desigualdades reales sustantivas entre varones y mujeres en cuanto al acceso a los recursos, el poder de las relaciones y amistades, el tiempo disponible y los modelos de socialización, y para contrarrestar las disparidades existentes entre grupos con diferente poder social se utilizan las acciones positivas (Osborne 2005: 1). Por otra parte, el énfasis que pone esta disposición constitucional en la participación política de las mujeres, demuestra una intención de conseguir un reparto más equilibrado del poder público y político entre mujeres y varones, como elemento fundamental para resolver el “déficit democrático” que aqueja a nuestras sociedades (Osborne 2005: 4).

Así, de las expresiones de algunos/as convencionales surge con claridad una valoración positiva de este tipo de acciones:

“Estamos incorporando expresamente las acciones positivas, y agregamos: ‘en todos los ámbitos, organismos y niveles’. Esto quiere decir que de ahora en más en la ciudad de Buenos Aires, en el ámbito de lo público y de lo privado, en los diferentes niveles y organismos de la administración pública, deberán instrumentarse acciones positivas para remediar la desigualdad estructural entre varones y mujeres de la cual, hasta ahora, es responsable este sistema patriarcal. (...) También queremos destacar que estas acciones positivas no inferiores a las vigentes son un piso y no un techo para el acceso de las mujeres, en el entendimiento de que una democracia paritaria, como su nombre lo indica, debe tender a la igualdad entre hombres y mujeres.”(Convencional María José Lubertino, 13^a Reunión - 8^a Sesión Ordinaria (Continuación) - 23 de Septiembre de 1996).

En un segundo aspecto, el artículo 36 pone en cabeza de los partidos políticos la obligación de adoptar medidas de acción positiva, en tanto éstos tienen el monopolio sobre la presentación de candidaturas para los cargos de elección popular. Conforme el entender de otro convencional constituyente, estas estructuras de poder se encuentran dominadas por patrones culturales masculinizados, aun cuando en muchos casos esta situación aparezca invisibilizada, por lo que la obligación de cumplir con el cupo femenino constituye un paso importante para comenzar a compensar los sesgos de género y sus consecuencias en el interior de los partidos políticos:

“Entiendo que los partidos políticos, como cualquier otra organización social, pero especialmente los partidos políticos en tanto buena parte de su naturaleza se asocia a la búsqueda del poder, tienen cierta tendencia a consolidar situaciones de manejo y esquemas de poder que se terminan vistiendo de formalidad adecuada, pero que en definitiva esconden profundas arbitrariedades. Creo que el tema del cupo es un fuerte revulsivo interno para los partidos políticos, y por tanto ayuda esencialmente a la generación de su democracia interna. (...) De lo que se trata es de entender que no hay instrumentos que de a poco generan la situación deseada, no hay instrumentos que automáticamente lleven a la situación deseada. Existe una tutela sistemática y permanente del poder público sobre las situaciones que se pretenden alcanzar.” (Convencional Enrique Martínez (FREPASO), 13ª Reunión - 8ª Sesión Ordinaria (Continuación) - 23 de Septiembre de 1996).

Por otra parte, durante los debates, algunos/as convencionales constituyentes manifestaron expresamente su interés en la promoción de la transversalidad de género en todas las políticas públicas:

“Tomar la perspectiva de género en las políticas públicas es encarar esas políticas desde la posibilidad de destruir lo construido por la cultura patriarcal, modificando esos roles y reemplazándolos por otros. (...) Por otra parte, señor presidente, nos parece fundamental en este dictamen la inclusión de las medidas de acción positiva en esta Constitución. Ellas no son la consagración de un

privilegio ni tampoco se usan sólo en el caso de las mujeres. Son una herramienta de la legislación moderna para ayudar a corregir situaciones de discriminación arraigadas en la sociedad, que duran el tiempo necesario para modificar o tender a modificar las condiciones políticas, culturales, económicas y de todo orden que propician tales desigualdades. (...) En esta Constitución no estamos adoptando estas medidas de acción positiva sólo en el caso de la participación política a través del cupo –tema del cual se ocupará otra constituyente de mi bloque–, sino también respecto de otras situaciones que afectan la vida concreta de las mujeres en la sociedad.” (Convencional Liliana Chiernajowsky (FREPASO), 13ª Reunión - 8ª Sesión Ordinaria (Continuación) - 23 de Septiembre de 1996).

En tal sentido, el artículo 38 de la Constitución establece la obligación de incorporar la perspectiva de género en el diseño y ejecución de las políticas públicas y de elaborar participativamente un plan de igualdad entre varones y mujeres. Esta norma reconoce implícitamente la existencia de patrones socioculturales estereotipados y la necesidad de modificarlos, con el objeto de eliminar prácticas basadas en el prejuicio de superioridad de cualquiera de los géneros. De esa manera, la Ciudad promueve las responsabilidades familiares compartidas; fomenta la plena integración de las mujeres a la actividad productiva y apoya la adopción de acciones positivas que garanticen la paridad en relación con el trabajo remunerado, la eliminación de la segregación y de toda forma de discriminación por estado civil o maternidad.

Asimismo, se compromete a garantizar a las mujeres único sostén de hogar, el acceso a la vivienda, al empleo, al crédito y a los sistemas de cobertura social. Se obliga a desarrollar políticas respecto de las niñas y adolescentes embarazadas, amparándolas y garantizándoles su permanencia en el sistema educativo.

En materia de violencia de género, provee a la prevención de la violencia física, psicológica y sexual contra las mujeres y la implementación de servicios especializados de atención; asume el compromiso a amparar y a brindar atención a las víctimas de la explotación sexual; y promueve la participación de las organizaciones no

gubernamentales dedicadas a las temáticas de las mujeres en el diseño de las políticas públicas.

En este marco normativo, la Ciudad de Buenos Aires aprobó mediante la Ley 474 (2000) un Plan de Igualdad Real de Oportunidades y de Trato entre Mujeres y Varones, que tiene como objetivos:

- a) la inserción económica, social, laboral, política y ciudadana, el acceso a puestos de decisión y la integración en las políticas de desarrollo, en condiciones igualitarias para mujeres y varones;
- b) la participación en condiciones de paridad de mujeres y varones en los procesos de elaboración y transmisión de conocimientos en todos los niveles y en el desarrollo de opciones educativas y profesionales;
- c) investigaciones y campañas tendientes a hacer visible y cuantificar el aporte de varones y mujeres en el trabajo doméstico y familiar y su contribución a la economía;
- d) el reparto equitativo de las tareas y responsabilidades domésticas y familiares;
- e) la integración de mujeres y varones en condiciones de igualdad en las políticas de desarrollo;
- f) la investigación y diseño de los programas socio–sanitarios que afectan a las mujeres en particular;
- g) el estímulo a la labor de las organizaciones para la defensa de los derechos de las mujeres y la igualdad de oportunidades y su participación en la implementación de las acciones previstas en la presente ley.

Con relación a la participación ciudadana y política, el plan prevé específicamente entre sus acciones: garantizar la participación equitativa de varones y mujeres en todos los niveles de los Poderes, Instituciones y Organismos del Gobierno de la Ciudad mediante sistemas de cupo; y promover la participación efectiva e igualitaria de mujeres y varones en los cargos de conducción, en las decisiones económicas y en el acceso a los recursos financieros en todos los niveles y áreas de los partidos políticos, sindicatos,

asociaciones de profesionales, de técnicos, deportivas y demás organizaciones de la sociedad civil.

El seguimiento de la aplicación de este Plan se encuentra a cargo de la Comisión Especial de Igualdad Real de Oportunidades y de Trato entre Mujeres y Varones que funciona en el ámbito de la Legislatura de la Ciudad.

4. Los resultados electorales en la Ciudad de Buenos Aires a partir de la aplicación de la ley de Cupo Femenino

La Ciudad de Buenos Aires aplicó por primera vez las disposiciones de la Ley de Cupo Femenino para la elección de los/las representantes del Concejo Deliberante en 1993. En esa oportunidad, las mujeres obtuvieron el 23% de las bancas en juego, lo que muestra un primer impacto positivo de la Ley de Cupo Femenino en la Ciudad, toda vez que en las elecciones anteriores, correspondientes al período 1983-1991, el porcentaje de mujeres electas como concejales solo había comprendido un máximo del 10% de los cargos a renovar (Albein 2007:6) (Tabla 3.1).

Tabla 3.1 aquí

Asimismo, un análisis del impacto del cupo femenino en las elecciones de 1997, 2000, 2003, 2005, 2007, 2009 y 2011 demuestra la continuidad de una tendencia favorable a la incorporación de las mujeres en la Legislatura, aunque con algunos leves altibajos en determinados años.

En la primera elección de legisladores/as de la Ciudad, que tuvo lugar en 1997, fueron electas 21 mujeres, es decir un 35%. En las elecciones de 2000 y 2003, el porcentaje de diputadas electas fue incrementándose gradualmente, 37% y 38% respectivamente. A partir de 2005, la Legislatura comenzó a renovarse bianualmente por mitades, el porcentaje de mujeres electas en dicha oportunidad alcanzó el 37% (11 bancas de las 30

en juego); en las elecciones de 2007 hubo un leve descenso del porcentaje de diputadas electas, el cual fue del 33% (10 bancas).

En 2009, el número de mujeres que ingresó a la Legislatura ascendió a 40%, y en las elecciones de 2011 esa cifra fue del 37%; a partir de ese momento la Legislatura quedó integrada por un 37% de diputadas (es decir 22 diputadas) (Tabla 3.2).

Tabla 3.2 aquí

Asimismo, a partir de un análisis más pormenorizado de los resultados de los distintos procesos electorarios se pueden efectuar las siguientes consideraciones en relación con la participación y representación de las mujeres. En las elecciones del año 2000 (oportunidad en que la Legislatura se renovó en su totalidad), los partidos que obtuvieron más bancas fueron la Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación (24 bancas), y Acción por la República (20 bancas), a gran distancia seguidos por el Partido Política Abierta para la Integridad Social (PAIS) con cuatro bancas, y el resto de los partidos y/o alianzas con dos y una banca. En tal sentido, la Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación presentaba una participación de mujeres del 37,5% y Acción por la República del 35%. Resulta importante destacar que algunos partidos y/o alianzas que contaban con una sola banca, como el caso del Partido Humanista Ecológico y De la Generación Intermedia, la misma era ocupada por mujeres.

En las elecciones de 2003, la asignación de las 60 bancas que se disputaron resultó más fragmentada. El bloque que logró mayor cantidad de votos obtuvo nueve bancas, siguiéndole el resto los partidos y/o alianzas con ocho, siete, seis bancas y así hasta una sola. Si bien los partidos y/o alianzas con mayor cantidad de bancas contaban con una mayor representación femenina, una excepción ha sido el caso de la Alianza Fuerza Porteña, la cual a pesar de haber obtenido nueve bancas, solo dos de ellas fueron ocupadas por mujeres. Por otra parte, merece destacarse el caso del Partido de la Ciudad que contaba con la participación de cuatro legisladoras entre sus siete bancas.

A partir del año 2005, la Legislatura comenzó a renovarse parcialmente (por mitades) y, ese año, el resultado de la elección fue menos fragmentado. Alianza Propuesta Republicana (PRO) presentó una participación femenina del 38%, el Frente para la Victoria (FpV), aunque con menos bancas, del 43%, mientras Afirmación de una República Igualitaria (ARI), que fue la segunda alianza en cantidad de votos (ocho bancas), tuvo una participación femenina del 25% (es decir, dos bancas).

En las elecciones de 2007, la mayoría de los partidos o alianzas que obtuvieron bancas en la Legislatura superaron el 30% mínimo de mujeres establecido por el cupo. Así, mientras en el caso de PRO (que obtuvo 15 bancas), del FpV y de Alianza Más Buenos Aires (que obtuvieron tres bancas) el 33% de las mismas fue ocupadas por mujeres, en la Coalición Cívica (CC, que obtuvo dos bancas) la participación de las mujeres fue del 50%, y en el Partido Movimiento Socialista de los Trabajadores (MST) su única banca fue ocupada por una mujer. En el caso de la Alianza Diálogo por Buenos Aires, solo una de las cinco bancas fue ocupada por una mujer (20%).

En el proceso eleccionario del año 2009, el PRO presentó una participación femenina del 45% (cinco de sus once bancas), Proyecto Sur del 37% (tres de sus ocho bancas), Acuerdo Cívico y Social del 33% (dos de sus seis bancas) y Diálogo por la Ciudad del 100%. En el caso del Frente para la Victoria que obtuvo cuatro lugares, solo uno fue ocupado por una mujer (25%).

En las elecciones del año 2011 ingresaron once diputadas a la Legislatura. La fuerza política que más bancas obtuvo fue el PRO, de las cuales un 31% fueron ocupadas por mujeres. El segundo partido en cantidad de escaños fue el FpV que logró cinco bancas de las cuales dos fueron ocupadas por mujeres (40%). Proyecto Sur presentó una participación femenina del 50% (dos de sus cuatro bancas), Nuevo Encuentro y el Frente Progresista y Popular del 50% (en ambos casos una de sus dos bancas).

5. A modo de cierre

Como se ha descrito en el presente capítulo, la transición hacia la autonomía de la Ciudad fue acompañada de la creación de un plexo constitucional comprometido con la igualdad entre mujeres y varones en el acceso a los derechos políticos. Al respecto, si bien la Ciudad no cuenta aún con un régimen electoral propio, su Constitución contiene una disposición sobre cupo que aspira a garantizar una participación más equitativa de mujeres y varones en los cargos electivos.

En este escenario, la aplicación del cupo femenino en las elecciones realizadas en la ciudad entre 1993 y 2011 ha mostrado una tendencia favorable, siendo los resultados en términos de participación de las mujeres coherentes con este compromiso.

