

PARLAMENTO Y **DEMOCRACIA PARITARIA**

Representación, igualdad y
feminización de la política

PARLAMENTO Y DEMOCRACIA PARITARIA

PARLAMENTO Y DEMOCRACIA PARITARIA

Representación, igualdad
y feminización de la política

Instituto de Capacitación Parlamentaria
(ICaP)

Secretaría Parlamentaria HCDN

Parlamento y democracia paritaria. Representación, igualdad y feminización de la política / Carlos Lazzarini... [et al.]. – 1a ed. – Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo, 2022. 132 p.; 20 x 13 cm.

ISBN 978-987-723-335-3

1. Política. 2. América Latina. 3. Perspectiva de Género. I. Lazzarini, Carlos.

CDD 320.098

© Editorial Teseo, 2022

Buenos Aires, Argentina

Editorial Teseo

Hecho el depósito que previene la ley 11.723

Para sugerencias o comentarios acerca del contenido de esta obra, escribanos a: **info@editorialteseo.com**

www.editorialteseo.com

ISBN: 9789877233353

Las opiniones y los contenidos incluidos en esta publicación son responsabilidad exclusiva del/los autor/es.

TeseoPress Design (www.teseopress.com)

Autoridades

Sergio Tomás Massa

Presidente

Juan Manuel Cheppi

Secretario General

Eduardo Cergnul

Secretario Parlamentario

Rodrigo Rodríguez

Secretario Administrativo

Equipo editorial

Colección Parlamento Futuro – ICaP

Dirección

Carlos G. Lazzarini

Coordinación

Federico D. Quilici

Colaboración

Sofía Ema Balestrini

Martín D'Ascenzo

Florencia Laudonia

Gabriel Livov

Rodrigo Páez Canosa

Autoridades y equipo del Instituto de Capacitación
Parlamentaria de la Secretaría Parlamentaria de la HCDN

Dirección de Servicios Electrónicos de la Dirección
General de Informática y Sistemas de la HCDN

Índice

Nota preliminar	13
Prólogo	15
<i>Mónica Litz</i>	
Paridad, elecciones y acceso a la representación.....	19
<i>María Inés Tula</i>	
La experiencia y la sanción de la Ley de Paridad en la provincia de Buenos Aires	37
<i>Sebastián Galmarini</i>	
El camino hacia una democracia paritaria	47
<i>Mariana Caminotti</i>	
Hacia la primera constituyente paritaria: género y política en Chile	59
<i>Julieta Suárez-Cao</i>	
La democracia paritaria en América Latina: una evaluación de los regímenes electorales de género.....	77
<i>Flavia Freidenberg</i>	
Hacia la paridad: representación política y administración legislativa	101
<i>Gisela Manero, Jimena Boland y Castilla y Catalina Cirio</i>	
Reflexiones finales sobre la construcción de la igualdad y la representación política en el ámbito legislativo.....	121
<i>Sofía Ema Balestrini</i>	
Biodata de los autores	127

Nota preliminar

Esta publicación es producto de un ciclo de charlas que se realizaron a lo largo del primer semestre del año 2021 en el marco del *webinar Parlamento y Democracia Paritaria*, y forma parte de la Colección Parlamento Futuro impulsada por el Instituto de Capacitación de la Secretaría Parlamentaria de la HCDN.

Desde el ICaP queremos agradecer muy especialmente el interés, la generosidad y la amabilidad de María Inés Tula, Sebastián Galmarini, Mariana Caminotti, Julieta Suárez-Cao, Flavia Freidenberg, Gisela Manero, Jimena Boland y Castilla, y Catalina Cirio por ser parte de esta iniciativa. Sus aportes, ideas y reflexiones prestigian al ICaP como espacio de formación y conocimiento, pero también jerarquizan el rol de la HCDN como ámbito de diálogo y construcción de consensos.

Prólogo

MÓNICA LITZA¹

Las democracias occidentales, tan bien caracterizadas y analizadas por autores como Macpherson (1982), Bobbio (1986) y Held (1997), se encuentran actualmente en crisis. Muchos pensadores, como por ejemplo el de alguien que colabora intensamente con el ICaP, Innerarity (2019), sostienen la necesidad de repensarlas y adaptarlas a las necesidades y velocidades del siglo XXI. Estas democracias se erigieron como representativas bajo el principio de representación liberal, siendo los partidos políticos los intermediarios entre la sociedad y el Estado. Sin embargo, en las últimas décadas, la crisis de representación fue minando la legitimidad de los partidos políticos y de las instituciones estatales, al no poder canalizar las crecientes demandas de sociedades cada vez más complejas e interrelacionadas. Asimismo, la desigualdad, que siempre ha sido una característica de nuestras democracias latinoamericanas, comienza también a sentirse con claridad en las democracias centrales, las cuales experimentan niveles de concentración de la riqueza sin precedentes.

Hacia fines del siglo XX, en este contexto político, social y económico, se empiezan a escuchar otras voces que buscan impulsar y construir una democracia distinta. Este nuevo paradigma, conocido como *democracia paritaria*, fue impulsado en gran parte por el movimiento feminista motivado, entre otras causas, por la escasa participación formal de las mujeres en la vida política, por la desigualdad en el acceso a la representatividad y por el control de los recursos

¹ Diputada nacional.

del Estado por parte de los varones en las tradicionales democracias del siglo XX.

En el año 2007, el Consenso de Quito reconoce por primera vez la paridad como un elemento clave para nuestras democracias. Se plantea la necesidad de alcanzar la igualdad en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación y representación social y política, y en las relaciones familiares al interior de los diversos tipos de familia, las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales. Estos elementos constituyen una meta para erradicar la exclusión estructural de las mujeres.

La Argentina, particularmente en el Congreso de la Nación, ha sido pionera en la inclusión y participación de las mujeres en el ámbito político y en las elecciones legislativas en condiciones de igualdad. En este sentido, nuestro país en el año 1991 sancionó la Ley de Cupo Femenino (Ley N.º 24.012). Sin embargo, aquello que se pensó como un piso para la participación femenina terminó funcionando, en el tiempo, como un techo para las posibles candidaturas. Este proceso de democratización de la participación política fue replicándose en toda la región.

En el año 2016, con la sanción de una ley de paridad en la provincia de Buenos Aires, comienza en nuestro país una ola paritaria, que produce un efecto de iteración a nivel subnacional, y llega finalmente al Congreso de la Nación al año siguiente. El debate bonaerense sobre la paridad en la provincia se instala gracias al contexto social del momento, las demandas históricas de las mujeres y la incorporación de la discusión en la agenda; en un gesto simbólico que refleja la coyuntura social y cultural del período, la ley se sanciona en el aniversario del 1.º “Ni una menos”. En la actualidad, gracias a la ley de paridad bonaerense y su implementación, en la provincia de Buenos Aires podemos afirmar que tenemos ambas cámaras con una representación paritaria, con igual o más cantidad de mujeres.

En la Argentina, hacia el año 2017, el Congreso comienza a debatir la necesidad de una legislación paritaria

a nivel nacional. Así, el 23 de noviembre de 2017, la H. Cámara de Diputados de la Nación (HCDN) sanciona la Ley N.º 27.412, que establece la paridad de género en ámbitos de representación política, la cual fue promulgada el 15 de diciembre de 2017 a través del *Boletín Oficial*, en el Decreto 1035/2017.

Contemplando la necesidad de seguir avanzando en la igualdad y en el trabajo legislativo con perspectiva de género, durante el año 2019, el presidente de la HCDN, Sergio Massa, a través de la Resolución N.º 1657/19, dispuso que la constitución de las presidencias de las comisiones legislativas sean elegidas en consonancia con la ley de paridad, distribuyendo los cargos de acuerdo con la paridad de género.

En este marco, el Instituto de Capacitación Parlamentaria (ICaP) de la Secretaría Parlamentaria de la HCDN se propuso, en un marco de pluralidad de ideas y diversidad, generar un espacio de reflexión abierto a toda la ciudadanía. Para ello convocó a especialistas con vastas trayectorias, tanto en lo académico como en la gestión pública, a reflexionar sobre los retos de la democracia paritaria y el trabajo legislativo, con especial interés en identificar los límites y desafíos de su implementación, indagar en los ejemplos sobre democracia paritaria en la región, analizar su funcionamiento con base en nuestro sistema electoral y proponer nuevas líneas de acción en el debate. Iniciativa que celebro profundamente y que espero sea aprovechada para su debate y profundización de la temática que nos convoca.

Paridad, elecciones y acceso a la representación

MARÍA INÉS TULA

La presentación de hoy toma como punto de partida la idea de cómo se entrelazan los Parlamentos, los Congresos con el concepto de democracia paritaria. La democracia paritaria implica un cambio de paradigma y define un modelo de democracia en el que la paridad y la igualdad sustantiva encarnan los ejes sobre los cuales se asienta un Estado inclusivo.

En Europa, la figura de democracia paritaria se retomó del Manifiesto de la Declaración de Atenas (1992) y fue definida como un concepto de sociedad integrada a partes iguales por mujeres y por hombres, en la cual la representación equilibrada de ambos en las funciones decisorias de la política es condición previa al disfrute pleno y en pie de igualdad de la ciudadanía, y en la que las tasas de participación similares o equivalentes (entre el 40/60 y el 50/50) de mujeres y hombres en el conjunto del proceso democrático es un principio de democracia.