Asimismo, merece destacarse que la mayoría de los partidos o alianzas que obtuvieron bancas en las distintas elecciones superó el mínimo de 30% de representación de las mujeres; no obstante se registran algunos resultados inferiores por parte de algunas fuerzas políticas lo cual podría sugerir la persistencia de sesgos de género y/o procesos de discriminación hacia las mujeres en determinados ámbitos partidarios.

CAPÍTULO 4

La Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Como se describió en el capítulo anterior, la aplicación del cupo femenino en la Ciudad de Buenos Aires tuvo un impacto positivo en el acceso de un mayor número de diputadas a la Legislatura. Tal como se señaló oportunamente, conforme algunas teorías sobre género y organizaciones, esta “masa crítica” de mujeres debería poder influir en la cultura de la organización, produciendo cambios institucionales y de procedimiento (Osborne 2005), y desplegando procesos de desagregación sexual e igualdad (Borner, Caminotti, Marx y Rodríguez Gustá 2009). Asimismo, debe tenerse en cuenta que la Legislatura de la Ciudad se presenta como una institución reciente, que nació bajo la vigencia del cupo femenino y en un contexto normativo e institucional al menos comprometido por la igualdad real de trato y oportunidades entre mujeres y varones.

A partir de estas premisas, en el presente capítulo se analizan las normas que rigen el funcionamiento interno de la Legislatura, la estructura de cargos de autoridad, la composición de los bloques parlamentarios, de las comisiones de asesoramiento permanente y de las juntas, a fin de comenzar a indagar si existen sesgos de género en la división de funciones entre legisladoras y legisladores y especialmente en la construcción de autoridad y jerarquías dentro de este cuerpo.

1. La organización interna

La Legislatura de la Ciudad comenzó a sesionar el 10 de diciembre de 1997 y dictó su propio reglamento mediante la Resolución 1/997 (15/12/1997), que posteriormente fue modificada, complementada e interpretada por otras resoluciones del cuerpo y de la Junta de Interpretación y Reglamento. Con relación a los aspectos generales de su funcionamiento, la Legislatura se reúne en sesiones ordinarias desde el 1 de marzo al 15 de diciembre de cada año. Puede ser convocada a sesiones extraordinarias (entre el 16

de diciembre y el último día de febrero) y a sesiones especiales (las que cuentan con una convocatoria y temario específicos)³⁴. Para entrar en sesión, el reglamento exige la presencia de la mayoría absoluta del número total de los miembros del cuerpo; si bien se pueden comenzar a debatir los asuntos con un quórum de veinte diputados/diputadas, las votaciones exigen el quórum establecido en primer término bajo pena de nulidad absoluta.

1.1. Autoridades: la Presidencia y las Vicepresidencias

La representación de las diputadas en la Legislatura ha superado en todos los períodos legislativos analizados el 30% mínimo establecido por la ley de Cupo Femenino (Tabla 4.1). Sin embargo, resulta apropiado indagar si esta proporción significativa de legisladoras ha incidido favorablemente o no en sus oportunidades de acceso a cargos de autoridad y poder en dicho cuerpo legislativo.

Tabla 4.1 aquí

Conforme el artículo 71 de la Constitución de la Ciudad, la Presidencia de la Legislatura es ejercida por la Vicejefa o el Vicejefe de Gobierno, quien tiene cuatro grandes atribuciones: a) conducir los debates; b) poseer iniciativa legislativa; c) votar en caso de empate; d) representar a la Legislatura. En ese orden, dentro de las facultades y deberes del/a Presidente/a se pueden mencionar:

- Citar a sesiones ordinarias, extraordinarias y especiales.
- Llamar a los Diputados y las Diputadas al recinto y abrir las sesiones.

³⁴Estas dos últimas sesiones pueden ser requeridas por un tercio total de los diputados y diputadas; por el/la Jefe/a de Gobierno o el/la Presidente/a del cuerpo cuando razones de gravedad y urgencia lo reclamen; por la Junta de Ética, Acuerdos y Organismos de Control cuando los diputados y diputadas no cumplan con el deber de presentar la Declaración Jurada Patrimonial anual; y en el caso de la recepción de un decreto de necesidad y urgencia durante el receso, por cualquiera de las modalidades mencionadas anteriormente.

- Disponer que por Secretaría Parlamentaria se dé cuenta de los asuntos entrados, en el orden y la forma establecidos en este reglamento.
- Dirigir la discusión de conformidad con el reglamento. Si bien no puede dar opinión sobre el asunto en discusión mientras dirija la sesión, puede tomar parte en el debate, invitando a ocupar la Presidencia a quien deba reemplazarlo/a reglamentariamente.
- Llamar a los Diputados y las Diputadas a la cuestión y al orden.
- Proponer las votaciones y proclamar su resultado.
- Integrar la Comisión de Labor Parlamentaria.
- Presentar a la consideración de la Legislatura el presupuesto de gastos de ésta, de acuerdo a lo propuesto por el/la Vicepresidente o Vicepresidenta 1°.
- Requerir a los Secretarios/as de la Legislatura, y a los demás funcionarios, la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones.
- Verificar y seguir el tratamiento de los proyectos ingresados en la Legislatura.
- Tener a su cargo el Ceremonial y el Protocolo de la Legislatura.
- Autenticar con su firma, en conjunto con el Vicepresidente/a, la Versión Taquigráfica de las sesiones, y cuando sea necesario, todos los actos, leyes, resoluciones, declaraciones, órdenes y procedimientos de la Legislatura.
- Hacer observar la Constitución Nacional, la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires y el Reglamento Interno.

Como se puede advertir, a la Presidencia del cuerpo se le reconocen potestades más bien vinculadas a la labor legislativa que funciones de tipo administrativo, que son ejercidas primeramente por la Vicepresidencia 1°, a fin de garantizar la independencia del poder legislativo del ejecutivo (Sabsay y Onaindia 1997).

Por otra parte, la Legislatura de la Ciudad cuenta con un/una Vicepresidente 1°, Vicepresidente 2° y Vicepresidente 3°. Estas autoridades son elegidas por las diputadas y los diputados, a simple pluralidad de votos, durante las sesiones preparatorias que preceden a la sesión constitutiva. Los/las Vicepresidentes duran un año en sus

funciones, pudiendo ser reelectos³⁵. Conforme el artículo 86 del Reglamento Interno, los/las Vicepresidentes reemplazan por su orden, a la Presidenta o al Presidente del cuerpo, cuando halle impedido o ausente³⁶. Quien ejerce la Vicepresidencia 1º tiene a su cargo la coordinación y administración del cuerpo, reemplaza al Vicejefe de Gobierno en su ausencia y desempeña las siguientes funciones que le asigna el reglamento:

- Dirigir y supervisar las Secretarías Administrativa, Parlamentaria y de Coordinación.
- Integrar, convocar y coordinar las reuniones de la Comisión de Labor Parlamentaria.
- Elaborar y elevar al Presidente o Presidenta el presupuesto de gastos de la Legislatura.
- Designar y remover, cuando así corresponda legalmente, a los empleados de la Legislatura.
- Autenticar con su firma, en conjunto con el Presidente/a, la Versión Taquigráfica y la transcripción de la grabación magnetofónica u otros soportes, que sirvan de acta de las sesiones.
- Dar a publicidad las resoluciones, normas, actividad e iniciativas de la Legislatura.
- Organizar y poner en funcionamiento un sistema de control interno, presupuestario, contable, financiero, económico, patrimonial, legal y de gestión.

Asimismo, resulta importante destacar que en el caso de afección por ausencia o imposibilidad temporaria y simultánea del Jefe/a y del Vicejefe/a de Gobierno, el Poder Ejecutivo será desempeñado por el/la Vicepresidente 1º de la Legislatura, y sucesivamente por el/la Vicepresidente 2º y Vicepresidente 3º. Cuando se estuviere

³⁵ Si en caso de vencido el término de su mandato no han sido reemplazados, deben continuar en el desempeño de sus cargos hasta que sean designadas las nuevas autoridades.

³⁶ En caso de ausencia o impedimento de los/las Vicepresidentes, deben presidir la Legislatura, los/las Presidentes de las Comisiones Permanentes o de las Juntas, en el orden establecido en el Reglamento. Asimismo, cuando se produzca la vacancia definitiva de cualquiera de los cargos de las autoridades de la Legislatura, en la primera sesión debe procederse a elegir a los sustitutos respectivos, quienes deben desempeñarse en sus funciones hasta completar el período en curso.

frente a una situación de acefalía permanente por causa de muerte, renuncia o destitución, el Poder Ejecutivo será desempeñado transitoriamente por el/la Vicepresidente 1° de la Legislatura o quien lo suceda³⁷.

Luego de haber planteado las principales funciones de las máximas autoridades de la Legislatura, y remarcado su importancia e influencia en los distintos aspectos del funcionamiento interno y externo de la misma, resulta conveniente observar cómo ha sido el acceso de las legisladoras a dichos cargos de jerarquía y poder. En tal sentido, conforme el análisis que se desarrolla a continuación, se evidencia una manifiesta exclusión de las legisladoras en las Vicepresidencias del cuerpo.

De acuerdo con los datos recabados durante la investigación, entre 2000 y 2012 tres mujeres han presidido la Legislatura de la Ciudad por detentar el cargo de Vicejefa de Gobierno; la primera de ellas entre 2000 y 2003³⁸, la segunda desde diciembre de 2007 hasta abril de 2009³⁹ y la tercera desde 2011 hasta la actualidad⁴⁰. En cambio, en todo el período analizado sólo una diputada ha ejercido la Vicepresidencia 1°, en 1998, y ninguna otra legisladora ha accedido a las Vicepresidencias 2° o 3°. Al respecto, resulta pertinente mencionar que el cargo de Vicejefe/a de Gobierno resulta de la elección popular mientras que las Vicepresidencias del cuerpo dependen de los acuerdos políticos internos de la Legislatura.

1.2. Los bloques parlamentarios

Una de las funciones principales de los bloques parlamentarios es mantener la disciplina partidaria y generar estrategias políticas coherentes y efectivas frente a las diversas iniciativas y situaciones que se plantean en la labor legislativa, especialmente en las votaciones. En el seno de la Legislatura de la Ciudad, los bloques parlamentarios

³⁷ Conforme Ley N° 305 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (1999).

³⁸ María Cecilia Felgueras (Unión Cívica Radical).

³⁹ Gabriela Michetti (Alianza Propuesta Republicana).

⁴⁰ María Eugenia Vidal (Alianza Propuesta Republicana).

pueden constituirse en cualquier momento del año, y quedan formalizados cuando le comunican a la Presidencia de la Legislatura, su denominación, composición y autoridades. La Legislatura no exige un mínimo de integrantes por bloque, por lo que pueden constituirse –y de hecho se han constituido– bloques con un solo diputado o diputada, comúnmente denominados “mono-bloques”.

Con relación a las autoridades de los bloques, en general sus presidencias son elegidas por los integrantes de cada fuerza política, aunque muchas veces esa decisión se toma fuera del seno de la Legislatura (especialmente en el caso de las fuerzas con mayor estructura de poder), y las autoridades son elegidas por los líderes políticos del partido a nivel nacional o del distrito.

Como sugiere la literatura de la ciencia política, con el fin de mantener la integridad de los bloques legislativos, sus jefaturas tratan de regular el flujo de legislación que puede llegar a ser votada, eliminando no solo los proyectos propuestos por la oposición, sino proyectos que a su vez puedan llevar a una fractura política del bloque en el recinto o ir en detrimento del capital político o legislativo del partido, lo que se denomina control negativo de agenda (Calvo 2007: 213). En tal sentido, los bloques mayoritarios cuentan con una serie de recursos institucionales, generalmente cargos de autoridad (autoridades del cuerpo, control de las presidencias de las comisiones y juntas más importantes), mayor número de integrantes en las principales comisiones (toda vez que la integración de las mismas se realiza en forma proporcional a los sectores políticos que integran la Legislatura), capacidad para solicitar el tratamiento preferencial o el tratamiento sobre tablas de determinados asuntos o para proponer modificaciones a los giros a Comisiones. En el caso específico de la Legislatura de la Ciudad, los bloques tienen además la potestad reglamentaria de decidir no concurrir al recinto de sesiones a dar quórum.

En el seno de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, la máxima autoridad de cada bloque tiene participación en la Comisión de Labor Parlamentaria, cuya principal función es la planificación de las sesiones, desempeñando un rol esencial en la adopción

de decisiones relativas al funcionamiento parlamentario y una importante influencia en todo el trabajo del cuerpo. La participación en esta Comisión resulta de importancia para ejercer el control positivo de agenda, entendido como la capacidad, generalmente del partido mayoritario, para regular el flujo de legislación que llega a ser votado en el recinto, permitiéndole el tratamiento de los proyectos de su preferencia (Calvo 2007: 212).

La trayectoria de la Legislatura de la Ciudad indica que en el período 2000/2012 ha variado notablemente el número de bloques políticos. Si bien en sus inicios existían cinco bloques (FREPASO, UCR, Nueva Dirigencia, Unión por Todos, PJ), con el transcurso de los años los mismos fueron incrementándose producto de la atomización de las fuerzas políticas. En el año 2000, la Legislatura se hallaba compuesta por 13 bloques, este número fue aumentando de manera sostenida alcanzando un máximo de 23 bloques en septiembre de 2003.

A partir de 2006 comenzó a decrecer la cantidad de bloques políticos y para diciembre de ese año, este cuerpo legislativo se encontraba conformado por 16 bloques. Durante 2007, 2008 y 2009 funcionaron 18, 13 y 16 bloques respectivamente. En el año 2010 la Legislatura estuvo conformada por un máximo de 12 bloques, hacia fines de 2011 por 13 bloques y durante 2012 por 12 bloques.

Con respecto a la evolución de la participación femenina en las presidencias de los bloques, la misma ha sufrido variaciones importantes entre 2000 y 2012. En el año 2000, de un máximo de 13 bloques las diputadas presidían dos de ellos (es decir un 15%). La participación femenina en las jefaturas de los bloques fue incrementándose en los años siguientes, y en 2004 casi la mitad de los bloques (45%) eran presididos por una mujer. A partir del año 2005 esa cifra comenzó a descender de manera gradual, logrando las diputadas encabezar en los años 2008 y 2009, el 30% y el 31% de los bloques respectivamente. Al mes de mayo de 2011 sólo el 15% de los bloques políticos eran conducidos por diputadas (es decir, dos de los trece bloques, siendo uno de ellos

unipersonal y el otro compuesto por dos miembros), y durante el 2012 solo uno de doce bloques fue conducido por una mujer.

En este marco, resulta pertinente presentar algunas consideraciones más específicas acerca de la composición de los bloques y el ejercicio de su presidencia por parte de mujeres y varones. En el período 2000/2012, la mayoría de los bloques políticos presididos por mujeres fueron unipersonales, o estuvieron conformados por dos o tres integrantes (en algunos casos, solo mujeres). Sin embargo, debe destacarse el caso del bloque del PJ, que estuvo presidido por una mujer desde fines de 2001 hasta mediados de 2003, y contaba con 16 integrantes. Asimismo, entre 2004 y 2007 merecen mencionarse tres situaciones, la del bloque Frente Compromiso para el Cambio que estuvo conformado por un promedio de nueve integrantes y cuya presidencia fue ejercida cuatro años seguidos por una misma diputada; el bloque Juntos por Buenos Aires conformado por nueve integrantes y cuya vicepresidencia 2° fue ocupada por una mujer en 2007, y el bloque de la Coalición Cívica, conformado también por nueve integrantes, en el cual una legisladora desempeñó el cargo de vicepresidenta en 2007.

1.3. Las comisiones permanentes de asesoramiento

Las comisiones son usualmente consideradas la “columna vertebral” del parlamento. Asimismo, configuran un microcosmos de la amplia población parlamentaria; estos grupos de trabajo se caracterizan por el principio de especialidad, sus miembros analizan y dictaminan sobre la viabilidad y conveniencia de legislación y efectúan recomendaciones sobre los temas de su competencia facilitando el tratamiento posterior de las cuestiones durante las sesiones plenarias (Palmieri 2011).

Conforme el Reglamento de la Legislatura, los/las integrantes de las Comisiones Permanentes y las Juntas del Cuerpo deben ser nombrados durante las Sesiones Preparatorias correspondientes a los años de renovación de la Legislatura. Según el artículo 136 del Reglamento, la designación de los diputados o las diputadas que

integran las Comisiones Permanentes, o las Especiales, y sus autoridades (y esto también se extiende a las Juntas), debe hacerse, en lo posible, respetando la proporción en que los sectores políticos están representados en el seno de la Legislatura, y la diversidad de género.

Los miembros de las Comisiones de Asesoramiento Permanente duran dos años en sus funciones, salvo que sean reemplazados por resolución expresa del cuerpo. Cuando se integra una Comisión de Asesoramiento Permanente, o se constituye una nueva, sus miembros duran hasta la próxima renovación parcial de la Legislatura. En el caso de las Comisiones Especiales, sus miembros duran en sus funciones hasta que terminen su cometido, salvo que la Legislatura adopte una resolución en sentido contrario al iniciarse el primer período ordinario de sesiones en los años en que procede su renovación parcial.

Las Comisiones y las Juntas, una vez instaladas, deben elegir a pluralidad de votos, de entre sus miembros, una Presidenta o un Presidente, una Vicepresidenta 1° o un Vicepresidente 1° y una Vicepresidenta 2° o un Vicepresidente 2°, cuando correspondiera, que conforman su Mesa Directiva. Son funciones de la Mesa Directiva de las Comisiones y de las Juntas:

- 1) Organizar la agenda de la Comisión o de la Junta;
- 2) Requerir los informes o antecedentes necesarios para elaborar los despachos;
- 3) Resolver los asuntos de mero trámite;
- 4) Demás funciones que el reglamento les asigna.

Por otra parte, como se ha señalado al tratar la situación de vacancia, las Presidentas o los Presidentes de las Comisiones Permanentes o de las Juntas, según el orden establecido en el Reglamento, presiden la Legislatura en caso de ausencia o impedimento de los/las Vicepresidentes/Vicepresidentas del cuerpo. El número de

comisiones de la Legislatura de la Ciudad ha variado desde su creación⁴¹, en la actualidad se encuentra compuesta por 24 Comisiones Permanentes de Asesoramiento⁴². En cuanto a la cantidad de miembros que integran las comisiones, la mayoría de ellas cuenta con nueve y siete miembros; con excepción de la Comisión de Presupuesto, Hacienda, Administración Financiera y Política Tributaria que tiene veintiún miembros; Asuntos Constitucionales y Obras y Servicios Públicos con quince miembros; Descentralización y Participación Ciudadana, Vivienda, Justicia, Seguridad, Cultura y Educación, Ciencia y Tecnología con trece miembros; y Salud, Desarrollo Económico, Mercosur y Políticas de Empleo y Ambiente con once miembros.

Antes de comenzar a analizar la participación femenina en las presidencias y vicepresidencias de las comisiones de la Legislatura, resulta pertinente hacer referencia a algunos estudios comparados. Al respecto, algunos trabajos sobre el Congreso de la Nación, si bien señalan una creciente participación de las mujeres en la conducción de las comisiones, sugieren la existencia de procesos de segregación por sexo en el acceso a estos cargos. En tal sentido, considerando el período 1993/2007, las legisladoras presidirían principalmente aquellas comisiones culturalmente tipificadas como femeninas (el cuidado de los otros y la reproducción), mientras que las comisiones a cargo de legisladores serían más variadas en sus temáticas, siendo los temas económicos, de finanzas y política exterior propios del dominio masculino (Borner, Caminotti, Marx y Rodríguez Gustá 2009).

⁴¹ Conforme el primer Reglamento de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, aprobado por Resolución N° 1 de fecha 15 de diciembre de 1997, la misma se componía de veinte comisiones permanentes. A partir de la Resolución N° 230/00 de la LCBA, este número subió a veintidós comisiones; con la Resolución N° 716/05 de la LCBA quedó conformada por veintitrés comisiones, y finalmente a partir de la Resolución N° 1/10 de la LCBA, veinticuatro comisiones permanentes.

⁴² Asuntos Constitucionales; Legislación General; Legislación del Trabajo; Presupuesto, Hacienda, Administración Financiera y Política Tributaria; Derechos Humanos, Garantías y Antidiscriminación; Justicia; Seguridad; Salud; Educación, Ciencia y Tecnología; Cultura; Comunicación Social; Políticas de Promoción e Integración Social; Obras y Servicios Públicos; Planeamiento Urbano; Desarrollo Económico, Mercosur y Políticas de Empleo; Descentralización y Participación Ciudadana; Mujer, Infancia, Adolescencia y Juventud; Defensa de los Consumidores y Usuarios; Relaciones Interjurisdiccionales; Protección y Uso del Espacio Público; Ambiente; Vivienda; Tránsito y Transporte; Turismo y Deportes.

En coincidencia con estos hallazgos, otras investigaciones comparadas realizadas por la Unión Interparlamentaria han demostrado que las mujeres presiden predominantemente aquellas comisiones relacionadas con asuntos de género o considerados femeninos, temas sociales y de educación. Estas áreas normalmente son clasificadas como “blandas”, a diferencia de otras consideradas “duras” como defensa, asuntos exteriores, seguridad y economía, que tienden a ser lideradas por varones (Palmieri 2011)⁴³. Sin embargo, un análisis de las distintas regiones destaca que en los parlamentos de América Latina las mujeres han comenzado a liderar comisiones fuera del “cluster de asuntos sociales” (*social affairs cluster*) (Palmieri 2011), lo cual podría deberse, entre otros factores, al incremento de su participación en diferentes ámbitos de la vida económica, social y política, y especialmente a la educación, que ha permitido a las mujeres incorporar conocimientos y práctica en materias previamente dominadas por varones.

En el caso de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, la participación de las diputadas en las presidencias de las comisiones permanentes ha sido elevada, aunque no constante, entre los años 2000 y 2012. En tal sentido, en el período 2000/2003, cuando el porcentaje total de diputadas era de 37%, el porcentaje de comisiones encabezadas por mujeres llegó a ser de 50%⁴⁴. Este último valor descendió en el período 2003/2005 a 36%. Entre 2007 y 2009 comenzó a incrementarse nuevamente la participación de las diputadas en las presidencias de las comisiones (39%), llegando en los períodos 2009/2011 y 2011/2012 al 50% de las mismas (Tabla 4.2).

Tabla 4.2 aquí

⁴³ Asimismo, cabe señalar que conforme un informe sobre autoridades parlamentarias realizado por la Unión Interparlamentaria a fines de 2010, las parlamentarias ejercían aproximadamente el 21% de las presidencias de las comisiones de los parlamentos analizados (Palmieri 2011: 19).

⁴⁴ A Septiembre de 2003, las siguientes comisiones eran presididas por mujeres: Derechos Humanos y Garantías; Descentralización y Participación Ciudadana; Ecología; Mujer, Infancia, Adolescencia y Juventud; Obras y Servicios Públicos; Planeamiento Urbano; Presupuesto, Hacienda, Administración Financiera y Política Tributaria; Promoción e Integración Social; Salud; Tránsito y Transporte, Vivienda.

Con respecto a la jurisdicción temática de las comisiones y las presidencias ejercidas por mujeres, se pueden efectuar las siguientes consideraciones. Entre el año 2000 y 2012 las legisladoras ejercieron la presidencia de 21 comisiones sobre un total de 24. Durante este período las presidencias de la Comisión de Mujer, Infancia, Adolescencia y Juventud, y de la Comisión de Políticas de Promoción e Integración Social, fueron ejercidas exclusivamente por mujeres; asimismo las legisladoras ocuparon cuatro de las seis presidencias de la Comisión de Defensa de los Consumidores y Usuarios. Por otro lado, en ese mismo período las Comisiones de Relaciones Interjurisdiccionales, Asuntos Constitucionales y de Legislación General nunca fueron encabezadas por legisladoras. Y particularmente, en la primera de ellas las legisladoras no han accedido tampoco a la Vicepresidencia 1°.

Con excepción del período legislativo 2000/2003, en el cual las presidencias de la Comisión de Presupuesto, Hacienda, Administración Financiera y Política Tributaria, y la Comisión de Obras y Servicios Públicos fueron ejercidas por diputadas, estas dos comisiones no volvieron a ser encabezadas por una mujer en ningún otro período posterior; solo a partir del año 2012 una diputada ocupó la Vicepresidencia 1° de la Comisión de Obras y Servicios Públicos. Asimismo, con excepción del período 2003/2005, la Comisión de Justicia no ha sido presidida por ninguna mujer en el lapso de tiempo analizado.

En tal sentido, se evidencia que si bien la participación de las mujeres en las presidencias de las comisiones ha sido amplia, las legisladoras han presidido principalmente, y en algunos casos exclusivamente, comisiones vinculadas con el aspecto social (promoción e integración social), la familia, y el cuidado de los otros. En cambio los legisladores han conducido particularmente aquellas comisiones relacionadas con los temas presupuestarios, fiscales, contrataciones y obras públicas, asuntos constitucionales, legislación general, coordinación y relación con otros poderes y organismos.

Volviendo a un análisis comparativo con otros estudios previos realizados sobre el Congreso de la Nación, en la Cámara de Diputados en el período 1993/2007, se advirtieron 17 comisiones que nunca fueron encabezadas por una mujer, y en siete de ellas ni siquiera accedieron a una vicepresidencia primera⁴⁵ (Borner, Caminotti, Marx y Rodríguez Gustá 2009). Asimismo, dicho análisis revela que en las comisiones de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia y de Discapacidad las legisladoras ocuparon la totalidad de las presidencias disponibles en ese período, así como cinco de las siete presidencias de la Comisión de Prevención de Adicciones y Narcotráfico (Borner, Caminotti, Marx y Rodríguez Gustá 2009).

Con relación a la composición por sexo de las comisiones, en algunos parlamentos los miembros deciden individualmente a que comisión desean asistir, y en otros casos los partidos políticos juegan un rol más determinante. En la mayoría de los casos la asignación de las comisiones refleja la distribución de las fuerzas políticas en el cuerpo, y suele ser producto de negociaciones y acuerdos entre los diferentes bloques partidarios. En términos generales, otros factores que influyen en la asignación de los miembros de las comisiones son la representación de intereses sectoriales, la experiencia política y profesional previa, la influencia de grupos de interés y de organizaciones de la sociedad civil.

Por otra parte, la relación entre la participación en una comisión y la *expertise* funciona en un doble sentido, no solo es importante para los legisladores y legisladoras unirse a comisiones relacionadas con temas de su experiencia, sino que los integrantes también ganan *expertise* en ciertas temáticas en virtud de trabajar en determinada comisión. En tal sentido, ser miembro de una comisión da la oportunidad de profundizar más determinadas materias, generar vínculos sólidos con ciertos grupos de interés, y acceder a una posición más fuerte para contribuir al desarrollo de políticas vinculadas (Palmieri 2011).

⁴⁵ Estas comisiones son: 1) Defensa Nacional; 2) Economía; 3) Industria; 4) Legislación del Trabajo; 5) Presupuesto y Hacienda; 6) Relaciones Exteriores y Culto; y 7) Seguridad Interior.

En el caso de la Legislatura de la Ciudad, conforme surge de las entrevistas realizadas, la asignación a las comisiones parte de un acuerdo al interior de cada bloque, donde cada legislador y legisladora puede manifestar su interés por participar y luego la autoridad de bloque lleva la propuesta a una negociación con las otras fuerzas políticas, donde se termina de decidir la integración de las comisiones. Este acuerdo respeta la proporcionalidad de la representación política de cada fuerza, con lo cual los bloques políticos más grandes logran más integrantes en las comisiones, entre ellas las que son consideradas más relevantes o estratégicas dentro del cuerpo legislativo. Finalmente, la integración de las comisiones es aprobada por un Decreto de la Vicepresidencia 1° de la Legislatura.