Muchos años después, en 2015, fue aprobada en América Latina la Norma Marco para consolidar la democracia paritaria. Se trata de un instrumento que orienta a los países en cómo avanzar hacia la igualdad sustantiva como lo promueve CEDAW desde 1979. Reconoce la paridad como un eje vertebrador de esta democracia, es decir, extiende esta idea hacia todos los poderes del Estado, incluso a la sociedad. El artículo 8 recoge el compromiso del Estado inclusivo con la democracia paritaria como una política de Estado. En este sentido, la norma aspira a que su incorporación se

efectivice en los Poderes Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral de toda la estructura territorial del Estado.

Pero... ¿cómo se llega a la paridad y qué otras medidas se adoptaron en los últimos treinta años?

En la idea de cómo comprender la relación Congreso-paridad-democracia paritaria también es necesario otro interrogante y es ¿qué se entiende por paridad? ¿Cómo surge y qué pretende resolver? ¿Por qué se aplica en el ámbito legislativo? Para empezar, entonces, es importante poner un punto de inicio con datos. No solo en la reivindicación de los derechos políticos de las mujeres, que sabemos lleva larga data, sino también en el contexto internacional y regional que lleva a los organismos internacionales y, particularmente a la región, a poner la lupa en los órganos de representación legislativa.

Los 90 son años clave en centrar la atención y visibilizar la ausencia de mujeres en la arena legislativa como espacio de deliberación y de decisión. Si se piensa en los Parlamentos y los Congresos como ámbitos deliberativos de representación donde la composición y su conformación pretenden ser un espejo (reflejo) de la sociedad con su diversidad y pluralismo, las mujeres no estaban presentes. Los partidos políticos, las instituciones que mayoritariamente poseen el monopolio de la representación de las candidaturas, no las incluían en sus listas. Y no era porque existiera alguna prohibición que las inhibía de participar. Ya en los años 50, la mayoría de los países de América Latina habían reconocido el derecho activo a las mujeres (votar en iguales condiciones que los hombres). Sin embargo, esta ampliación de los derechos en el campo político no implicó una ampliación en los derechos pasivos (ser candidatas en iguales condiciones que los hombres). Esta ausencia, por tanto, no respondía a impedimentos legales. La no incorporación de las mujeres en las listas partidarias se debía más bien a pautas culturales patriarcales muy arraigadas en las sociedades: las mujeres fuera del ámbito público.

En este sentido, el acceso tardío a los derechos políticos incentivó una desigualdad estructural y consolidó diferencias que han quedado muy marcadas en el ejercicio de esos derechos. Con el reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres no se terminó la desigualdad en la política sino que siguió presente a través de prejuicios, estereotipos, prácticas discriminatorias que se convirtieron en serios obstáculos para el ejercicio libre en el campo de la política. Y se daba una paradoja: las mujeres seguían siendo relegadas de los espacios de poder aun cuando contaban con dispositivos legales que buscaban su promoción.

Aún más: si analizamos la obra de Arend Lijphart titulada *Modelos de democracia* se observa que el tratamiento político en las sociedades consideradas heterogéneas con minorías étnicas, lingüales, raciales, campesinas, indígenas, etc., buscó la inclusión de estos grupos minoritarios en los Parlamentos para darles voz y mayor legitimidad a las decisiones allí tomadas. Las bancas reservadas, entendidas como un número fijo de escaños, son un buen ejemplo de ello. Sin embargo, las mujeres, como parte del 50% de la población, no recibieron un tratamiento similar en términos de inclusión y representatividad.

Volviendo entonces a los 90, los cambios promovidos para aumentar la participación de mujeres en política y los estudios efectuados para lograrlo mostraron que los Parlamentos en el mundo tenían una muy baja representación de mujeres. Los datos de aquel entonces indicaban una proporción femenina que rondaba el 4% (puede chequearse el histórico en la página web de *Inter Parliamentary Union*). Y se reconoció que la ausencia de mujeres en cargos electivos representativos significaba un déficit para las democracias. “[Sin mujeres no hay democracia!” fue la consigna utilizada por aquellos años para mostrar que los órganos de deliberación y de representación por excelencia no tenían presencia del 50% de la población. Y que las decisiones que allí se tomaban —con carácter vinculante para la toda la comunidad— carecían entonces de

representatividad. Paralelamente, a nivel internacional se ratifica la CEDAW¹ (1979), que dice que los Estados deben remover los obstáculos que interfieren en la construcción de la igualdad entre mujeres y hombres, y Belem do Pará² (1994), que sostiene que la discriminación —en cualquier ámbito— es una forma de violencia.

Las acciones afirmativas

Con el anterior argumento se buscó la aplicación de acciones afirmativas para que rompieran con el desequilibrio existente en el ámbito político. El primer artículo de la Convención CEDAW (1979) define la discriminación hacia las mujeres 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 del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

Se consideró la necesidad de aplicar acciones afirmativas que promuevan la igualdad real, es decir, implementar acciones que equilibren las diferencias de poder en el acceso a las oportunidades y los recursos entre mujeres y hombres. Con este fin, las cuotas legales de género se sancionaron en los diferentes países de América Latina para superar los obstáculos que les impedían a las mujeres ingresar a la política de igual modo que sus pares hombres. Son medidas *compensatorias* y *redistributivas* tendientes a revertir

¹ Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

² Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención De Belem Do Pará".

situaciones de desigualdad. Con ellas se posibilita una gradual inclusión de los grupos históricamente marginados en las diferentes instituciones representativas y/o lugares estratégicos de toma de decisión incorporando cuotas mínimas de representación.

¿Trato igual o resultados iguales? Sartori lo señala muy bien en su obra titulada *Teoría de la democracia* cuando sostiene que las acciones compensatorias buscan resultados iguales. Las acciones afirmativas avanzan entonces hacia lo segundo, porque el trato igual entre grupos desiguales no logra resultados iguales. Así, la sanción de las cuotas legales o cupos por género buscaron acelerar la presencia de mujeres en las cámaras legislativas. Son aquellas que obligan a los partidos políticos a presentar candidatas mujeres en elecciones generales, en un porcentaje definido por ley. Se imponen, en los años 90, en 18 países de América Latina. Primero en Argentina en 1991 (Ley 24.012 y sus posteriores decretos reglamentarios), donde el porcentaje mínimo exigido por ley era de 30% en lugares con posibilidades reales de resultar electas y sanciones frente a su incumplimiento. Ese mínimo no respondió a ninguna variable social, sino que quedó supeditado a las negociaciones de los partidos políticos a la hora de sancionar la ley de cuotas.

A diferencia de otras estrategias institucionales incorporadas como políticas públicas y/o desarrolladas como unidades de ejecución específicas para las mujeres en órganos decisorios, las cuotas legales fueron la medida más eficaz en términos de ampliación de los márgenes de representación por género al incrementar de manera rápida y —en muy corto plazo— la participación femenina en la composición de las legislaturas. La postulación de mujeres en las diversas listas electorales les proporcionó mayor *visibilidad* y *naturalizó* su ejercicio por fuera del ámbito privado.

Las cuotas legales de género se aplicaron mayoritariamente en los ámbitos legislativos aunque su incorporación también fue un disparador para pensarlas en otros organismos u otros poderes del Estado. De todas formas, a treinta

años de su sanción en Argentina, todavía sigue siendo una tarea pendiente una medida compensatoria en otras áreas u organismos del Estado. México sorprendió, en 2019, al incorporar la paridad de género en la Constitución Nacional y para todos los cargos. Por ahora, es el único país que dio este paso como “la paridad en todo”. Por supuesto que si no fuera por la cultura patriarcal que aún prevalece en América Latina, no tendríamos que estar hablando de leyes que obliguen a su incorporación. La prevalencia de estereotipos y prejuicios, el acoso y la violencia, las brechas salariales y la necesidad de conciliar el mundo laboral con el familiar en las tareas de cuidado continúan siendo sus principales obstáculos.

Sin lugar a dudas, con las cuotas legales de género tuvo lugar la reforma política más importante llevada adelante en el continente latinoamericano porque i) se trató de una medida sancionada exclusivamente para corregir el déficit de mujeres en los Parlamentos, ii) por su extensión a 18 países entre 1991 y 2015, y iii) por los positivos efectos alcanzados.

Los impactos en el acceso a la representación

En cuanto al impacto de las cuotas legales de género en ámbitos de representación parlamentaria, tres factores actúan como condicionantes para un mejor acceso de las mujeres:

1. las características distintivas o específicas de cada ley. Cada país, y dentro de él, cada distrito subnacional, sancionó una ley según las posibilidades acordadas. La literatura al respecto es abundante y coincide al señalar que las leyes deben incorporar: 1) la obligatoriedad para todos los partidos políticos, 2) un porcentaje mínimo de representación de mujeres, 3) un mandato de

- posición o lugares con posibilidades de acceso real, 4) sanciones ante incumplimientos;
2. el sistema electoral como traductor de votos en escaños. Según la magnitud de distrito (número de cargos que se eligen en un determinado territorio) y el tipo de lista (cerrada y bloqueada o abierta). Cuanto más grande es la magnitud de distrito, más posibilidades de incorporar candidatas mujeres, si además la ley cuenta con un mandato de posición. En síntesis, las listas cerradas y bloqueadas garantizan con mayor precisión la representación femenina dispuesta por normativa electoral vigente;
 3. por último, la cultura imperante, que sigue siendo muy machista en algunos lugares. Esta última expresada en valores, tradiciones, costumbres, prácticas donde las mujeres continuaron ocupando un lugar relegado. Por ejemplo, cuando los partidos políticos consolidaron una conducta “burocrática y minimalista” poniendo a las mujeres en un tercer cómodo lugar. La configuración de género de las listas (cualquiera sea su ideología) respetó el armado HOMBRE-HOMBRE-MUJER (HHM).