Con relación a la integración de las comisiones de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, del análisis realizado surge que de un total de 24 comisiones, pueden identificarse nueve (9) como *demográficamente femeninas*⁴⁶; principalmente y de manera constante en todo el período analizado deben destacarse las comisiones de Mujer, Infancia, Adolescencia y Juventud, Promoción e Integración Social y Salud (Tabla 4.3).

En cuanto a las comisiones distinguidas como *demográficamente masculinas*⁴⁷, pueden señalarse ocho (8) de manera constante a lo largo del período 2000/2012; ellas son la Comisión de Seguridad, con un promedio de 84% de varones⁴⁸; Presupuesto, Hacienda, Administración Financiera y Política Tributaria, con un promedio de 83% de varones; Relaciones Interjurisdiccionales con un promedio de 80% de varones; Tránsito y Transporte con un promedio de 82% de varones; Asuntos Constitucionales con un promedio del 79% de varones; Justicia con un promedio del 76% de varones; Obras y

⁴⁶ Esta clasificación es tomada de Borner, Caminotti, Marx y Rodríguez Gustá (2009). Aquellas comisiones en las cuales la proporción relativa de mujeres sobre sus integrantes superó el porcentaje total de legisladoras en la Legislatura, al menos en un 5 por ciento, entre los años 2000 y 2012, con la excepción de un período, son clasificadas como demográficamente femeninas.

⁴⁷ Para la clasificación de las comisiones demográficamente masculinas, se utilizó el mismo criterio que el aplicado para las demográficamente femeninas (Borner, Caminotti, Marx y Rodríguez Gustá 2009).

⁴⁸ Cabe mencionar que si bien en el período 2007-2009 la Comisión de Seguridad contaba con un 75% de varones, el cargo de presidente y vicepresidente fue ejercido por legisladoras.

Servicios Públicos con un promedio del 77% varones; y Legislación General con un promedio del 72% varones (Tabla 4.3).

Con respecto a las restantes siete comisiones, no se evidencian sesgos definidos por sexo en su composición a lo largo del período analizado (Tabla 4.3).

Tabla 4.3 aquí

Por último, merece mencionarse que si bien formalmente no existe una jerarquía entre las comisiones, la experiencia indica que algunas de ellas tienen mayor preponderancia que otras. Así, de las entrevistas realizadas durante esta investigación surge con claridad que serían más relevantes aquellas comisiones relacionadas estrechamente con el manejo político de la Legislatura, como también las que tratan asuntos vinculados al poder económico. Estas comisiones serían la de Presupuesto, Hacienda, Administración Financiera y Política Tributaria, Obras y Servicios Públicos, Asuntos Constitucionales, Relaciones Interjurisdiccionales, y Seguridad, que han estado mayoritariamente dirigidas e integradas por varones.

1.4. Las Juntas

La Junta es una reunión de diputadas y diputados que actúa por delegación del Cuerpo, con la finalidad de considerar, gestionar y resolver asuntos de naturaleza no legislativa relacionados con su competencia, y despachar en los proyectos que le sean girados por el Cuerpo, por las Comisiones o por las mismas Juntas. Las cuestiones tratadas por las Juntas se encuentran vinculadas especialmente a la organización interna del cuerpo, la conducta de sus miembros, funciones jurisdiccionales y de control.

La Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires cuenta con dos Juntas: la Junta de Interpretación y Reglamento (compuesta por nueve miembros) a la que le compete dictaminar todo asunto referido a la interpretación del Reglamento, y especialmente intervenir en lo relativo a la procedencia de las impugnaciones de los títulos de los

miembros de la Legislatura; y por otro lado la Junta de Ética, Acuerdos y Organismos de Control (compuesta por once miembros) que dictamina y resuelve todo asunto relativo a la conducta de las diputadas y los diputados (recibe y conserva sus declaraciones juradas de bienes y recursos), la conducta de las/los funcionarios y personal de la Legislatura, el análisis previo de los pliegos y propuestas recibidos para que la Legislatura preste los acuerdos o efectúe designaciones, el análisis, comunicación y seguimiento de los informes que los Organismos de Control remitan a la Legislatura.

Su funcionamiento es permanente, y se reúnen cada vez que sea necesario, pudiendo ser convocadas por la Presidenta o el Presidente de la Legislatura; por la Presidenta o el Presidente de la Junta; o a pedido de una cuarta parte de las diputadas y los diputados integrantes de la Junta. Las Juntas se reúnen, en plenario, con las Comisiones de Asesoramiento Permanente que sean competentes o tengan afinidad con el asunto a considerar. Los despachos y las resoluciones que adopten las Juntas son impresos y distribuidos a las diputadas y los diputados.

Conforme el artículo 139 del Reglamento Interno, las Juntas se encuentran presididas por una Mesa Directiva, conformada por una Presidenta o un Presidente, una Vicepresidenta 1° o un Vicepresidente 1° y una Vicepresidenta 2° o un Vicepresidente 2°, cuando correspondiera, elegidos de entre sus miembros.

Un primer análisis de las autoridades de las mencionadas Juntas revela que, a lo largo del período 2000/2012, la Junta de Ética, Acuerdos y Organismos de Control ha sido presidida por una diputada sólo en el período 2009-2011, no habiendo tampoco accedido ninguna legisladora a las vicepresidencias primera y segunda en todo este lapso de tiempo. En el caso de la Junta de Interpretación y Reglamento, también ha sido presidida por una mujer en el período 2000/2003, no accediendo ninguna otra diputada a otro cargo, sino recién a partir del año 2012 en que una mujer ocupó la Vicepresidencia 1°.

Con relación a la composición por sexo de las Juntas, durante los períodos legislativos comprendidos entre 2000 y 2005 la de Ética, Acuerdos y Organismos de Control no estuvo conformada por mujeres. A partir del período 2005/2007 comenzó a estar integrada por una mujer, incrementándose la participación femenina progresivamente en los períodos siguientes hasta llegar a un 27% (3 legisladoras) en 2009/2012. Con respecto a la Junta de Interpretación y Reglamento, la presencia de mujeres ha sido más acorde a la representación femenina en la Legislatura, aunque no de manera constante; en el período 2000/2003 se registró un 33% de participación femenina, que en los años posteriores comenzó a disminuir, hasta llegar al 11% (2005/2007). En el período 2007/2009 la participación de las diputadas en esta junta ascendió al 43%, y luego volvió a descender al 22% en el período 2011/2012 (Tabla 4.4).

Tabla 4.4 aquí

Conforme surge de las entrevistas realizadas, algunos de los legisladores y legisladoras señalaron la Junta de Ética, Acuerdos y Organismos de Control como un espacio donde *“se discute poder en serio”* y cuyas decisiones tienen un componente político relevante; en tal sentido por esta junta pasan las designaciones de todos los cargos que requieren de acuerdo parlamentario conforme la Constitución y las leyes de la Ciudad (jueces, Defensor/a del Pueblo, Procurador/a General de la Ciudad, miembros del Ente Único Regulador de los Servicios Públicos, entre otros), tiene una participación elemental en el proceso de juicio político a funcionarios, y realiza un seguimiento de los informes presentados por los Organismos de Control.

Por su parte, la Junta de Interpretación y Reglamento es considerada por las personas entrevistadas como de funcionamiento diario, y en algunos casos de recurrencia informal.

2. La participación de las mujeres dentro de la Legislatura. Algunas consideraciones finales

La Legislatura de la Ciudad ha iniciado su actividad con la plena vigencia del cupo femenino, y ha incorporado una “masa crítica” de mujeres desde sus comienzos, por lo que se esperaría mayores niveles de igualdad de género en el acceso a los cargos de autoridad y jerarquía. Sin embargo, la estructura de relaciones de poder dentro de este cuerpo presenta ciertos matices, en tanto se advierten algunos rasgos más igualitarios que otros.

Como se ha visto, las vicepresidencias del cuerpo constituyen los cargos de mayor jerarquía dentro de la estructura organizacional y política de la Legislatura. Si bien estas autoridades son elegidas formalmente por diputadas y diputados en las sesiones preparatorias, en la práctica dichos lugares corresponden a las fuerzas políticas mayoritarias.

Como lo demuestran los hallazgos empíricos, este constituye uno de los ámbitos donde se advierte mayor grado de desigualdad entre mujeres y varones, toda vez que solo una mujer ha ocupado una Vicepresidencia en 1998. A diferencia de lo que se advierte en algunos estudios sobre el Congreso de la Nación (período 1993/2009) (Borner, Caminotti, Marx y Rodríguez Gustá 2009), en el cual ninguna mujer ha ejercido las presidencias de las Cámaras, en la Legislatura ha habido tres Presidentas mujeres, por detentar el cargo de Vicejefas de Gobierno. Sin embargo, este cargo se encuentra sujeto a elección popular, mientras que las vicepresidencias del cuerpo, donde la presencia de las mujeres ha sido casi nula, depende de los acuerdos políticos de sus integrantes.

Con relación al acceso a las presidencias de los bloques políticos, éste se manifiesta con más matices en términos de igualdad, aunque con variaciones a lo largo del período analizado. Como se ha evidenciado, entre 2004 y 2009 el porcentaje de bloques presididos por mujeres ha sido relativamente elevado. Si bien se ha indicado que la mayoría de los bloques presididos por mujeres eran unipersonales o compuestos por dos

o tres integrantes, lo mismo ha ocurrido con gran parte de los bloques conducidos por varones, debido a la fragmentación política de la Legislatura, acentuada especialmente entre 2002 y 2007.

Incluso la situación de la Legislatura presenta particulares avances teniendo en cuenta que algunos bloques numéricamente significativos han sido presididos por mujeres en determinados períodos; si bien no han sido muchos, este hallazgo contrasta con la situación en el Congreso de la Nación donde las investigaciones sobre el tema advierten una sistemática ausencia de mujeres en los bloques con mayor número de integrantes (1993/2007) (Borner, Caminotti, Marx y Rodríguez Gustá 2009).

En cuanto al ejercicio de las presidencias de las comisiones permanentes, el acceso de las mujeres ha sido elevado y en varios períodos ha superado la proporción de las mismas en el cuerpo. Asimismo, la jurisdicción temática de las comisiones presididas por las legisladoras ha sido bastante amplia. Sin embargo, no puede dejar de advertirse la influencia de ciertos estereotipos de género que se manifiestan en algunas comisiones en las que las mujeres han ejercido la presidencia casi con exclusividad en todo el período (vinculadas a mujeres, familia, infancia, adolescencia, temas sociales), y en otras que han sido conducidas casi exclusivamente por varones (vinculadas a temas presupuestarios, económicos, relaciones con otros poderes, asuntos constitucionales, seguridad, o bien designaciones con acuerdo parlamentario o funciones de control, como el caso de la Junta de Ética, Acuerdos y Organismos de Control).

Con respecto a la integración de las comisiones, el análisis realizado sugiere la existencia de una tendencia a la segregación por sexo en la composición demográfica de las mismas. Las comisiones integradas mayoritariamente por mujeres en general trabajan temas culturalmente vinculados a lo femenino, en tanto las comisiones consideradas demográficamente masculinas se corresponden con aquellas temáticas consideradas “duras”, relacionadas con el poder, la economía, las finanzas, la seguridad. Asimismo, resulta apropiado señalar que esta diferenciación funcional del trabajo de las comisiones respondería a una valoración cultural y política de las temáticas tratadas por

las mismas, toda vez que de las entrevistas realizadas surge con mucha fuerza la idea de que aquellas comisiones consideradas el centro de la actividad parlamentaria son controladas por los varones.

A partir del análisis de la información presentada en este capítulo, puede concluirse que la Legislatura ha presentado algunos rasgos que excluyen a las mujeres de ciertos lugares de poder (como ser las vicepresidencias del cuerpo) y otros aspectos que promueven una mayor inclusión y participación de las mujeres (como ser la conducción de los bloques políticos, las presidencias de las comisiones). Asimismo, no puede dejar de mencionarse la presencia de ciertos estereotipos de género que se reflejan en la diferenciación funcional y jerárquica del trabajo legislativo, especialmente en la composición de las comisiones y juntas. En tal sentido, las percepciones de legisladoras y legisladores que se presentan el siguiente capítulo permitirán analizar y comprender mejor la influencia de los sesgos y prejuicios de género en el desarrollo de la actividad legislativa y en la distribución del poder dentro de este cuerpo.

CAPÍTULO 5

La igualdad y la desigualdad de género en la distribución del poder: un análisis de las percepciones de legisladoras y legisladores

La experiencia de varios países, incluso de la Argentina (Borner, Caminotti, Marx y Rodríguez Gustá 2009), ha demostrado que las legislaturas responden a un modelo de organización masculinizada, que refleja ciertos sesgos de género que varían en su acentuación de acuerdo a la cultura de cada lugar (Karam y Lovendusky 2005).

Como se ha mencionado, la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires es una institución reciente que cuenta desde el principio con una significativa participación numérica de mujeres. Sin embargo, los datos cuantitativos presentados en el Capítulo 4 respecto de la composición de autoridades del cuerpo, las presidencias de los bloques políticos y la presidencia e integración de las comisiones permanentes y las juntas, revelan una estructura de oportunidades que presenta ciertos matices, en tanto en algunos ámbitos se evidencian mayores niveles de igualdad mientras que otros resultan menos equilibrados al respecto.

Si bien se hallaron algunos aspectos más igualitarios, principalmente el número de comisiones presididas por legisladoras y el hecho de que la Presidencia de la Legislatura ha sido ejercida por mujeres en más de una oportunidad (a diferencia del Congreso nacional), persisten limitaciones para el acceso de las diputadas a determinadas posiciones de poder y jerarquía, como ser las vicepresidencias del cuerpo, el control de las comisiones consideradas claves a nivel parlamentario, lo que sugiere la existencia de un *techo de cristal* que implica la presencia de obstáculos que no permiten la participación de las mujeres en pie de igualdad con los varones (Osborne 2005).