Junto con Nélide Archenti, en una investigación sobre cinco distritos subnacionales, se observó que el armado de la lista cumplía a rajatabla el orden de HHM cualquiera sea la ideología del partido en el distrito. Por lo tanto, hubo un patrón de comportamiento entre 1993 y 2017 (plazo en el que estuvo vigente la ley de cuotas de género) que consideramos como “burocrático y minimalista” porque se buscaba cumplir con la ley de cuotas incorporando a mujeres en la mínima expresión que la ley contemplaba (nunca una mujer de más). Así, el mínimo porcentual del 30% se transformó en un techo. Entonces este comportamiento de los partidos consolidó un efecto meseta, lo cual fue uno de los disparadores para pensar en que la Ley de Paridad permitiría alcanzar un equilibrio en las cámaras. Si a 2017

los partidos políticos, con la aplicación de la ley de cuotas que exigía un mínimo del 30% de mujeres en las listas, no incorporaron más mujeres que lo que el mínimo les exigía es porque no quisieron. La lectura que hicieron fue en clave de amenaza.

No obstante, la aplicación de las cuotas de género introdujo importantes avances. Uno de ellos es haber instalado el tema de género en la agenda pública y en el ámbito político parlamentario. Vale decir, no solo el incremento cuantitativo con la presencia de más mujeres que ocupan bancas parlamentarias, sino también en términos cualitativos con la diversificación de la agenda de debate y la presentación de proyectos orientados a mejorar la vida de las mujeres. Como contrapartida, continúa existiendo una rígida mirada patriarcal. Los estereotipos y la discriminación siguen presentes en las campañas electorales y en la violencia política de género contra las mujeres que hacen política.

La paridad

Como se ha observado en las líneas precedentes, los diversos obstáculos que, en diferentes contextos políticos, afectaron la efectividad de las leyes de cuotas han abierto el debate sobre la aplicación de la paridad política de género. La paridad en la representación política responde al principio de igualdad en el derecho político y electoral. Se expresa en disposiciones legales y regulatorias de regímenes y sistemas electorales que ponen énfasis en una distribución equitativa de sus miembros.

El concepto de paridad hace referencia a una estrategia que tiene como fin transformar todos los ámbitos de la vida en sociedad, incluyendo el privado. Es la redefinición de un nuevo contrato social entre hombres y mujeres. Su introducción no solo recae sobre

los órganos colegiados como Parlamentos, Asambleas, Congresos y Legislaturas sino que también se extiende a las instancias del Poder Ejecutivo y Poder Judicial como ramas del gobierno. En su incorporación se persigue un aumento *cuantitativo* de mujeres en los espacios de representación política y de toma de decisiones, pero también pretende un impulso *cualitativo* a fin de profundizar procesos más democráticos en el ámbito de la política.

Pensar en la paridad de género es interpretar que estas medidas no pueden seguir siendo correctivas, sino que deben orientarse a la búsqueda definitiva del equilibrio según una composición social existente. Las mujeres somos el 50% de la sociedad y hemos sido históricamente excluidas del ámbito público. El Consenso de Quito de 2007, en la X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, reconoce que la paridad es uno de los propulsores determinantes de las democracias, cuyo fin es alcanzar la igualdad en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación y representación social, política y cultural, y constituye una meta para erradicar la exclusión estructural de las mujeres.

Hoy ya no hablamos de cuotas para la integración de las listas, sino de paridad electoral. Técnicamente la paridad electoral es entendida como una medida definitiva (y ya no transitoria ni correctiva como sucede con las cuotas de género). Busca garantizar el derecho a la igualdad a través de la integración equitativa de un 50% de candidaturas para cada género en forma secuencial y alternada (uno a uno) en las listas electorales. Normativamente resuelve los problemas de las cuotas de género: i) igual porcentaje con el 50% de miembros de cada género, y ii) mandato de posición obligatorio, al incorporarse la integración de manera intercalada uno a uno. Efectivamente, como el porcentaje mínimo de mujeres incorporado a las leyes de cuotas era el resultado de

las negociaciones para su aprobación, estos porcentajes fueron de un 20% a un 45%. Otro tanto ocurría con la inclusión del mandato de posición. No todas las leyes fijaban lugares con posibilidades reales de salir. En esos casos, se ubicaba a las mujeres en espacios con pocas chances, hacia el final de la lista o como suplentes.

Posee, además, dos criterios ordenadores: el vertical (que intercala equitativamente mujeres y varones) y el horizontal (que equipara los encabezamientos de listas a través de la alternancia territorial o a través de la rotación histórica). Las leyes de paridad, sancionadas hasta el momento en nuestro país a nivel subnacional, solo toman la paridad vertical. Interesante es el caso de la cláusula transitoria (artículo 11) de la ley N° XI-1038-2020 de la provincia de San Luis. Allí la norma establece que las renovaciones ordinarias parciales de 2021 y 2023 deben organizarse obligatoriamente con encabezamientos de mujeres (primer cargo titular) en las listas de diputados/as provinciales. Con sanción de no oficialización frente a incumplimiento.

Tabla 1: ¿De qué hablamos cuando hablamos de cuotas de género y de paridad?

	Cuotas de género	Paridad de género
Objetivo	Corregir las desigualdades existentes.	Transformar las desigualdades persistentes en todos los ámbitos de la sociedad. Nuevo contrato social entre hombres y mujeres.
Estrategia	Acelerar el acceso de mujeres a los Parlamentos. Acciones afirmativas, inciden en el punto de partida.	Equilibrar el acceso de las mujeres a los Parlamentos. Inciden en el punto de llegada (no existe un mínimo que pueda ser entendido como un techo).
Procedimientos	Porcentajes mínimos de representación de las mujeres en las listas electorales (20%-45%). El mandato de posición no se incluyó en todas las normativas. Tampoco la sanción frente a su incumplimiento.	Porcentajes equitativos de representación (50% de hombres y 50% de mujeres) o su redondeo más cercano en caso de listas impares. Mandato de posición: los lugares se intercalan de manera alternada y secuencial (1 a 1). Tienen sanción.
Duración	Temporal Cesa cuando haya alcanzado sus objetivos.	Definitiva
Alcance	Limitado. Incide en la oferta electoral.	Extensivo. Amplia incidencia. No solo en la oferta electoral partidaria.
Condiciones a la eficacia	1) las características de cada ley de cuotas, 2) el sistema electoral, y 3) la cultura con predominio de viejas estructuras patriarcales.	1) el sistema electoral, y 2) la perpetuidad de los encabezamientos masculinos en las listas.
	En ambos casos, el tipo de competencia en el sistema de partidos (fragmentado o concentrado) y el comportamiento electoral (dispersión o concentración del voto) impacta sobre el acceso a la representación.	

Fuente: Tula, M. I. (2018). *Paridad de género, política e instituciones. Hacia una democracia paritaria*. ONU MUJERES. Colección de Documentos Guía para poderes públicos y tomadores de decisión en América Latina y el Caribe.

Los efectos cuantitativos de la aplicación de cuotas y paridad

La Ley 24.012 o ley de cuotas de género se aplicó por primera vez en 1993 para la elección de la Cámara de Diputados y en 2001 para la elección de la Cámara de Senadores. Pueden observarse en las tablas 2, 3 y 4 los diferentes porcentajes de representación femenina y su incremento bajo la acción de cuotas de género y de paridad. Previo a 1983, se destacan los porcentajes de mujeres durante el período 1952-1955 (los cuales no fueron superados hasta 1995). En este corto tiempo, el peronismo, partido mayoritario en el Congreso Nacional, tenía una cuota interna partidaria para mujeres. Por esta razón se entienden los niveles de participación de mujeres en el ámbito legislativo. Para la Cámara de Diputados, desde 1993 a 2019, el mayor porcentaje de mujeres con ley de cuotas de género se obtuvo en 2007 (40%) para luego ser superado con la paridad aplicada en 2019 para la primera renovación de diputados/as bajo esta norma (42%).

En la Cámara de Senadores, desde 2001 se aplica la paridad (de facto) ante la imposibilidad de incorporar una cuota del 30% combinada con la forma de elección (dos senadores por la mayoría y uno por la minoría).

Tabla 2: Mujeres en la Cámara de Diputados (1952-1987)

	1952	1955	1958	1960	1963	1965	1973	1983-1987
N° de diputadas	23	34	4	2	1	4	19	11
%	15	22	2	1	0,5	2	8	4,3
Total bancas	155	157	187	192	192	192	243	254

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

Tabla 3: Mujeres en la Cámara de Diputados (Congreso de la Nación, Argentina)

Año	91	93	95	97	99	01	03	05	07	09	11	13	15	17	19
%	5,4	14,4	28	28,4	28,4	29,6	34,3	35,4	40	38,5	37,4	36,6	35,8	39	42

Fuente: Hasta 2005, Archenti y Tula (2008). Desde 2007 se usó la base de datos CEPALSTAT en <https://bit.ly/3rH6PtX>.

Tabla 4: Mujeres en la Cámara de Senadores (Congreso de la Nación, Argentina)

Año	99	01	03	05	07	09	11	13	15	17	19
%	4,1	36,1	43,1	43,1	39	39	38	38	40	41,6	39

Fuente: Hasta 2005, Archenti y Tula (2008). Desde 2007 se usó la base de datos CEPALSTAT en <https://bit.ly/3MfHiA0>.

¿Qué pasó con la aplicación de la paridad en 2019?

La primera aplicación de la Ley de Paridad en Argentina trajo un conflicto no esperado con las vacancias producidas en la Cámara de Diputados. Entre diciembre de 2019 y septiembre de 2020 se produjeron veintinueve reemplazos y, con ello, varias disputas partidarias respecto del régimen jurídico de sustitución que debía aplicarse en cada caso. Como la Cámara de Diputados/as se renueva parcialmente cada dos años, alguno/as de los/as diputado/as que renunciaron al cargo habían asumido bajo la vigencia de la ley de cupos y otros bajo la nueva regla de paridad.

Así, con la ley de cupos (24.012) la redacción del artículo 164 del Código Electoral Nacional (CEN) establecía hasta 2017 que “En caso de muerte, renuncia, separación, inhabilidad o incapacidad permanente de un diputado nacional lo sustituirán quienes figuren en la lista como candidatos titulares según el orden establecido”. El criterio seguido para las vacancias se centraba en el orden vertical descendiente de las candidaturas titulares y una vez agotadas estas, se continuaba con las candidaturas suplentes. A esta forma de organización de los reemplazos se la denominó “corrimiento de lista”. En cambio, con la Ley de Paridad (27.412) este artículo del CEN cambió. Desde 2018 el texto establece para diputados/as que

En caso de muerte, renuncia, separación, inhabilidad o incapacidad permanente de un/a diputado/a nacional lo/a sustituirán los/as candidatos/as de su mismo sexo que figuren en la lista como candidatos/as titulares según el orden establecido. Una vez que ésta se hubiere agotado ocuparán los cargos vacantes los/as suplentes que sigan de conformidad con la prelación consignada en la lista respectiva y el criterio establecido en el párrafo anterior. Si no quedaran mujeres o varones en la lista, se considerará la banca como vacante y será de aplicación el artículo 51 de la Constitución Nacional. En todos los casos los/as reemplazantes se

desempeñarán hasta que finalice el mandato que le hubiere correspondido al titular.

Ahora bien, es interesante ver cómo en el caso del Senado la ley presentó un tratamiento diferente para los reemplazos. El artículo 157 del (CEN) establece una distinción cuando estos se produzcan para senadores electos por la mayoría o por la minoría. Así, en caso de muerte, renuncia, separación, inhabilidad o incapacidad permanente de un/a senador/a nacional de la lista que hubiere obtenido la mayoría de votos emitidos lo/la sustituirá el/la senador/a suplente de igual sexo. Si no quedaran mujeres en la lista, se considerará la banca como vacante y será de aplicación el artículo 62 de la Constitución Nacional. Mientras que, cuando se trata de un/a senador/a de la lista que salió por la minoría, será sustituido/a por el/la suplente que sigue en orden. Y, en este caso, se trata de distinto género.

La incorporación de los reemplazos “género por género” en la Ley de Paridad buscó introducir un mecanismo de protección jurídica hacia las mujeres candidatas y a las mujeres electas. El motivo principal fue impedir que las forzaran a renunciar para que luego asumiera un varón en su lugar. Varios ejemplos abundan en América Latina. En México, por caso, se conoció al fenómeno como el “escándalo de las Juanitas” cuando en 2009 un grupo de ocho diputadas de diferentes partidos políticos solicitaron y obtuvieron licencia para cederle su escaño al suplente varón. El hecho cobró tal magnitud que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) obligó a los partidos políticos en las elecciones de 2012 a que los suplentes fueran del mismo sexo de quien renunciaba. En Argentina el caso más difundido mediáticamente fue el de Ramona Pucheta cuando en 2011 ganó una banca a diputada nacional y buscaron su renuncia para que asuma Raúl Castells (ambos del Movimiento Independiente de Jubilados y Desocupados, MIJD).

En 2020 la vacancia del diputado neuquino Martínez y la presentación ante la justicia de la segunda candidata titular Mirás Trabalón para reemplazarlo alertó sobre los problemas que trae consigo la Ley de Paridad en las provincias que renuevan menos de cinco bancas. En efecto, las candidatas titulares que, mayormente, ocupan el segundo lugar en distritos que renuevan dos curules, no tienen posibilidades de acceder al cargo frente a un eventual reemplazo del diputado renunciante. La combinación de magnitudes de distrito pequeñas, fragmentación del sistema de partidos, dispersión electoral y encabezamientos mayoritarios masculinos llevan necesariamente a un escenario de impacto negativo para el acceso a la representación de las mujeres. Se produce así un efecto “tapón”: ellos ocupan el primer lugar en las listas, ellos ganan, ellos asumen como diputados, ellos renuncian porque les ofrecen cargos en otras áreas de mayor jerarquía y... ¡ellos reemplazan!

En cambio, como expusimos anteriormente, el Senado resolvió muy bien el problema del “tapón” en los legisladores que ingresan por la minoría. En ese caso, previendo la vacancia del/la primer/a candidato/a titular que ganó, lo/la reemplaza el/la segundo/a candidato/a titular por orden o corrimiento. De esta manera, mantiene la jerarquía de los/las titulares para el reemplazo e incentiva los acuerdos políticos para quienes compartieron lista e hicieron campaña conjuntamente. Y, sobre todo, no condena a quien ocupa el segundo lugar titular a ser una figura decorativa en la boleta partidaria.

La legislación prevé que las listas para oficializarse deben presentar igual número de candidatos/as que las bancas que renueva el distrito. Ante esta situación cabe preguntarse para la Cámara de Diputados, ¿quién aceptaría ocupar el segundo lugar sabiendo que su participación en el partido político/frente o alianza electoral se reduce a una contribución simbólica o testimonial, sin posibilidades efectivas de asumir el cargo ni aun frente a un reemplazo? El legislador, claramente, no previó los mismos

efectos para los reemplazos de diputados/as cuando estos/as provienen de distritos pequeños. Investigaciones sobre los encabezamientos de lista durante 2019 muestran que la relación es 80% a 20% favorable a los hombres. Si con las cuotas las mujeres estaban en un tercer cómodo lugar, con la paridad están en un segundo cómodo lugar. Es necesario pensar modificaciones a la ley actual que contemplen los despropósitos ocasionados con los reemplazos en distritos pequeños con mujeres mayoritariamente ocupando el segundo puesto.

A modo de conclusión

La persistencia de los encabezamientos masculinos por las organizaciones partidarias supone un límite o techo al impacto efectivo de una Ley de Paridad, pero la interpretación literal de la “vacancia género por género” cuando se trata de reemplazos de distritos pequeños en la Cámara de Diputados es una distorsión a los alcances y finalidad de la Ley de Paridad.

Una explicación puramente formalista y despojada de un análisis integral que indague e identifique las variables contextuales que acabamos de describir redundaría en una profundización de las desigualdades en la participación política de las mujeres y su acceso a la representación. Y, por esta razón, en virtud de los consensos alcanzados para su aprobación como la voluntad política sostenida para votarla afirmativamente en su momento, es que la Ley de Paridad debe cumplirse atendiendo a sus fines. Vale decir, que la igualdad que se busca no sea solo en el armado equitativo de la lista (paridad formal) sino que impacte en la representación equitativa de las bancas (paridad sustantiva). Para eso se requiere de más encabezamientos de mujeres en las listas y que los reemplazos por vacancias estén orientados a mejorar la representación paritaria y no a anularla.

La democracia paritaria implica una transformación de los cimientos sustentados en jerarquías y privilegios. Avanzar hacia la consolidación de este nuevo paradigma requiere de un diagnóstico que indague sobre los logros (objetivos alcanzados) y las metas (fines que deseamos o buscamos). Por eso a modo de cierre destaco tres tendencias importantes en la evolución de la participación política de las mujeres en estos últimos treinta años.

En primer lugar, el reconocimiento, por parte de los organismos internacionales, tanto de las acciones afirmativas como de la paridad. De algún modo, existe una presión internacional que impulsa cambios en aquellos lugares donde su impacto todavía es débil, pero, al mismo tiempo, refuerza el camino de los países que iniciaron estas acciones para no volver atrás. El acompañamiento internacional es clave.

En segundo lugar, la producción académica. La sanción de las leyes de cuotas en los 90 fue un disparador para trabajos y estudios sobre debates y aplicación. Los observatorios, encuestas y centros de documentación son una buena base de información, luego la academia la procesa y teoriza. Y esto permite —a su vez— generar propuestas en formato de políticas públicas.

Por último, el aprovechamiento de internet y las redes sociales. El impacto de la tecnología en la participación política de las mujeres permite difundir cuáles son las acciones más recientes en términos de avances y retrocesos que se viven en cualquier punto del planeta. Estar informado es una herramienta muy poderosa para todos: políticos, académicos y activistas.

La experiencia y la sanción de la Ley de Paridad en la provincia de Buenos Aires

SEBASTIÁN GALMARINI

La propuesta de la charla es conversar sobre cómo fue el proceso de sanción de la Ley de Paridad en la provincia de Buenos Aires. Qué significó la sanción de la norma, no solamente para la representación femenina en la provincia de Buenos Aires, sino como un posible desencadenante del inicio de una segunda ola de sanciones de norma de paridad en distintas provincias de la Argentina, y a nivel nacional, que se dio casi inmediatamente luego de la sanción de la ley provincial.