Esta situación, si bien no puede ser explicada por las reglas formales de la Legislatura, las cuales en algunos casos instan expresamente a respetar la diversidad de género, existen procesos de generización menos evidentes que se encuentran solapados en

códigos y reglas informales que rigen las conductas. En tal sentido, el presente capítulo se propone describir y analizar cómo es percibida la igualdad y la desigualdad de trato y oportunidades en el seno de la Legislatura por parte de las diputadas y los diputados. En consecuencia, a partir de los relatos surgidos de las veinte entrevistas en profundidad realizadas para el presente estudio, en las próximas secciones se analizan las percepciones de legisladores y legisladoras respecto a las condiciones de trabajo dentro de la Legislatura, el acceso de las mujeres a los principales cargos de autoridad dentro de este cuerpo legislativo, la diferenciación funcional en el trabajo de las comisiones permanentes, el aporte diferencial de las mujeres a la actividad política y legislativa, y la valoración del cupo femenino como mecanismo de acceso a los cargos de representación política.

1. Percepciones sobre la igualdad y la desigualdad en el ámbito legislativo

Las percepciones de las legisladoras y los legisladores reflejan apreciaciones disímiles respecto del desarrollo de la actividad política y legislativa dentro de la Legislatura de la Ciudad. Así, la mayoría de las diputadas manifestó percibir situaciones de desigualdad, mientras que la mayoría de los diputados opinó que la Legislatura ofrece condiciones de igualdad de trato y oportunidades para mujeres y varones donde no se discrimina por género.

Esto puede deberse a que los legisladores subrayan los aspectos más formales, refiriendo a aquellas normas escritas y explícitas que rigen el funcionamiento interno de este cuerpo legislativo. Tal como hemos señalado anteriormente, el plexo normativo que rige la Ciudad, desde la Constitución hasta las leyes, contiene disposiciones en cuanto a la igualdad de trato y oportunidades entre varones y mujeres en los distintos aspectos de la vida social, política, laboral y económica.

No obstante, resulta interesante destacar que si bien la mayoría de los legisladores entrevistados insiste en el discurso de la igualdad de trato y de condiciones de trabajo,

algunos comienzan a advertir las desigualdades y la ausencia de las mujeres en ciertos espacios de poder, como surge del relato de un legislador:

“La respuesta natural mía es igualdad de trato total, que somos pares, iguales, pero si tengo que pensarlo honestamente al fondo de la cuestión, me da la sensación de que en la discusión de poder, en el ejercicio del poder propiamente dicho es cierto que hay más hombres que mujeres. En esas mesas donde se debate poder, en general hay menos mujeres. Es raro pero es así” (legislador PRO).

Las legisladoras, por su parte, en general advierten diferencias desde otras perspectivas, principalmente en el acceso a los cargos de autoridad y poder dentro del cuerpo, y en otros aspectos más informales, más cotidianos e incluso menos visibles, como en el lenguaje y en el discurso, “en ocasiones llamarnos por nuestro nombre y no por nuestro apellido como al resto (de los hombres)” (legisladora Proyecto Sur).

Por otra parte, resulta necesario observar que las organizaciones operan en un contexto histórico, social y cultural, y que su comportamiento se encuentra influenciado por estructuras y discursos externos a las mismas (Dahlerup 2005). En tal sentido, puede advertirse la influencia de estereotipos de género que no solo operan dentro del ámbito de la Legislatura, sino en el ámbito político en general, tal como lo observa una legisladora:

“Sigue habiendo discriminación de la mujer en la política, no en un ámbito en particular, tiene que ver con la imagen de la mujer en los medios, con la relación de las mujeres y las cuestiones patrimoniales, económicas y financieras. Esos estereotipos están todavía muy presentes en la caracterización que de las mujeres hacen en los medios de comunicación o en el tipo de apelativo, trato, descalificación, que pueden tener un sesgo sexista” (legisladora FpV).

Por otro lado, como parte de las desigualdades de género, entre la mayoría de las entrevistadas existe la creencia de que las mujeres siempre deben “demostrar más”, que

tienen capacidad de trabajo y de toma de decisiones, que todavía deben “vencer el prejuicio de que somos consideradas menos aptas para la política” (legisladora FpV). Esto alude a la subsistencia de una diferencia de estatus simbólica entre los sexos, por la cual los varones gozan de un excedente de valoración o de una presunción de ciertas cualidades, mientras que las mujeres necesitan sobre-cualificarse (Osborne 2005). En palabras de una legisladora:

“Una tiene que dar doble examen permanentemente. Por más que una se esfuerce en demostrar que una sabe de un determinado tema siempre el varón es escuchado de manera distinta, no lo tienen que demostrar, de hecho si demuestra todo lo contrario igual es escuchado. Esto se ve además en la cantidad de proyectos que presentamos las mujeres en general. En el ranking de presentación de proyectos, las mujeres, especialmente de la oposición estamos en los primeros lugares en cantidad de proyectos. Además de apasionamiento por lo que una hace, tiene que ver con demostrar que una trabaja” (legisladora FpV).

Este rasgo también puede advertirse, aunque solapadamente, en las constantes referencias de los diputados respecto de la dedicación, el esfuerzo y la perseverancia que las diputadas “demuestran” en su trabajo diario.

Asimismo, entre la mayoría de las legisladoras entrevistadas existe la sensación de que cuando las mujeres acceden a algún cargo de poder no son tratadas de la misma manera que los hombres. En tal sentido lo manifiesta una legisladora: “Cuando sos mujer y estás en un espacio de poder, la mujer tiene que demostrar que está capacitada para ocupar ese espacio, cosa que al hombre no se le requiere, se presupone que lo puede ocupar” (legisladora Proyecto Sur).

2. Diferenciación jerárquica: autoridades del cuerpo y conducción de los bloques políticos

Tal como señaló en el capítulo anterior, dentro de la estructura de la Legislatura de la Ciudad, las autoridades del cuerpo (Vicepresidencias 1°, 2° y 3°) y las jefaturas de los bloques políticos desempeñan un papel relevante tanto en el funcionamiento legislativo como organizativo. Las autoridades del cuerpo se eligen por acuerdos políticos de los distintos bloques, las Vicepresidencias son ocupadas por representantes de los partidos con mayoría en la Legislatura, y conforme la opinión de las diputadas y diputados entrevistados es una de las negociaciones más difíciles, y en algunos casos es producto de una decisión que se toma fuera de la Legislatura, si bien tiene que contar con apoyo dentro de ella.

En este marco, la mayoría de los legisladores destaca como valorable que la Presidencia del cuerpo sea ejercida por una mujer, y de hecho lo ha sido en otras dos oportunidades anteriormente. Con todo, con excepción del año 1998, ninguna mujer ocupó ninguna de las Vicepresidencias 1°, 2° o 3° durante el período estudiado. Al respecto, un legislador señala lo siguiente: “cuando vamos al real poder, que pasa por la Vicepresidencia 1°, está ocupada por un hombre” (legislador PRO). En igual sentido una legisladora destaca:

“Las vicepresidencias son masculinas, las tres. Esto tiene que ver con el plano de la negociación política, en general no es casualidad que haya más acceso a lugares de poder mediante cargos electivos que mediante negociación política. En la negociación política siempre hay un tipo de inclinación” (legisladora Buenos Aires para Todos).

Con respecto a las presidencias de los bloques, las mismas juegan un papel sumamente importante toda vez que representan a cada espacio político en todas las negociaciones que se llevan adelante dentro de la Legislatura, en la discusión de la agenda legislativa en las reuniones de labor parlamentaria (por lo que ejerce un control positivo o negativo

de agenda según el caso), y también cumplen la función de intermediar en la vinculación de la fuerza política con el Poder Ejecutivo.

Como ya se ha indicado en el capítulo anterior, aunque las/los presidentes de bloque son elegidos por la misma fuerza política, en algunos casos esa decisión se adopta fuera de la Legislatura, y son designados por el referente del distrito o la jefatura del partido político. En tal sentido, legisladoras y legisladores de las fuerzas más numerosas señalan en la mayoría de los casos la existencia de un fenómeno “verticalista” en la elección de las autoridades de bloques sea que se trate de partidos de izquierda, de derecha o de centro. En la opinión de una legisladora, la falta de apoyo a la autoridad de un bloque puede evidenciarse “en el trato personal y político entre los miembros del bloque, cuando se notan fisuras en su espacio político, las votaciones son divididas” (legisladora Coalición Cívica).

Dentro de las cualidades que son consideradas como deseables para ejercer la presidencia de un bloque, las/los entrevistados destacaron la capacidad política, de negociación, la flexibilidad frente a determinadas situaciones, conocimiento del campo de actuación, y la referencia con otros actores dentro y fuera de la Legislatura. Como ya se ha señalado, si bien la participación femenina en la conducción de los bloques políticos ha presentado algunos resultados más equilibrados a lo largo del período analizado, a partir del año 2010 esta proporción ha descendido considerablemente, y en el año 2012 solo un bloque fue presidido por una mujer. En el entendimiento de una diputada esto podría deberse a que “el estilo político de los hombres es distinto, se sienten más cómodos entre ellos, entre pares, los acuerdos políticos y el manejo administrativo está en manos de los hombres” (legisladora PRO).

Asimismo, más allá de los números, los comentarios las legisladoras reflejan la escasa injerencia de las mujeres en las decisiones que se adoptan dentro de los bloques, especialmente en aquellos con mayor número de integrantes, tal como lo sugieren dos diputadas pertenecientes a las dos primeras fuerzas mayoritarias:

“El poder se cocina entre los hombres, las decisiones las toman los hombres, inclusive cuando tienen que hacer acuerdos los hacen entre ellos, y las mujeres acompañamos o no” (legisladora FpV).

“Esa mesa chica que se conforma, es una mesa chica de hombres. Nos hemos ido imponiendo, expresando nuestra disconformidad cuando hay algún tema que nos pesca de sorpresa” (legisladora PRO).

Por otro lado, según la visión de algunas diputadas, aquellas mujeres que tienen una participación más activa dentro de su bloque muchas veces son rotuladas de “caprichosas, principistas”. A su vez esta participación implica siempre un esfuerzo y una actitud persistente desde un mismo lugar, desde las mujeres, y no como resultado de un comportamiento espontáneo de los compañeros varones, en tal sentido lo expresa una legisladora:

“No me participan, yo los obligo a la participación, porque si no se plantean los temas en la discusión de la reunión de bloque previa a la sesión de ninguna manera voy a votar acompañando al bloque. Esto marcó un antes y un después, cuando empecé a votar en contra porque no había sido consultada” (legisladora Proyecto Sur).

3. Diferenciación funcional y jerarquías: el trabajo en las Comisiones

Como se señaló en el capítulo anterior la labor realizada en las comisiones permanentes constituye uno de los ejes de trabajo fundamentales del funcionamiento de la Legislatura. Tanto las diputadas como los diputados entrevistados han resaltado la importancia de presidir las comisiones, y por otra parte tener mayoría de miembros en aquellas consideradas “claves”, lo que permite a los bloques con mayor poder político ejercer un control positivo como negativo de la agenda legislativa, es decir, garantizar el

avance de determinados proyectos o bien bloquear el trámite de otros que no sean de su interés o bien contrarios al mismo.

Con relación a las presidencias de las comisiones su relevancia radica en la facultad de fijar el temario a tratarse; el reparto de las mismas reviste un carácter estrictamente político, de relación de fuerzas. Si bien no se establece formalmente una jerarquía entre las Comisiones Permanentes, en la percepción de legisladoras y legisladores, algunas de ellas son consideradas como claves dentro del ámbito legislativo, en particular aquellas donde se supone se concentra el poder, especialmente el poder económico⁴⁹.

En tal sentido, las presidencias de las comisiones consideradas más preponderantes en el hacer político se encuentran en poder de la fuerza mayoritaria, o de fuerzas aliadas a la misma, con las cuales se puede llegar a negociar.

Con respecto a la integración de las comisiones permanentes, como se mencionó en el capítulo anterior, la asignación de las diputadas y los diputados en primer término surge de un proceso de negociación en el seno de cada bloque político, donde en principio cada uno de ellos puede manifestar su intención de participar de determinadas comisiones, sea por su interés en el tema o bien por su experiencia previa, y luego la presidencia del bloque lleva la propuesta a una negociación con las otras fuerzas políticas, donde se termina de decidir la integración de las mismas, teniendo en cuenta la representación numérica de cada fuerza, con lo cual los bloques políticos mayoritarios logran colocar mayor cantidad de integrantes en las comisiones, y por ende pueden acceder a un mayor control de las mismas.

Por otra parte, si bien el Reglamento Interno de la Legislatura dispone que la designación de los diputados o las diputadas que integran las comisiones de asesoramiento permanente y sus autoridades debe respetar la diversidad de género, los

⁴⁹Presupuesto, Hacienda, Administración Financiera y Política Tributaria, Obras y Servicios Públicos, Asuntos Constitucionales, Seguridad, Relaciones Interjurisdiccionales, Justicia.

datos consignados en el capítulo anterior y las manifestaciones de las legisladoras demuestran que no siempre se respeta ese criterio.

Más allá de que algunas diputadas eligen priorizar el trabajo en las áreas sociales, o comúnmente relacionadas con el cuidado de otros (Promoción Social, Salud, Educación) o bien relativas a los derechos de las mujeres (Mujer, Infancia, Adolescencia y Juventud), la totalidad de las legisladoras entrevistadas concuerdan en que existe un sesgo de género en la integración de algunas comisiones, especialmente relacionado con una clara jerarquización de las mismas. Así las comisiones que tratan *temas duros, económicos, patrimoniales*, como ser Presupuesto, Hacienda, Administración Financiera y Política Tributaria, Asuntos Constitucionales, Obras y Servicios Públicos, Seguridad, consideradas las “más relevantes para la gestión”, han estado históricamente presididas por varones, y por otra parte se encuentran integradas predominantemente por legisladores, teniendo las mujeres una representación en las mismas muy inferior a la que tienen en la Legislatura.