Creo que es necesario generar un disparador de una conversación que vaya más allá de solamente hacer un resumen del proceso. La sanción de la Ley de Paridad en la provincia de Buenos Aires implicó al menos tres dimensiones. Por un lado, la dimensión más política, de la producción legislativa, del debate legislativo; por otro lado, la dimensión más administrativa, cómo se puso en marcha, cuáles fueron las trabas y las contramarchas que se dieron durante el proceso de puesta en funcionamiento de la ley. Una ley sancionada en el año 2016 y que se utilizó por primera vez en la elección legislativa de 2017 y naturalmente se volvió a utilizar en la sucesiva (2019) y en la última elección de 2021. Por último, un tema que también es controversial, y que es interesante para debatir y para mirar qué está pasando en otras jurisdicciones, es la dimensión judicial. Básicamente cómo se están arbitrando las controversias, qué está pasando con los organismos de gobernanza electoral, para tener

un panorama más amplio que solamente hablar de qué significa la Ley de Paridad.

La Ley de Paridad significa básicamente lo que se conoció como el “uno y una”, un varón y una mujer de manera alternada y secuencial, es decir, en el caso de la provincia, modificando la Ley N° 5.109, que es la ley electoral y la Ley de Elecciones Primarias, Simultáneas y Obligatorias, que en algún sentido se espejó con la ley nacional. La Ley de Paridad modificó ambas normas para que la paridad sea robusta. En el caso de la provincia de Buenos Aires, esto es que las listas internas que vayan a la competencia primaria también tienen que cumplir con ese principio de alternancia y secuencialidad.

La dimensión política, el proceso de sanción de la ley fue bastante particular, dado que creo que no había una demanda ni una movilización alrededor de la sanción de la norma, básicamente lo que uno encontraba era el rechazo, casi el ninguneo, al momento del debate de la norma. Esto no tiene que ver con cuestiones de género, porque indistintamente del género de los legisladores que en aquel momento formaban parte de los distintos bloques políticos no había prácticamente ningún impulso ni mediático ni popular, ni mucho menos partidario ni político para la sanción de la ley.

El proceso legislativo, el primer y único dictamen que logramos en la Cámara de Diputados, se dio en la comisión de reforma política que me tocaba presidir en aquel entonces, que significó básicamente un acuerdo de la oposición con la fractura del bloque oficialista de aquel entonces (recordemos que la provincia de Buenos Aires estaba gobernada por María Eugenia Vidal). Básicamente conseguimos la firma de una legisladora de Cambiemos (actualmente Juntos por el Cambio). Ese fue el único dictamen directamente tratado sobre tablas, dado que se logró un acuerdo entre el Frente Renovador y la Unidad Ciudadana para llevarlo a recinto. La sanción se dio, entonces, en un contexto

de escaso consenso, escasa movilización y cierto debate alrededor de si era una demanda o no de la sociedad.

En el rebote mediático del proceso de producción de la norma, lo que se veía eran argumentos contrarios respecto de quiénes eran las mujeres que iban a integrar las listas, sobre las capacidades y la idoneidad de quienes iban a estar de manera tutelada incorporadas a las listas partidarias, y argumentos completamente remanidos: “se esconde atrás la mujer de, la pareja de, la hija de, etc., etc., etc.”. Recuerdo que durante los primeros intentos de tratamiento de la norma en la comisión ni siquiera había sucedido aquella primera marcha del “Ni una menos”, con lo cual no había una demanda pública de las mujeres peticionando o movilizándose alrededor de la demanda de prestarles mayor atención a los muchos derechos que las mujeres tienen.

La ley¹ se sancionó en 2016, luego de tres leyes provinciales, Río Negro, Córdoba y Santiago del Estero, allá por 2001, 2002, posteriores a la crisis del “que se vayan todos”. A partir de la sanción de la ley en la provincia de Buenos Aires se dio un proceso, casi impensado, de sanciones en casi todas las provincias (entiendo que quedan tres provincias todavía sin leyes de paridad, que son Corrientes, Tierra del Fuego y Tucumán). Y, obviamente, la sanción de la ley nacional que se aplicó por primera vez en las elecciones de 2019. En el caso de la provincia de Buenos Aires, como sucedió en otras provincias, lo que encontramos es que, previo a la sanción de la norma, existía el criterio minimalista que utilizó gran parte de los partidos políticos en nuestro país y el resto del mundo de un “techo de cristal” de representación numérica de hasta el 30%. Durante algunos períodos en la provincia de Buenos Aires, en la Cámara de Diputados existió una representación superior a ese número, pero sin dudas se había consolidado un “techo de cristal” como sucedió en gran parte del mundo con la sanción de las diversas “leyes de cupo”, leyes del mínimo de mujeres

¹ Ley provincial N° 14.848, 2016.

indispensable para que las listas sean aprobadas y puedan entrar en competencia.

En el caso de la paridad, el concepto y la filosofía de la Ley de Paridad no intenta asociar la igualdad a una presencia mínima de mujeres, sino a que haya igualdad numérica, es decir que las instituciones representativas tengan un 50% de varones y un 50% de mujeres. Para que este compromiso se lleve adelante es necesario que se den algunas otras condiciones, que son las que planteaba al principio y que me parece que son los principales desafíos o las preguntas para un futuro inmediato.

En el caso de la provincia de Buenos Aires el contexto institucional, es decir, el sistema electoral, tiene algunas características que permiten, o que permitieron a esta altura, elevar ese “techo de cristal” del 30% de representación femenina efectiva en las cámaras legislativas, incluyendo los concejos deliberantes, a una representación que hoy está por encima del 45%, y en muchos casos arriba del 50%. En el caso de la provincia de Buenos Aires la norma tuvo una efectividad manifiesta, pero no es lo que sucede en otros sistemas electorales, donde básicamente las magnitudes de distrito impiden que haya una representación paritaria, o en algún caso la dispersión electoral, la cantidad de partidos políticos en disputa y la baja cantidad de bancas a distribuir en ese distrito hacen que sea prácticamente impensado que exista representación paritaria.

La representación paritaria en términos filosóficos supone la incorporación de mujeres a las cámaras y la incorporación de los problemas, de las demandas y de todos los derechos que a los varones, como el que les habla, les vienen inculcados desde chiquitos en el *chip*, que somos machistas aún en deconstrucción, algunos no nos damos cuenta, pero efectivamente todos nacimos en esta sociedad, bajo estas pautas culturales. Creo que este es el desafío más complejo, un desafío que no alcanza solamente con sancionar normas y modificar instituciones, sino que requiere de otros consensos y de mucho más tiempo para que cambien esas

pautas culturales. Básicamente lo que quería decir es que, en el caso de la provincia de Buenos Aires, el contexto institucional y del sistema electoral posibilitó que la Ley de Paridad tenga un resultado relativamente rápido en un Congreso provincial que se elige en elecciones parciales y de manera alternativa en secciones electorales. La provincia está dividida en ocho secciones electorales, que eligen alternativamente diputados y senadores. Estas secciones tienen una cantidad de bancas a distribuir relativamente medianas o grandes, las más grandes son la 1° sección y la 3° sección electoral, que distribuyen mayor cantidad de diputados y senadores, pero uno podría decir que hay secciones electorales, como la 4°, la 6°, que tienen una magnitud de distrito que permite que la aplicación de la norma haga efectiva la participación de mujeres en el Congreso.²

En la provincia de Buenos Aires esa producción legislativa, esa situación inicial tras la sanción, también tuvo algunos obstáculos. Allá por 2017, en pleno proceso electoral, se presentó el primer conflicto en la Junta Electoral Bonaerense, que es un organismo *ad hoc*, que si bien tiene un carácter permanente, sus integrantes son todos miembros del Poder Judicial, por lo que naturalmente no tienen una especialización en la materia electoral. Se reúnen específicamente para tratar alrededor de la problemática electoral en la provincia mientras dura dicho proceso, y a su vez con la simultaneidad de la norma en general el proceso de administración electoral está delegado en el Juzgado Federal y en el Estado nacional, de modo que tiene una participación relativa en el caso de nuestra provincia. El primer conflicto sucedió en la primera elección de 2017, que fue alrededor de la integración de las listas que habían competido en las

² Existen 92 bancas en la Cámara de Diputados/as bonaerense. Para las elecciones de 2019, aumentó casi 10 puntos, pasó de 37% de diputadas en 2017 a 48%. La cantidad de representantes femeninas en la Legislatura bonaerense comprende en la primera sección un 46% de paridad, en la segunda sección 54%, en la tercera 44%, en la cuarta 57%, en la quinta 45%, en la sexta 45%, en la séptima un 33% y en la octava un 50%.

elecciones primarias, es decir, el cumplimiento de esa paridad. En las listas para las elecciones legislativas había sido relativamente alto, más del 90%, pero quedaban algunas listas que tenían todavía unos vicios de formación, que eran dos varones seguidos, les faltaban números de candidatos, y al momento de hacer el entrecruzamiento de las listas, dado el resultado electoral en las primarias y dada la regla electoral que definía cada uno de los frentes, como sucede en cada elección para distribuir los cargos, la Junta Electoral, entendiendo que era muy conflictivo y que los plazos que impone la ley en la provincia son muy cortos para hacer el recuento, para resolver todas las controversias sobre los votos, sobre los votantes, etc., decidió que la ley, bajo la resolución técnica N° 114, no podía modificar lo que la voluntad popular había resuelto y que básicamente, como la elección primaria según esta interpretación era la decisión del pueblo, en algunos casos implicó que haya dos varones seguidos y una mujer, o al revés, una mujer y dos varones, que eso estaba permitido y no modificaba el espíritu de la norma. Básicamente hubo una reacción de algunos sectores políticos. En ese momento hubo dos listas legislativas, el Partido Justicialista (que era la lista de Randazzo) y de Cambiemos en la 4° sección electoral, que incumplían la Ley de Paridad amparados bajo esa resolución 114, y algo así como 50 listas a concejales en toda la provincia de diversos partidos políticos.

Puede parecer un trabalenguas, pero intento explicar que en las marchas y contramarchas de la sanción de una norma (que además interviene intentando construir certidumbre institucional en un marco de incertidumbre electoral, es decir, nadie sabe cuál es el resultado, pero intentamos construir normas para que den la tranquilidad de que se van a cumplir y de que vamos a llegar al resultado que corresponde): en el caso de la provincia de Buenos Aires, la decisión de la Junta Electoral implicó que compitieran listas que cumplían con la Ley de Paridad y otras listas que estaban amparadas en la resolución 114. Alguien podrá decir

“Bueno, pero si igual son dos y uno, podría de todos modos darse el resultado”: efectivamente, podría darse un resultado paritario, pero también podría dar lugar a que estrategias partidarias continúen con esa práctica minimalista de poner una mujer, dos varones, y si el resultado es que entran esos tres, sería la Ley de Cupo y no la Ley de Paridad.

De alguna manera la Junta Electoral, con esta resolución, le pedía al Poder Ejecutivo que reglamente la norma. El Poder Ejecutivo en ese momento decía de buena fe (desde mi punto de vista) que la ley era lo suficientemente robusta, reglamentaria y rigurosa. En dos de las reformas a los artículos de la ley de primarias y de la ley electoral describe taxativamente que no se podrán presentar a elecciones aquellas listas que no cumplan con ese prerequisite de alternancia y secuencialidad, es decir, de un varón y una mujer indistintamente. Este debate terminó saldándose *a posteriori* de la primera elección en 2017, primero con la sanción de la ley nacional y de otras provincias, y con la posterior reglamentación de la norma, que dio como resultado una aplicación estricta y completa en la elección de 2019, cuyo resultado es el que tenemos hoy: en la provincia de Buenos Aires ambas cámaras tienen una representación paritaria, con igual cantidad, o más cantidad de mujeres, en ambas cámaras.

Ahora bien, más allá de la descripción alrededor de estas tres dimensiones que decíamos, la dimensión más política del proceso de sanción, la dimensión administrativa de la aplicación y de los conflictos, las marchas y las contramarchas, y de este tercer elemento, que es la dimensión judicial, me gustaría plantear por lo menos tres preguntas o tres desafíos que creo que quedan para el futuro, visto como fue el proceso bonaerense de sanción, de aplicación y de resolución de controversias, y de lo que considero que fue el disparador de esta segunda ola de leyes de paridad al interior de la federación argentina, en muchos países de Latinoamérica y del mundo.

El primero es si realmente después del proceso visto, vivido, no solamente con la resolución 114 en el caso de la modificación de la Ley de Paridad en la provincia de Buenos Aires, sino con lo que significó a nivel nacional, requerimos de avanzar hacia reformas en la gobernanza electoral. Si efectivamente necesitamos una organización tanto administrativa como judicial, jurisdiccional, para mejorar el cumplimiento de esas normas, y si efectivamente los organismos que hoy tenemos están preparados para resolver conflictos de esta naturaleza o efectivamente son organismos electorales preparados para otra realidad, para otro tiempo. En el caso de la provincia de Buenos Aires, la pregunta se refiere a la Junta Electoral, que se constituye, como mencionaba antes, de manera *ad hoc* para las elecciones, que la conforman organismos jurisdiccionales y otros administrativos, desde el presidente de la Corte, el presidente de la Cámara Civil y la Cámara Penal de La Plata junto con el presidente del Tribunal de Cuentas, que ni siquiera es jurisdiccional y que naturalmente no tiene ninguna secretaría dedicada a la materia, pero que además ni siquiera hay un Tribunal de Alzada. El Tribunal de Alzada para recurrir por estas controversias en la provincia de Buenos Aires es la Corte Suprema, que a su vez “atiende” por otra ventanilla a un miembro de un organismo que forma parte de la Junta Electoral. Es decir, si la Junta Electoral rechaza un planteo, difícilmente un colega de su mismo estamento dé una razón distinta. Además de que claramente es un cúmulo de tareas que es difícil de resolver en un proceso donde lo único que no se recupera una vez iniciado el proceso electoral es el tiempo, todo el resto tiene solución, el tiempo no, los días corren, la solución no está dada, los conflictos no están resueltos. En el caso de la provincia de Buenos Aires, planteamos en aquel momento la necesidad de una reforma y la creación de una Cámara Electoral Provincial con la idea de que básicamente sea el Tribunal de Alzada para este tipo de conflictos, para que tenga la especialidad y la inmediatez en solucionar estas situaciones. Creo que

esta es una cuestión que como bonaerenses nos debemos, no solamente los dirigentes políticos, sino todos los y las bonaerenses, respecto de qué tipo de institucionalidad política electoral tenemos y deseamos.

El segundo y el tercer desafío que me planteé se encuentran interrelacionados: la pregunta es si además de reformar los organismos de gobernanza electoral, necesitamos avanzar sobre reformas electorales provinciales que hagan mucho más eficiente la aplicación de la norma. Recién comentábamos que uno encuentra, cuando mira los distintos sistemas electorales en cada una de las provincias de nuestro país, e incluso con la distribución que tienen las bancas a nivel nacional, que gran parte de las provincias son distritos chicos que reparten entre tres y cinco bancas de manera parcial, lo cual hace muy difícil el cumplimiento de esta norma; entonces planteo que la sanción de leyes que igualan la representación entre hombres y mujeres en nuestro país requieren también de reformas electorales en distintas provincias, cuyos sistemas electorales hacen casi prohibitivo el cumplimiento de la ley. El objetivo final de la norma no es solamente que haya mujeres en la Cámara, que es naturalmente el objetivo primigenio, sino que básicamente se incorporen al debate público, a la agenda del Estado, temas que los varones no tenemos incorporados en nuestro ADN. Lo que la ciencia política siempre menciona es que las mujeres que ingresan a las cámaras terminan en las comisiones vinculadas a familia, niñez, desarrollo social, y no a otras agendas, las cuales desde mi punto de vista necesitan ampliar las miradas e incorporar mujeres a esas temáticas.

En este marco, parecería que tenemos dos desafíos, por lo menos iniciales, que son la reforma de la gobernanza electoral, la reforma de los sistemas electorales y de las reglas de competencia. También reflexionar si efectivamente tenemos que pensar de manera concomitante, o sea, en paralelo, reformas más profundas vinculadas a otros poderes, al Poder Ejecutivo, al Poder Judicial, a otros organismos; pienso en los gremios, pero también en otros estamentos del poder público y del poder privado, incluso

en esto a organizaciones de todo tipo, también a los bancos, al sistema financiero, en fin, al que ustedes se les ocurra.

Cuando ampliamos este debate sobre qué tipo de reformas realizar, considero también un debate que es muy personal, y que lo viví durante todo este proceso desde la sanción en adelante. Siguiendo un texto que siempre me gusta mencionar de una escritora que se llama Elisabeth Noelle-Neumann, que habla del espiral del silencio, me pregunto si esa profundidad reformista de la que estamos hablando y de ese problema, esos desafíos por delante, tienen un nuevo consenso, o si estamos hablando de una mayoría muy acallada por una minoría muy militante, muy movilizadora, muy avasallante, o si efectivamente la sanción de estas leyes de paridad de género, que solamente abarcan los ámbitos legislativos (Cámara de Diputados, de Senadores, Concejo Deliberante, etc.), alcanza para modificar los comportamientos, que siempre son mucho más complejos que el cambio de las normas. Un politólogo podría decir que en realidad la sanción de las leyes viene detrás de un cambio de comportamiento, que viene a cristalizar comportamientos ya existentes, y no a la inversa. Entonces, la cuestión es si estamos ante nuevos desafíos que tienen que significar reformas de esa profundidad, o si tenemos que ir de manera mucho más secuencial, pausada y esperando ver cómo impacta la sanción de la ley sobre el cambio de comportamiento.

El camino hacia una democracia paritaria

MARIANA CAMINOTTI

Para comenzar, quiero destacar la importancia de reflexionar sobre la democracia paritaria. Lo que más me interesa es pensar la paridad, no de manera aislada ni como una medida vinculada estrictamente al campo electoral, sino en el marco de un camino hacia esa democracia paritaria, porque creo que hoy es una forma de mirar la cuestión de la igualdad política que es superadora de formas clásicas y generalmente ciegas al género.

Es importante recordar que la paridad, como tema de agenda, se instala en América Latina a partir del “Consenso de Quito” del año 2007. La paridad política es un concepto relativamente nuevo en nuestro vocabulario de la Ciencia Política y también en el vocabulario de las políticas públicas. El Consenso de Quito define la paridad como

uno de los determinantes de la democracia cuyo fin es alcanzar la igualdad en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación y representación social y política, y en las relaciones familiares, sociales, económicas, políticas y culturales.

Es decir, engloba una serie de esferas de la vida social y política que están profundamente conectadas.

El concepto de paridad que nos plantea este acuerdo regional trae una innovación muy interesante y profunda en la manera de pensar y de concebir la inclusión democrática, porque a partir de esta noción lo que sucede es que el problema ya no está en las mujeres y su falta de acceso a la representación, sino en la calidad del régimen

político; esto es, se asume que un régimen político sin paridad numérica es una democracia de baja calidad. No voy a ahondar en esto, pero hoy existe un amplio reconocimiento de que no existen las categorías de mujer o de varón como categorías coherentes, sino que cuando hablamos de mujeres hablamos de estratificaciones muy complejas donde se intersectan distintos ejes de desigualdad social. Por ejemplo, las mujeres de pueblos originarios sufren toda una serie de desigualdades y de discriminaciones que las mujeres urbanas blancas no experimentamos, del mismo modo que las lesbianas sufren discriminaciones por su orientación sexual que muchas veces las mujeres heterosexuales no sufrimos, y así podríamos dar una larga lista de ejemplos. Entonces, al hablar de mujeres voy a dar por sentado que muchas mujeres son mucho más desfavorecidas que otras, pero eso no impide hablar de relaciones de género desiguales. Es decir, la paridad normalmente se plantea de manera binaria entre categorías de varón y mujer, pero tenemos presente esta complejidad adicional que nos plantea una mirada interseccional de las desigualdades en plural y que ameritaría otra discusión, dado que es un debate en sí mismo.