Si bien las legisladoras y los legisladores entrevistados reconocen la posibilidad formal de expresar al interior de sus bloques su interés en participar en determinadas comisiones, y en general manifiestan estar a gusto en las comisiones a las que pertenecen, varias diputadas han señalado la dificultad que les significa querer trabajar determinados temas considerados tradicionalmente masculinos, y en muchos casos la carga de aceptar intervenir en otros, generalmente relegados por los varones, tal como se advierte en el siguiente relato:

“Es como si el lugar que la mujer tiene en la sociedad, ese lugar de cuidado, se reprodujera acá (...) A veces elegimos esos temas (promoción social, educación, salud, niñez) por descarte. A mí me encantaría estar en comisiones de otro tipo pero terminamos en los bloques aceptando (...) Cuando yo tengo que negociar con mi bloque, cuando pido estar en Cultura, en Educación, en Salud, o en Derechos Humanos o Promoción Social, no hay problema. Si yo pido estar en Presupuesto o en Desarrollo Económico, o en Planeamiento u Obra Pública, voy a tener que

pelearme con los varones, va a ser una disputa que voy a plantear” (Legisladora FpV).

Por otra parte, la diferenciación funcional entre mujeres y varones dentro de la Legislatura puede advertirse en otros aspectos. En tal sentido, existe entre las legisladoras entrevistadas la idea de que el varón necesita más tiempo para la política, y que en algunos casos ni siquiera tiene interés en el trabajo de las comisiones, como se advierte en los siguientes relatos:

“En la asignación de las comisiones hay un sesgo de género. Hay muchas mujeres que conozco que van a la Comisión de Presupuesto a debatir y participar aunque no son miembros. Si uno se fija en la reunión de Presupuesto, muchas veces los representantes de los distintos bloques no van a la comisión a las reuniones y hay mujeres que no son parte y van a dar el debate” (legisladora FpV).

“Las mujeres somos más prolijas en el manejo de las comisiones; generamos las reuniones de comisión, tratamos de respetar los días de reunión, somos más aplicadas, el hombre es quizás más político, necesita más tiempo para su política, a veces ni siquiera tiene interés en la comisión, pero manejar una comisión es una responsabilidad a la que hay que dedicarle tiempo” (legisladora PRO).

Asimismo, desde otra lógica, algunos legisladores admiten la falta de representación masculina en ciertas comisiones, toda vez que delegan algunos temas en las mujeres, como ser niñez, mujer, promoción social, cultura, reconociendo que “los varones no somos tan proclives a ocuparnos de esos temas” (legislador PRO).

4. Aporte diferencial de las mujeres a la actividad legislativa. La mirada de las mujeres en la política

Como ha señalado la literatura sobre cuotas de género, uno de los argumentos esgrimidos a su favor es el de “la diferencia que las mujeres aportan al mundo generizado de las instituciones, tradicionalmente masculinas” (Osborne 2005: 5). Desde la perspectiva de la mayoría de los legisladores y las legisladoras entrevistadas, las mujeres aportan una mirada diferente a los temas que se trabajan y tienen un estilo político distinto al desplegado por sus pares masculinos. Esta mirada distintiva en principio se relacionaría con la experiencia de vida de las mujeres, en la mayoría de los casos con cuestiones culturales, por un lado la propia experiencia de la discriminación y por el otro el rol de la mujer en la sociedad, lo que las llevaría a tener una mirada más social, la mirada de madre.

En tal sentido, en la mayoría de las entrevistas surge primeramente la referencia a una mayor sensibilidad que guía la actuación de las mujeres en la política, la intención de trabajar en pos de mejorar la calidad de vida de los otros, de aportar una mirada más humana en todos los temas que se traten, aún en asuntos más áridos o relacionados con aspectos a primera vista económicos. En el discurso predominante, esta sensibilidad es valorada positivamente, y no como una debilidad de la mujer; en palabras de un legislador “la mirada de la mujer en ciertos temas es diferente a la del hombre, y no por eso le quita dureza al debate” (legislador Bases para la Unión). Sin embargo, algunas legisladoras señalan la tendencia de sus colegas mujeres a reprimir esa sensibilidad en pos de adaptarse al estilo político masculino, tal como lo expresa una legisladora:

“La mujer es más propensa a no acostumbrarse a lo que no le gusta, es ese nivel de sensibilidad, de fortaleza, y las mujeres creo que tenemos más permitido desarrollarlo en un ámbito, es 100 por ciento cultural, no niego que un hombre no puede tener un cierto nivel de sensibilidad pero tal vez al ser culturalmente más reprimido no lo puede demostrar en un ámbito como este, sin embargo en esta represión de lo sensible yo veo muchas mujeres que se masculinizan en ese sentido, lo reprimen, lo ves en la postura, en el lenguaje, en la retórica” (legisladora Coalición Cívica).

En tal sentido, como se advierte en el siguiente relato, algunas legisladoras perciben cierto nivel de violencia y de trato descalificatorio en los debates parlamentarios, lo que en muchos casos les genera un obstáculo para el desarrollo pleno de su actividad política y legislativa, dado que en general acostumbran a manejarse con otros códigos.

“Técnicamente son igualitarias las condiciones de participación en el recinto. Pero en esta Legislatura, en este período especialmente, el debate parlamentario tiene un nivel de violencia en las formas que quizás por cuestiones de género a nosotras nos genera un obstáculo más importante. Las mujeres estamos educadas desde chicas para manejarnos con otros códigos, pero ese código de la chicana permanente, que es muy violenta, descalificatoria, es de una violencia que a las mujeres no nos educaron, no estamos sociabilizadas para esa violencia, los varones sí, los hombres son educados para manejarse con esos códigos. Y a nosotras nos pone en un lugar de más vulnerabilidad en ámbitos con esta violencia” (legisladora FpV).

Asimismo, otra de las cualidades mencionadas por casi todas las legisladoras entrevistadas es la vocación por el diálogo que caracteriza a su criterio a las mujeres: “Creo que es fundamental el diálogo en las mujeres, el análisis más profundo de los distintos temas, los hombres cuando discuten plantean hacemos esto o no lo hacemos, la mujer pone en duda y discute” (legisladora Proyecto Sur).

No obstante algunos valores y características comunes que puedan señalarse respecto del desempeño parlamentario y político de las mujeres, no puede dejar de reconocerse una amplia diversidad en la personalidad y experiencia de las distintas legisladoras, que marcan estilos políticos diferentes entre ellas, algunos más combativos, otros más negociadores y otros más funcionales a los varones del poder.

5. Valoración del cupo femenino

Con respecto a la valoración de las acciones afirmativas, como el cupo femenino, la gran mayoría de las entrevistadas y los entrevistados, reconocieron la importancia de este tipo de medidas para garantizar el acceso de las mujeres a los cargos de representación política.

En casi la totalidad de los relatos de las legisladoras se advierte una valoración positiva de la experiencia del cupo. Si bien algunas opiniones reconocen que muchas veces hay mujeres que entran en las listas porque son las esposas de, hermanas de, no dejan de mencionar los cambios y avances que se han producido, porque una vez ingresadas las mismas mujeres, salvo excepciones, siguen peleando por esos espacios; así lo demuestran las expresiones de dos legisladoras:

“Las acciones como el cupo hicieron posible que la igualdad sea posible. Si no existiera el cupo las mujeres no existiríamos, esa es la sensación, alguna manera de reglamentar esta necesidad de igualdad tiene que haber” (legisladora FpV).

“Cuando yo no participaba en política, me parecía intrascendente el cupo femenino. Estando en la actividad me doy cuenta que ha sido un primer gran paso para instalarnos. El segundo paso que nosotras tenemos que ganar es esa paridad de trato, esto es gradual, esta es una lucha larga, a veces una siente que permanentemente tiene que estar demostrando su opinión sobre los temas, cuando ellos dan por descontado lo que opina cada uno” (legisladora PRO).

Asimismo, la mayoría de las diputadas y diputados entrevistados consideraron que la actividad política aún no alcanzó un grado de madurez como para poder funcionar de manera equitativa sin el cupo; aún se reconoce la existencia de situaciones de discriminación y desigualdad en el acceso de las mujeres a las candidaturas políticas, y algunos resaltaron el temor de que se produzcan retrocesos al respecto, tal como lo señala un legislador:

“Todavía la mujer tiene lugares vacantes para ocupar. No estamos en condiciones de sacar el cupo porque podríamos caer en la tentación de volver para atrás, estamos en una etapa que no está sólida todavía, tampoco a otros niveles” (legislador FpV).

Por otra parte, la mayoría de las legisladoras entrevistadas manifestó con preocupación que el cupo actúa aún como un *techo* y no como un *piso mínimo* para la representación de las mujeres. En algunos relatos se destaca la dificultad persistente en ciertas fuerzas políticas, algunas tradicionales y otras no tanto, para incluir a las mujeres en sus listas, como se advierte en el relato de estas dos legisladoras:

“Ellos (los hombres) consideran que el 30% es el techo. Y no es así, la ley de cupo habla de un mínimo. Cuesta muchísimo, yo vengo del radicalismo, es terrible, yo no hubiera llegado a legisladora si hubiese seguido en el radicalismo, es muy pero muy machista, tiene una concepción aún demasiado machista” (legisladora Bases para la Unión).

“Hoy el cupo es el techo de los partidos, no doy más ni quiero dar más.... Y no se cuestiona. A nosotros nos dieron un lugar para mi agrupación y mujer, yo soy más cupo que nunca” (legisladora Coalición Cívica).

Por su parte, aquéllos legisladores y legisladoras que se manifestaron en contra del cupo sostuvieron argumentos similares a los descritos en el primer capítulo al tratar las posturas contrarias a las cuotas, principalmente priorizar el criterio del mérito, y observar que las mujeres que están más calificadas no necesitan del cupo para participar de los espacios políticos, es más esto las estigmatizaría o perjudicaría, como señala un legislador:

“Estoy en contra del cupo femenino. Creo que las mujeres que están y se destacan no necesitan para nada del cupo. Creo que la representación de la mujer es

necesaria en las listas, más allá del cupo, es necesario para la oferta electoral, es necesaria para los partidos políticos tener mujeres, la presión viene de otro lado, además las mujeres están ocupando ese espacio”(legislador PRO).

Sin embargo, a pesar de no apoyar este tipo de medidas, algunos legisladores reconocieron la necesidad de imponer legalmente acciones afirmativas para integrar a las mujeres en las listas:

“Esto fue una imposición porque tal vez nosotros, los hombres no cumplíamos con lo que decíamos, entonces al no cumplir para integrar las listas o para tener una participación activa, la mujer necesitaba que lo impongan por un cupo, pero no debió haber hecho falta, hubiese sido más valorable” (legislador Confianza Pública).

Por último, varias legisladoras han presentado propuestas para aumentar el cupo femenino en la Ciudad y llevarlo a un 40% o 50%. Sin embargo, no todas las mujeres demuestran interés en esta medida, o directamente se expresan en desacuerdo, como lo manifiesta una legisladora:

“Llegar al 40 o al 50% me parece demasiado, como darnos un paraguas protector, que ya a esta altura del partido tendríamos que ir ganándolo nosotras. Lo que digo es que vengo de este partido que en las elecciones ha puesto una gran cantidad de mujeres; nos hemos ganado un espacio y podemos seguir peleándolo desde este lugar. Un poquito también tiene que influir la capacidad personal, la formación....” (legisladora PRO).

6. Reflexiones finales

Las percepciones de legisladoras y legisladores expuestas en este capítulo refuerzan las conclusiones arribadas en el capítulo anterior con relación a las desigualdades en el

acceso a ciertos cargos de autoridad como las vicepresidencias de la Legislatura, y la diferenciación jerárquica y funcional del trabajo legislativo. Asimismo, ponen de manifiesto ciertos aspectos de la desigualdad entre mujeres y varones que no surgen claramente de los datos numéricos, como la utilización del lenguaje, la valoración de las opiniones y del trabajo, la participación en las negociaciones políticas, la injerencia en las decisiones adoptadas en los bloques, y la influencia de prejuicios de género en las interacciones de mujeres y varones, mujeres entre sí y varones entre sí. En este sentido, los relatos ponen en cuestión si la existencia de una “masa crítica” de mujeres en la Legislatura configura por sí sola una condición que pueda garantizar una transformación en las relaciones de poder dentro del seno de esta organización.

CONCLUSIONES

Los obstáculos que han enfrentado las mujeres para ejercer sus derechos políticos, especialmente luego de conquistar el voto, el derecho de ser elegidas para ocupar cargos públicos, ha despertado la necesidad de adoptar medidas de acción afirmativa, como las cuotas electorales de género, a fin de neutralizar los procesos discriminatorios y garantizar una igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres en lo que refiere a la participación política.

En este contexto, Argentina fue pionera en establecer cuotas legales con la sanción de la Ley 24.012 de Cupo Femenino, exigiendo a los partidos políticos la inclusión de un mínimo del 30% de mujeres en las listas de candidatos a los cargos legislativos como condición para su oficialización. Por otra parte, casi todas las provincias han incorporado las cuotas de género en sus legislaciones electorales, aunque en ciertos casos con algunas diferencias respecto de la ley nacional en cuanto al porcentaje mínimo de la cuota, la exigencia del mandato de posición y el carácter neutral en términos de género.

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que se rige por el Código Electoral Nacional, en su Constitución ha establecido que las listas de candidatos a cargos electivos no pueden incluir más del 70% de personas del mismo sexo con probabilidades de resultar electas, y ha fijado un mandato de posición de manera que no se puede incluir a tres personas de un mismo sexo en orden consecutivo. Asimismo, como se ha desarrollado oportunamente, la Constitución de la Ciudad ha incluido en su articulado distintas disposiciones tendientes a promover y garantizar la igualdad real de trato y oportunidades entre mujeres y varones en todos los ámbitos, mediante la implementación de políticas públicas, como las medidas de acción positiva.

En este marco, esta investigación ha descripto en primer término el impacto que las cuotas electorales de género han tenido en el ingreso de mujeres a la Legislatura porteña. En tal sentido, la “masa crítica” de mujeres con la que cuenta la Legislatura

desde sus comienzos, incluso desde los últimos años del Concejo Deliberante, puede ser objeto de algunas consideraciones a la luz de las teorías sobre género y organizaciones presentadas oportunamente.

Conforme la perspectiva de la “masa crítica”, la existencia de esa proporción significativa de mujeres dentro de una organización favorecería el logro de condiciones de igualdad entre varones y mujeres (Borner, Caminotti, Marx y Rodríguez Gustá 2009), tanto en la división de tareas como en el acceso a cargos de autoridad y poder. Por otra parte, según la teoría de las “organizaciones generizadas” (Acker 1990), las organizaciones producen y reproducen desigualdades de género que tienden a favorecer a los varones independientemente del número de mujeres que las integren, en tanto subyacen en su funcionamiento interpretaciones culturales asociadas a determinadas tareas o posiciones, que tienden a subestimar y subordinar lo femenino a lo masculino.

1. Principales hallazgos de la investigación

La Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires ha incorporado un importante número de diputadas desde su primera elección en 1997 hasta 2011, contando con un 37% de mujeres en la actualidad (2013). Sin embargo, conforme el análisis efectuado puede afirmarse que la estructura de oportunidades de acceso a los cargos de autoridad y poder dentro de la Legislatura presentan algunos matices con respecto a la igualdad de género.

Como surge de la investigación realizada, en términos generales no se advierte una situación de exclusión de las mujeres en el seno de la Legislatura, sino que algunos aspectos de las relaciones de poder se presentan como más o menos opresivos que otros en términos de género, en línea con las expectativas teóricas de autoras como Britton (2000). En tal sentido, uno de los aspectos que presenta un mayor grado de desigualdad y de dificultad para la participación de las mujeres se refleja en la casi nula presencia femenina en las Vicepresidencias de la Legislatura a lo largo del todo el período analizado. Este hallazgo adquiere especial relevancia toda vez que estos cargos han sido

señalados en la totalidad de las entrevistas como los más importantes dentro de la estructura de la organización. Como se ha explicado, en la práctica estas autoridades se eligen por acuerdos políticos de los distintos bloques, y corresponden a las fuerzas políticas mayoritarias, que han priorizado varones y no han designado mujeres en estas posiciones. Si bien la Presidencia del cuerpo es actualmente y fue en otros períodos ejercida por mujeres, la misma constituye un cargo resultante de la elección popular.

Otro de los aspectos analizados, el acceso a la conducción de los bloques políticos, presenta matices respecto de la participación de varones y mujeres. En tal sentido, en el acceso a las presidencias de los bloques la Legislatura presentó algunos resultados más equilibrados, aunque no constantes a lo largo del período analizado; cabe señalar que en algunos períodos la proporción de bloques presididos por legisladoras y legisladores ha sido más equilibrada y que dos bloques numéricamente significativos han estado oportunamente liderados por mujeres. Sin embargo, el número de bloques presidido por legisladoras ha disminuido considerablemente en los últimos años y el análisis de las entrevistas revela que la escasa participación femenina en estos cargos podría asociarse con algunas percepciones en torno al estilo político de mujeres y varones. En tal sentido, algunos relatos sugieren que los hombres se sienten más cómodos entre ellos, que vivencian la política con mayor naturalidad y menor carga de exigencia, mientras que las mujeres suelen ser más concretas, prefiriendo diálogos y encuentros con contenidos y objetivos precisos, lo cual en algunos casos les dificultaría el sostener este tipo de posiciones. Este último rasgo adquiere especial relevancia si se tiene en cuenta que la importancia estratégica de estos cargos reside en que las autoridades de los bloques deciden la agenda de la Legislatura y representan al bloque en todos los ámbitos colectivos dentro del cuerpo y fuera de él.

Por su parte, el análisis del ejercicio de las presidencias de las comisiones revela resultados favorables a las mujeres, ya que en varios períodos la participación de las mismas ha superado su representación en el cuerpo y en términos generales ha sido amplia en cuanto a la jurisdicción temática de las comisiones. Sin embargo, no pueden dejar de señalarse la persistencia de algunos sesgos de género que se advierten en el

hecho de que algunas comisiones que han sido presididas casi exclusivamente por legisladoras responden a temáticas culturalmente consideradas femeninas (como temas sociales, niñez, adolescencia, derechos de las mujeres), y otras que han sido presididas casi exclusivamente por legisladores trabajan temas vinculados al poder (en todos sus aspectos: político, económico, financiero) y considerados masculinos, en concordancia con hallazgos de estudios anteriores sobre el Congreso de la Nación Argentina (Borner, Caminotti, Marx y Rodríguez Gustá 2009).

Con relación a la composición por sexo de las comisiones, los resultados de la investigación evidencian una tendencia a la división sexual del trabajo legislativo, ya advertida en otros estudios sobre el tema (Borner, Caminotti, Marx y Rodríguez Gustá 2009). En tal sentido se advierte claramente una marcada presencia masculina en aquellas consideradas “claves” en términos de poder político y económico, así como en otras asociadas a temas tipificados como femeninos se encuentra una integración mayoritariamente de mujeres. Cabe señalar que esta división sexual del trabajo legislativo no sería producto de un interés especial de las legisladoras en determinados temas, quienes en la mayoría de los casos han manifestado la necesidad de contar con un cupo para garantizar una participación más igualitaria en las comisiones, particularmente en aquellas que son controladas por varones.

Si bien el acceso de las mujeres a los cargos de poder en el seno de la Legislatura ha presentado resultados avanzados en algunos ámbitos, algunos preconceptos de género se manifiestan en otros aspectos menos visibles, como la percepción de que las mujeres que logran acceder a cargos de jerarquía siempre deben “demostrar más”, justificando la posición que ocupan y haciendo frente a los prejuicios sobre su capacidad política y de trabajo, situación que en general no padecen los varones, a quienes se da por supuesto que se encuentran capacitados para ocupar esos lugares.

Por otra parte, de acuerdo con las entrevistas realizadas, los prejuicios sexistas que atraviesan la Legislatura como lugar de trabajo también se hacen manifiestos en otras situaciones cotidianas. En este sentido, al referirse a la desigualdad las legisladoras

resaltaron los aspectos informales, como las dificultades para lograr una participación plena e igualitaria en los espacios de decisión y acuerdo político, la utilización del lenguaje, la preeminencia de la voz masculina en las discusiones parlamentarias (particularmente en los bloques más numerosos), las críticas e ironías hacia las legisladoras con mayor protagonismo, y la persistencia de prejuicios con relación a los posibles vínculos interpersonales entre legisladoras, o entre legisladoras y legisladores, especialmente si pertenecen a distintos signos políticos.

2. Reflexiones finales

A fin de dar respuesta a nuestro principal interrogante, resulta pertinente vincular las consideraciones expuestas respecto de la participación de las legisladoras en el seno de la Legislatura a la luz de los procesos de generización señalados por Acker (1990) (capítulo 1). Como indica esta autora, la generización organizacional tiene lugar a partir de una serie de procesos de interacción que se dan dentro de una organización. En el caso de la Legislatura de la Ciudad se pudo advertir que la misma presenta algunas características de las “organizaciones generizadas”. En tal sentido, la generización dentro de este ámbito legislativo se hace evidente en la construcción de jerarquías, la división sexual del trabajo, y en las interacciones entre mujeres y varones, mujeres entre sí y varones entre sí, aspectos que han sido resaltados a lo largo de la investigación.

Como se pudo advertir en la investigación realizada, diversos aspectos del funcionamiento de la Legislatura, especialmente en lo que hace a los códigos y comportamientos informales, responden a determinadas construcciones culturales en torno a lo femenino y lo masculino y expresan prejuicios que aún persisten en nuestra sociedad y que las personas trasladan a su lugar de trabajo, en este caso el ámbito legislativo.

Sin embargo, debe destacarse que en la Legislatura también existen ámbitos menos opresivos en términos de género (Britton 2000), en los cuales se han demostrado

resultados más equitativos en cuanto a la participación de las mujeres, mientras que otros espacios todavía presentan mayores dificultades para el acceso de las mismas.

En tal sentido, la experiencia de la Legislatura de la Ciudad demuestra que las acciones afirmativas como el cupo femenino continúan siendo un primer gran paso para romper la inercia de la discriminación y permitir que las mujeres accedan a las instituciones legislativas. Asimismo, como surge de la investigación, la participación de las mismas no se agota en el hecho de acceder a una banca, sino que es una lucha constante y diaria por ir conquistando espacios de poder. En este sentido, si bien los sesgos y los estereotipos de género que atraviesan la cultura organizacional pueden limitar en cierta medida la posibilidad de producir transformaciones que generen mayor igualdad entre mujeres y varones, los avances señalados con relación a la participación de las legisladoras en algunos ámbitos de la Legislatura demuestran que los números sí cuentan y que la presencia de una “masa crítica” de mujeres no solo tiene valor simbólico sino también una significación real y concreta para introducir progresivamente cambios en la estructura de oportunidades y en la construcción de jerarquías en pos de instituciones políticas más igualitarias en términos de género.

TABLAS

Tabla 1.1

Mujeres en los Parlamentos, porcentajes por regiones y promedio mundial (2013)

	Cámara Baja o única	Cámara Alta o Senado	Ambas Cámaras Combinadas
Países Nórdicos	42%	-----	-----
América	24.8%	25%	24.8%
Europa (miembros de la OSCE, incluidos los países nórdicos)	24.4%	22.6%	24%
Europa (miembros de la OSCE, excluidos los países nórdicos)	22.7%	22.6%	22.7%
África sub-sahariana	21.3%	18.1%	20.9%
Asia	18.8%	14.2%	18.3%
Estados Árabes	15.7%	6.8%	13.8%
Pacífico	12.8%	36%	15.4%
Promedio Mundial	21.3%	18.8%	20.9%

Fuente: Unión Interparlamentaria (datos actualizados al 1 de julio de 2013)

Tabla 3.1

Participación de las Mujeres en el Concejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires
(1983-1993)

Año	Bancas en juego	Mujeres Electas (n)	Mujeres electas (%)
1983	60	6	10
1985	30	3	10
1987	30	0	0
1989	30	2	6,6
1991	30	2	6,6
1993*	30	7	23,3

*Bajo vigencia de la Ley de Cupo Femenino.

Fuente: Albein (2007:6)

Tabla 3.2

Diputadas y Diputados electos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (1997-2011)

Año	Diputados/as electos/as	Diputadas (%)
1997	60	35
2000	60	37
2003	60	38
2005	30	37
2007	30	33
2009	30	40
2011	30	37

Fuente: Elaboración propia con base en datos brindados por el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Tabla 4.1

Mujeres en la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (1997-2012)

Período	Diputadas (%)*
1997-2000	33
2000-2003	37
2003-2005	40
2005-2007	37
2007-2009	35
2009-2011	35
2011-2012	37

*Valores tomados al inicio de cada período legislativo.

Fuente: Elaboración propia con base a datos del Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (1997-2010) y del Sitio Web <http://www.legislatura.gov.ar> (2011-2012).

Tabla 4.2

Composición por sexo de las Presidencias de las Comisiones Permanentes (2000-2012)

Período	Diputadas (%)*	Comisiones presididas por mujeres (%)**
2000-2003	37	50
2003-2005	40	36
2005-2007	37	35
2007-2009	35	39
2009-2011	35	50
2011-2012	37	50

*Valores tomados al inicio de cada período legislativo.

**Estos valores consideran únicamente el cargo de presidente/a de las comisiones en los períodos legislativos señalados.

Fuente: Elaboración propia con base a datos brindados por la Dirección de Coordinación de Comisiones de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Tabla 4.3

Composición por sexo de las Comisiones Permanentes (2000-2012)

Comisiones Femeninas	Comisiones Masculinas	Comisiones sin sesgo por sexo
1) Mujer, Infancia, Adolescencia y Juventud	1) Seguridad	1) Desarrollo económico, Mercosur y Empleo
2) Promoción e Integración Social	2) Presupuesto, Hacienda y Administración Financiera	2) Ecología
3) Salud	3) Relaciones Interjurisdiccionales	3) Turismo y Deporte
4) Cultura	4) Tránsito y Transporte	4) Legislación del Trabajo
5) Comunicación Social	5) Asuntos Constitucionales	5) Vivienda
6) Defensa de Usuarios y Consumidores	6) Justicia	6) Protección y Uso del Espacio Público
7) Educación	7) Obras y Servicios Públicos	7) Planeamiento Urbano
8) Derechos Humanos	8) Legislación General	
9) Descentralización y Participación Ciudadana		

Fuente: Elaboración propia con base a datos brindados por la Dirección de Coordinación de Comisiones de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Tabla 4.4
Composición por sexo de las Juntas (2000-2012)

Período	Diputadas (%)*	Mujeres en la Junta de Ética, Acuerdos y Org.de Control (%)	Mujeres en la Junta de Interpretación y Reglamento (%)
2000-2003	37	0	33
2003-2005	40	0	28
2005-2007	37	12	11
2007-2009	35	18	43
2009-2011	35	27	33
2011-2012	37	27	22

*Valores tomados al inicio de cada período legislativo.

Fuente: Elaboración propia con base a datos brindados por la Dirección de Coordinación de Comisiones de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

BIBLIOGRAFIA Y FUENTES CONSULTADAS

Acker, Joan (1990). "Hierarchies, Jobs and Bodies: A Theory of Gendered Organizations", *Gender and Society*, Volume 4, Number 2: 81-95.

Albaine, Laura (2007). "Mujeres representantes: desde el Concejo Deliberante a la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires (1983-2007)", Cuartas Jornadas de Jóvenes Investigadores, Instituto Gino Germani, Buenos Aires, Septiembre de 2007.