Como punto de partida y dando esto por sentado, diría que cuando nos proponemos trabajar en favor de la paridad de género, lo que queremos es una sociedad en la cual mujeres de diferente condición y también las disidencias sexuales no suframos discriminación, malos tratos ni desvalorización o falta de reconocimiento, y que podamos participar en aquellas decisiones que hacen a la vida social y política en condiciones de plena igualdad.

Lo que voy a plantear es que la paridad no es solamente una cuestión numérica, sino también una cuestión cualitativa. Significa no solamente acceder o estar presente en una institución, en el Congreso, en un directorio, sino estar a la par y tener voz, interactuar en todos los ámbitos en condiciones de igualdad. Sin dudas, el ámbito político ha sido pionero respecto a la paridad, pero una paridad sostenible requiere cambios que van mucho más allá. Dicho de otra

manera, la plena paridad en la política depende de otras medidas paritarias que transformen las pautas de organización social en su conjunto. La idea es que una democracia paritaria se pueda afirmar en un cambio sociocultural y no estrictamente en una obligación legal.

Para abordar lo planteado, propongo estructurar tres ejes de discusión. El primero es cómo llegamos en la Argentina a esta discusión, porque estas discusiones no nacen de un día para el otro, y nuestro país tiene una historia que hay que poder recuperar. Después me gustaría dar un panorama muy sintético de las reformas que instalaron la paridad en nuestro país y en América Latina. Estos procesos tienen mucho de difusión regional, hay muchos parecidos con los procesos que ocurren en otros países, están conectados, no se dan de manera aislada, si bien en cada caso, por supuesto, tienen sus particularidades. Y por último, que todavía tenemos por delante un camino de construcción de una democracia paritaria, porque no es algo que se resuelve con una norma simplemente, sino que requiere un proceso de construcción que es multidimensional y tiene que comprender diferentes aspectos de nuestra organización social.

Haciendo un poquito de historia, es casi un lugar común decir que las mujeres hemos estado durante mucho tiempo invisibilizadas, pese a que hemos sido el corazón y el nervio de gran cantidad de movimientos sociales y políticos que fueron fundamentales para mover la frontera de la ciudadanía. En nuestro país, por ejemplo, no es posible pensar la democracia que se instala en 1983, después de la última dictadura cívico-militar, sin pensar en la lucha ejemplar de las madres y abuelas de Plaza de Mayo, que hoy son un emblema de resistencia y búsqueda de memoria, verdad y justicia. Las abuelas y las madres, con esa salida al espacio público, con esa politización de su drama personal y familiar en un momento tan difícil del país, establecieron un modelo de participación pública y política para muchísimas mujeres que salieron a militar y a trabajar en las campañas electorales de la década de 1980, después

de años de prohibición de la participación política; mujeres que salieron a organizar comedores populares cuando estalla la crisis de 2001, y cuando irrumpe, de acuerdo con autoras como Graciela Di Marco, un feminismo popular en la Argentina. Y más recientemente, mujeres que salen a luchar contra los femicidios y la violencia de género con esta masiva irrupción del movimiento “Ni una menos” que no fue espasmódico, sino que se mantuvo y ha generado un cambio profundísimo en la sociedad argentina.

Si nos retrotraemos mucho antes, tenemos que pensar que desde inicios del siglo XX y cuando las posibilidades de participación de las mujeres en el ámbito público eran prácticamente nulas, las mujeres anarquistas lucharon contra la opresión en el hogar y el control de sus cuerpos, mientras que las socialistas y sufragistas buscaron la igualdad jurídica y el acceso al voto. A lo largo de un siglo XX políticamente muy convulsionado, en la Argentina esas luchas acercaron a las mujeres a la igualdad formal, esa igualdad que se plasma en las leyes y en la Constitución, y que nos brinda un piso desde el cual exigir igualdad efectiva. Esta idea de igualdad formal versus igualdad real o efectiva es una distinción que hace la Convención sobre la Eliminación contra todas las Formas de Discriminación hacia las Mujeres, es decir, la igualdad jurídica es fundamental, porque es el piso desde el cual exigir los derechos, pero luego los derechos tienen que poder ejercerse.

Un hito en el acceso a la ciudadanía de las mujeres fue el derecho de voto. El primer proyecto de ley de voto femenino se presenta en 1919 en el Congreso, pero el derecho recién se consagra en 1947, bajo el liderazgo de Evita, que corona esa lucha iniciada por socialistas y sufragistas. Una de las grandes novedades que trae el peronismo en esos años es un proceso masivo de organización de las mujeres para el ejercicio de los derechos políticos. Pensemos, por ejemplo, en la creación del Partido Peronista Femenino como una organización desde la cual nuclear a esas mujeres que iban a votar por primera vez en el país. También la

postulación de candidatas al Congreso por parte del ese mismo partido. Gracias a estas acciones, la Argentina en 1952 eligió 23 diputadas y 6 senadoras, que respectivamente fueron el 15% y el 20% de ambas cámaras. A mitad del siglo pasado, esto posicionó a la Argentina entre los países pioneros respecto de la elección de mujeres. No había en ese momento esos índices de representación de las mujeres, y esto se repitió en 1955, cuando se eligieron 34 diputadas y 8 senadoras, lo cual elevó esos promedios.

Después de esa experiencia, en los años en que funcionó el Congreso no volvimos a tener tal participación. Las mujeres jugaron un papel fundamental en la resistencia a la última dictadura, en la reorganización de los partidos políticos y para el proceso electoral de 1983. Sin embargo, entre 1983 y 1991 no representan ni siquiera un 10% de las bancas de ninguna de las dos cámaras legislativas. Entonces, en estos años de edificación de una sociedad democrática, las mujeres se empiezan a organizar desde afuera de las instituciones representativas —porque no estábamos presentes allí— pero en diálogo con esas instituciones, para demandar derechos que habían sido largamente postergados por décadas de interrupciones democráticas, de dictaduras y de autoritarismo.

En 1983 se forma una Multisectorial de la Mujer, integrada por mujeres de partidos, sindicatos, académicas, intelectuales, que presentaron más de 30 proyectos legislativos en el Congreso de la Nación y desarrollaron una intensa actividad de incidencia. Durante el gobierno de Alfonsín (1983-1989) se lograron reformas importantes en legislación civil y familiar, donde los grandes hitos fueron la patria potestad compartida, la ley de divorcio vincular y también la ratificación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), que es el principal instrumento internacional de derechos humanos de las mujeres.

En 1986 se establecen los Encuentros Nacionales de Mujeres que se desarrollan hasta hoy y han adquirido una

masividad fenomenal. El primer encuentro se realizó en Buenos Aires en 1986 y tuvo una participación de 1.000 mujeres de diferentes lugares del país. Eran básicamente mujeres de clase media, profesionales y académicas. En el encuentro de La Plata, por poner un hito, en 2019, se estima que participaron 200.000 mujeres de pueblos originarios, de barrios populares, académicas, funcionarias. Estos son encuentros de una gran diversidad, donde participan todo tipo de organizaciones, y representan un espacio o usina de la cual surgen muchísimas demandas que luego se dirigen al sistema político. A partir de sus debates y documentos, estos encuentros se fueron transformando en una verdadera plataforma de incidencia para la generación de leyes que consagran derechos fundamentales.

En 1991 se sanciona la Ley 24.012, “Ley de Cupo Femenino”, que representa la primera ley de cuotas de género del mundo. En ese momento en Europa existían las llamadas “cuotas voluntarias” que cada partido político incorporaba en sus estatutos, en su carta orgánica, en sus documentos. Argentina es el primer país donde el Estado, a través de una ley nacional, obliga a los partidos políticos a reservar una determinada cantidad de candidaturas nacionales a mujeres, como un requisito para la oficialización de las listas.

¿Por qué en la Argentina se innova y se opta por una solución legal versus una solución partidaria? Básicamente por la negativa de los partidos políticos. Esta es una iniciativa que surge de parte de un grupo de mujeres de la Unión Cívica Radical, pero cuya dirigencia desestima. Entonces, a una senadora nacional de la UCR por Mendoza, Margarita Malharro de Torres, se le ocurre la idea (con otras colegas diputadas y senadoras de otros partidos) de presentar un proyecto de ley. Por distintas razones que sería largo enumerar aquí, una coalición multipartidaria de mujeres logra que, en 1991, el Congreso lo transforme en ley.

Es interesante mencionar que las cuotas son “medidas de acción afirmativa”, es decir, medidas que se utilizan frente a situaciones de desigualdad estructural para tratar de

nivelar y remover obstáculos. A menudo, estas medidas se piensan por un cierto plazo temporal, bajo el supuesto de que en algún momento se podrán suprimir. No obstante, tanto en nuestro país como en todo el resto de los países latinoamericanos que siguieron el ejemplo argentino (16 en total en la región), las cuotas no se suprimieron, sino que se “redobló la apuesta”, pasando de un modelo de cuotas mínimas (30%) a un modelo de paridad, es decir, de equilibrio numérico (50/50). El tránsito a la paridad se inicia prácticamente dos décadas más tarde, luego de varias elecciones de experimentación con las cuotas.