Archenti, Nélica. (2004). "¿Qué han hecho las legisladoras? Impacto de las cuotas en el Congreso Argentino", Prepared for delivery at the 2004 Meeting of Latin American Studies Association. Las Vegas, Nevada, October 7-9.

Archenti, Nélica (2002). "Los caminos de la inclusión política, acciones afirmativas de género". En *Hombres públicos, Mujeres públicas*, Silvia Vázquez editora. Buenos Aires: Friedrich Ebert Stiftung, Fundación Sergio Karakachoff, pp. 25-58.

Archenti, Nélica (2000). "Representación, Ley de Cuotas y Sistemas Electorales", Postdata, *Revista de Reflexión y Análisis Político* N° 6, Buenos Aires, Julio, pp. 171-194.

Archenti, Nélica, Tula María Inés (eds.) (2008). "Mujeres y Política en América Latina", Buenos Aires: Heliasta.

Archenti, Nélica, Johnson, Niki (2006). "Engendering the Legislative Agenda with and without Quotas. A comparative Study of Argentina and Uruguay", XX World Congress of the International Political Science Association. Fukuoka, Japan, July 9-13.

Barrancos, Dora (2010). "*Mujeres de la Sociedad Argentina. Una historia de cinco siglos*", Editorial Sudamericana, Buenos Aires.

Barry, Carolina (comp.) (2011). "*Sufragio Femenino. Prácticas y debates políticos, religiosos y culturales en Argentina y América*", EDUNTREF, Buenos Aires.

Borner, Jutta, Caminotti, Mariana, Marx, Jutta y Rodríguez Gustá, Ana Laura (2009). "*Ideas, presencia y jerarquías políticas. Claroscuros de la igualdad de género en el Congreso Nacional de Argentina*". Buenos Aires: PNUD, Prometeo Libros.

Britton, Dana M. (2000). "The Epistemology of the Gendered Organization", *Gender and Society*, Vol. 14, N° 3: 418-434.

Calvo, Ernesto (2007). "Apuntes para entender la actividad legislativa en el Congreso de la Nación Argentina". En *La dinámica de la democracia. Representación, instituciones y ciudadanía en Argentina*, Emiliozzi, Sergio, Pecheny Mario, Unzué, Martín (comps.). Buenos Aires: Prometeo Libros, pp. 201-216.

Caminotti, Mariana (2009b). "En el nombre de la Democracia. La invención del cupo femenino y la difusión de cuotas electorales en la Argentina". Tesis presentada para obtener el grado de Doctor en Ciencia Política, Universidad Nacional de San Martín, Escuela de Política y Gobierno.

Caminotti, Mariana (2009a). "Género e Instituciones políticas en escenarios federales: interrogantes y líneas de investigación". *Prácticas de Oficio. Investigación y reflexión en Ciencias Sociales*, N° 4, Agosto.

Caminotti, Mariana (2008). "Derribar los muros indebido. Reflexiones en torno de las leyes de cupo femenino en Argentina". En *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, Año 14 (25): 13-33.

Caul, Miki (2001). "Political Parties and the Adoption of Candidate Gender Quotas: A Cross-National Analysis". *The Journal of Politics*, Vol. 63, N° 4: 1214-1229.

Crocker, Adriana (2005). "Gender Quota Laws in Latin America. Explaining Cross-National and Sub-National Diffusion". PhD. Dissertation, Northern Illinois University.

Dahlerup, Drude (2006). "What are the effects of Electoral Gender Quotas? From studies of quotas discourses to research on quota effects". Paper prepared for the International Political Science Association's World Congress, Fukuoka, Japan, July.

Dahlerup, Drude (2005). "The Theory of a "Critical Mass" Revisited", Paper prepared for the Annual Meeting of the American Political Science Association. Washington D.C, September 1-4.

De Barbieri García, Teresita (2002). "Acciones afirmativas: Antecedentes, definición y significados. Aportes para la participación de las mujeres en los espacios de poder", En *Memorias del Foro Mujeres y Política*. Instituto Nacional de las Mujeres, pp. 28-34.

dos Santos, Estela (1983). "Las mujeres peronistas". Buenos Aires: Biblioteca Política Argentina, Centro Editor de América Latina.

Ferro, Lilian (2005). "Ser, Estar y Actuar. Mujeres y participación política". Buenos Aires: Feminaria Editora.

Franceschet, Susan, Piscopo, Jennifer (2008). "Gender Quotas and Women's substantive representation. Lessons from Argentina". *Politics and Gender* Vol. 4 (3): 393-425.

Gaba, Mariana (2008). "Aportes de la perspectiva de género a la teoría organizacional" N° 39, Departamento de Investigaciones, Universidad de Belgrano, Buenos Aires.

Gallo, Edit Rosalía, Giacobone, Carlos Alberto (2001). "*Cupo Femenino en la Política*

Argentina: Ley Nacional, Leyes Provinciales, Debates Parlamentarios, Normativa Internacional, Jurisprudencia”, Buenos Aires:Eudeba.

Ginwala, Frene (2005). “Foreword to the 1998 Original Version”. En *Women in Parliament: Beyond Numbers*, Ballington, Julie, Karam, Azza. Sweden: IDEA, pp. 14-17.

Kanter, Rosabeth Moss (1977). “*Men and Women of the Corporation*”. Publishers of New York.

Karam, Azza, Lovendusky, Joni (2005). “Women in Parliament: Making a Difference”. En *Women in Parliament: Beyond Numbers*, Ballington, Julie, Karam, Azza. Sweden: IDEA, pp. 187-212.

Krook, Mona Lena, Lovenduski, Joni and Squires, Judith (2009). “Gender Quotas and Models of Political Citizenship”, B.J.Pol.S. 39, Cambridge University Press: 781-803.

Krook, Mona Lena (2008). “La adopción e impacto de las leyes de cuotas de género: una perspectiva global”. En *Mujer y Política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*, Marcela Ríos Tobar editora. Santiago de Chile: FLACSO, Catalonia, pp. 27-59.

Lázzaro, Alejandra (2008). “El papel de la Justicia en la resolución de conflictos de género. El caso de la Argentina”. En *Mujeres y Política en América Latina*, Archenti, Nélica, Tula María Inés (eds.). Buenos Aires: Heliasta, pp. 55-64.

Lovenduski, Joni (2001). “Women and Politics: Minority Representation or Critical Mass?”, *Parliamentary Affairs*, 54: 743-758.

Marx, Jutta, Borner, Jutta, Caminotti, Mariana (2007). “Las legisladoras. Cupo de género y política en Argentina y Brasil”, Buenos Aires: Siglo XXI.

Matland, Richard E. (2005). “Enhancing Women’s Political Participation: Legislative Recruitment and Electoral Systems”. En *Women in Parliament: Beyond Numbers*, Ballington, Julie, Karam, Azza. Sweden: IDEA, pp. 93-110.

Matland, Richard E., Studlar, Donley T. (1996). “The contagion of women candidates in single-member district and proportional representation electoral systems: Canada and Norway”. *The Journal of Politics*, Vol. 58, N° 3: 707-733.

Osborne, Raquel (2005). “Desigualdad y relaciones de género en las organizaciones: diferencias numéricas, acción positiva y paridad”, *Política y Sociedad*, Vol. 42, N° 2: 163-180.

Palmieri, Sonia (2011). “Gender-Sensitive Parliaments. A global review of good practice”. International Parliamentary Union, Reports and Documents N° 65.

Rodríguez Gustá, Ana Laura (2008). “Las políticas sensibles al género: variedades conceptuales y desafíos de intervención”, *Temas y Debates*, año 12 (16): 109-129.

Sabsay, Daniel A., Onaindia, José M. (1997). “*La Constitución de los Porteños*”. Buenos Aires: Errepar.

Schinelli, Guillermo Carlos (2003). “La Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, Buenos Aires; La Ley.

Schwindt-Bayer, Leslie A. (2009). “Making Quotas Work: The effect of gender quota laws on the election of women”. *Legislative Studies Quarterly*, XXXIV, 1: 5-28.

Shvedova, Nadezhda (2005). “Obstacles to Women’s Participation in Parliament”. En *Women in Parliament: Beyond Numbers*, Ballington, Julie, Karam, Azza. Sweden: IDEA, pp. 33-50.

Squires, Judith (1996). “Quotas for Women: Fair Representation?”. En *Women in Politics*, Lovenduski, Joni y Norris, Pipa (eds.). New York: Oxford University Press, pp. 73-90.

Smith, Dorothy (1990). “The conceptual practices of power, a feminist sociology of knowledge”, Northeastern University Press, Boston.

Suplicy, Marta (1996). “Novos paradigmas nas esferas de poder”, en *Estudos Feministas*, vol.4, núm. 1.

Tula, María Inés (2002). “La Ley de Cupo en la Argentina: La participación de las mujeres en los órganos representativos de gobierno”. En *Hombres públicos, Mujeres públicas*, Silvia Vázquez editora. Buenos Aires: Friedrich Ebert Stiftung, Fundación Sergio Karakachoff, pp. 59-82.

Documentos

Constitución de la Nación Argentina, 1853-1860.

Constitución de la Nación Argentina, 1994.

República Argentina. Ley N° 13.010, B.O. 27 de septiembre de 1947.

República Argentina. Ley Orgánica de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires N° 19.987, B.O. 6 de diciembre de 1972.

República Argentina. Ley N° 24.012, B.O. 3 de diciembre de 1991.

República Argentina. Ley N° 24.588, B.O. 30 de noviembre de 1995.

República Argentina. Ley N° 24.620, B.O. 4 de enero de 1996.

República Argentina. Decreto N° 379/93, B.O. 11 de marzo de 1993.

República Argentina. Decreto N° 939/93, B.O. 11 de mayo de 1993.

República Argentina. Decreto N° 1246/00, B.O. 4 de enero de 2001.

República Argentina. Decreto N° 451/05, B.O. 6 de mayo de 2005.

Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Debates de la Convención Constituyente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 13^a Reunión - 8^a Sesión Ordinaria (Continuación), 23 de Septiembre de 1996.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ley N° 124, BOCBA N° 620, 28 de enero de 1999.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ley N° 305, BOCBA N° 849, 30 de diciembre de 1999.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ley N° 474, BOCBA N° 1030, 19 de septiembre de 2000.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ley N° 1.777, BOCBA N° 2292, 7 de octubre de 2005.

Ciudad de Buenos Aires. Reglamento Interno del Honorable Concejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires (texto actualizado al 31 de agosto de 1992).

Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Reglamento Interno de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y sus normas modificatorias y complementarias.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Boletín Oficial.

Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979.

Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, IV Conferencia Mundial de la Mujer, Beijing, China, 1995.

ENTREVISTAS

Diputadas y Diputados entrevistadas/dos:

1. Gabriela Patricia Alegre, diputada de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Frente para la Victoria.
2. María José Lubertino, diputada de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Frente para la Victoria.
3. Lía Rueda, diputada de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, PRO.
4. Marta Varela, diputada de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, PRO.
5. Rocío Sánchez Andía, diputada de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Coalición Cívica.
6. Adriana Montes, diputada de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Bases para la Unión.
7. Laura Susana García Tuñón, diputada de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Buenos Aires para Todos.
8. Virginia González Gass, diputada de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Proyecto Sur.
9. María Rachid, diputada de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Frente para la Victoria.
10. Claudia Neira, diputada de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Buenos Aires para Todos.
11. María Elena Naddeo, diputada de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Frente Progresista y Popular.
12. Pablo Bergel, diputado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Proyecto Sur.
13. Julio Raffo, diputado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Proyecto Sur.
14. Alejandro Amor, diputado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Frente para la Victoria.
15. Bruno Screnzi Silva, diputado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, PRO.
16. Fernando De Andreis, diputado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, PRO.
17. Franciso Quintana, diputado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, PRO.
18. Daniel Amoroso, diputado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Confianza

Pública.

19. Francisco Nenna, diputado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Frente para la Victoria.
20. Juan Pablo Arenaza, diputado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Bases para la Unión.

Guía de Preguntas de las Entrevistas

- a) Preguntas sobre antecedentes de la persona entrevistada
 1. ¿Cuándo comenzó su mandato actual como diputada/diputado)? ¿Ha cumplido mandatos como legisladora/legislador previamente?
 2. ¿A qué bloque pertenece en la actualidad? ¿Cómo está conformado actualmente su bloque? ¿De qué partido o fuerza política proviene?
- b) Igualdad de trato
 1. Hay quienes sostienen que las mujeres no reciben el mismo trato que los hombres en los ámbitos políticos, y hay quienes piensan que sí. ¿Cómo percibe usted la situación en la Legislatura? ¿Usted diría que hay igualdad de trato hacia los hombres y las mujeres, o encuentra diferencias?
- c) Acceso a espacios de decisión y poder
 2. ¿Cuáles son los cargos de mayor poder en la Legislatura? Conforme su percepción ¿Diría que existe igualdad de oportunidades entre los hombres y las mujeres para acceder a los cargos de decisión y poder, o se manifiestan desigualdades?
 3. ¿Cómo se eligen las autoridades de bloque? ¿Cuál es el papel y qué importancia tienen las jefaturas de los bloques en la Legislatura? ¿Cómo describiría el acceso y participación de las mujeres en las jefaturas de los bloques?
 4. ¿Cuáles son los criterios de asignación de las comisiones permanentes? ¿A su entender los hombres y las mujeres se interesan por los mismos temas, o hay temas en los que se especializan más los hombres y/o las mujeres?
 5. ¿Cuál es el papel y qué importancia tienen las jefaturas de las comisiones permanentes? ¿A su criterio existen comisiones institucionalmente más

relevantes que otras? Cómo describiría el acceso y participación de las mujeres en presidencias de las comisiones?

d) Políticas de acceso (Cupo Femenino)

6. ¿Qué valoración puede hacer del cupo femenino? (Considerando logros, avances, obstáculos y limitaciones)