Inicialmente, el espíritu de la ley de cupo femenino estuvo muy vinculado al concepto de acción afirmativa. La plataforma de Beijing en 1995 produce también un giro en la manera de pensar el problema, porque pone el acento en las reglas y en las organizaciones políticas sesgadas que dificultan la participación de las mujeres. Entonces, si la pregunta tradicionalmente era “¿por qué las mujeres no se postulan como candidatas?”, a partir de Beijing la pregunta pasó a ser “¿por qué los partidos no seleccionan mujeres?”. Esto que hoy nos parecería de sentido común, no lo era en el inicio de la década de 1990. La gran innovación que trae esta legislación es que ubica a los derechos de las mujeres como derechos humanos en el espíritu de la CEDAW, y al Estado como garante de derechos políticos.

En la mayoría de los países, además, estas no fueron reformas que quedaron congeladas, que una vez establecidas quedaron sin tocar. Por el contrario, estos han sido procesos de reforma iterada, es decir, reiteradas reformas que vienen, de algún modo, a corregir o a subsanar lagunas de la legislación anterior. En muchísimos casos, por ejemplo, las leyes iniciales eran muy laxas, no incluían un mandato de posicionamiento claro de las mujeres en las listas, tenían debilidades de diseño, pero la gran novedad que se observa luego del Consenso de Quito es que empieza a cambiarse el modelo. Desde entonces, varios países de América Latina van dejando atrás el modelo de cuota mínima para adoptar

esquemas de paridad de género. Argentina, que fue el país pionero en las cuotas, fue el último hasta ahora en adoptar una Ley de Paridad. Como ven, nuestra norma nacional es de 2017, mientras que las primeras leyes de paridad de la región son anteriores, casi contemporáneas al Consenso de Quito.

¿Cuál fue la dinámica política de estas reformas? En la mayoría de los casos, estas han sido promovidas por mujeres desde adentro del sistema político, mujeres de partidos políticos coalicionadas más allá de las fronteras partidarias, es decir, raramente han sido reformas promovidas por mujeres de un único partido. ¿Qué hicieron estas coaliciones de mujeres? Generaron argumentos, negociaron las voluntades políticas necesarias para transformar estos proyectos en ley y luego, una vez aprobadas las reformas, algo fundamental fue el monitoreo y la exigibilidad para que la legislación no se transformara en letra muerta o que no fuera tan fácil burlarla.

Los partidos políticos, en general, han tenido una actitud ambivalente. Por un lado, sin el concurso partidario estas leyes no hubieran tenido los votos necesarios para ser aprobadas. Por otro lado, al momento de su implementación, en los partidos hubo múltiples resistencias. En la Argentina, por ejemplo, hubo un largo proceso conflictivo entre 1993, cuando se aplica por primera vez la Ley de Cupo, y principios de 2000. Se necesitaron dos decretos reglamentarios para que se terminaran de zanjar las controversias que surgían cada vez que se discutía en qué lugar de la lista tenían que ir determinadas candidatas; el segundo decreto se dictó después de la intervención de la Comisión Interamericana de DD.HH., que dio lugar a una demanda de una candidata que había sido afectada por un incumplimiento de la Ley de Cupo en una lista de la UCR de Córdoba.

Entre 1991 y 2018 es notorio cómo aumentan los promedios de diputadas en América Latina. Según datos del Observatorio de Igualdad de Género de la CEPAL, en estos

años la participación de las mujeres en las Cámaras Bajas o únicas de América Latina crece 25 puntos porcentuales. De un promedio de 9% en 1990 se pasa a prácticamente un 30% en 2018, mientras que el promedio global de mujeres en el Parlamento en 2020 era de 25%. Con todo, más allá del promedio, estas normas no han tenido el mismo impacto en todos los contextos. Por ejemplo, en 2018 en Bolivia teníamos un 53% de diputadas, mientras que en Brasil teníamos un 11%. Es decir, hay brechas significativas entre países que tienen que ver, sin entrar mucho en detalle, con las características de la legislación, del sistema electoral y del contexto socio-político. Los sistemas electorales donde es más efectivo aplicar cuotas de género son aquellos que combinan representación proporcional con “listas cerradas y bloqueadas”, sobre todo si la legislación tiene un mandato de posición que establece que las mujeres tienen que estar en lugares elegibles de las listas, como es el caso de Argentina. En Brasil, el sistema de voto preferencial por candidato/a explica por qué la ley de cuotas no ha tenido prácticamente ningún efecto en dicho país. También es importante que existan acciones de monitoreo y exigibilidad. En países como Argentina y México, las mujeres de partidos se organizaron para impugnar listas, litigar y exigir el cumplimiento de la legislación.

Frente a las desigualdades persistentes, la Ley de Cupo en Argentina fue exitosa para aumentar la presencia de mujeres en el Congreso, pero no solucionó otros problemas que se dan generalmente en las organizaciones, y las organizaciones legislativas no han sido la excepción. Estas tienen que ver con lo que podemos llamar la “segregación vertical” o la “segregación horizontal” dentro de una organización. La segregación vertical se vincula con la falta de acceso a los puestos decisorios de una organización. Hace unos años, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ONU Mujeres e IDEA Internacional calcularon un índice de paridad política en la Argentina tomando el Congreso de la Nación, y mostraba lo planteado aquí. En 2017,

la composición por géneros de los puestos de autoridad (mesa directiva, presidencias de comisiones y de bloques) no llegaba a la paridad. En aquel año, además, entre los cuatro miembros de la Corte había solamente una mujer (lo cual empeoró) y Argentina estaba en ese punto en una posición bastante baja del índice. Si luego mirábamos, por ejemplo, los partidos políticos, el acceso de las mujeres a las máximas instancias ejecutivas nacionales era de un 28%. Más aún, cuando mirábamos los documentos programáticos, el cuadro aparecía bastante peor, ya que solamente un 12% incluía algún principio de igualdad de género en su carta orgánica. Únicamente la mitad de los partidos que había participado en las últimas elecciones presidenciales había incluido alguna demanda de igualdad de género en su plataforma programática, generalmente vinculada a violencia contra las mujeres. Y peor aún era la situación en los gobiernos subnacionales: el dato más elocuente de esta foto es el bajísimo porcentaje de intendentas municipales del país. Este es el contexto en que se aprueba la Ley de Paridad de Género.

En este punto, me gustaría destacar cómo se inicia el tránsito de las cuotas hacia la paridad. Como decía, Argentina llegó más tarde que otros países latinoamericanos a la Ley de Paridad a nivel nacional; sin embargo, fue el primer país de América Latina que legisla la paridad, pero lo hace en las provincias. Es decir que, a diferencia de las cuotas, que, por usar una metáfora, surgen “desde arriba” y viajan desde el Congreso a las legislaturas provinciales, las primeras reformas de paridad surgieron en la arena política subnacional. La provincia pionera fue Santiago del Estero y la segunda en adoptar la paridad fue Córdoba, ambas en el año 2000. En ningún caso se habla de “paridad”, porque el lenguaje de paridad no existía todavía, sino que en Santiago del Estero se habla de “elevar la cuota al 50%” y en Córdoba se habla de “participación equivalente en géneros”.

De esta manera, entre 2000 y 2015 en Argentina hay solamente tres provincias con Ley de Paridad que se

presentan como casos aislados y luego surge una “ola paritaria” en 2016, con la sanción de una Ley de Paridad en la provincia de Buenos Aires. Desde entonces se produjo un efecto de cascada prácticamente en todos los distritos del país. No me voy a detener en los caminos que llevaron a la paridad en cada provincia, pero sí quiero destacar que estos dos momentos de reforma que lideran Santiago del Estero y Córdoba, por un lado, y Buenos Aires por el otro, se dan en dos contextos muy diferentes. En el primero, la discusión de paridad no estaba en la agenda del feminismo, la política, ni los organismos internacionales; en cambio, el tratamiento de la paridad en Buenos Aires se da cuando esta discusión ya está en agenda y luego del aniversario del primer “ni una menos”, es decir que la adopción de esta norma estuvo marcada por el simbolismo e influenciada por hechos muy vívidos de la coyuntura.

Para finalizar, me gustaría instar a que pensemos qué límites podría tener la paridad y en qué medida sería una medida superadora de una ley de cupo mínimo. Asumo que partimos de una situación de profunda desigualdad estructural, porque la sociedad argentina tiene desigualdades de género que se reflejan en el trabajo de cuidados no remunerado, en las formas de inserción en el mercado laboral o en la violencia por motivos de género. En nuestro país, por ejemplo, dos tercios de las actividades del trabajo no remunerado en los hogares es realizado por mujeres que le dedican, en conjunto, 96 millones de horas diarias, lo cual les quita tiempo y reduce su autonomía económica. Las mujeres tenemos menor tasa de actividad y estamos más expuestas a la subocupación horaria.

En estas condiciones, para avanzar hacia una democracia paritaria es preciso pensar medidas que trasciendan el ámbito de la legislación electoral, porque las medidas electorales son importantes y son necesarias, pero tienen limitaciones. No podemos pedir que el sistema electoral resuelva desigualdades estructurales que hacen que las condiciones de partida sean profundamente desiguales. Por eso

comencé refiriéndome al concepto de democracia paritaria del Consenso de Quito, que plantea la necesidad de lograr la igualdad en la toma de decisiones, en los mecanismos de representación política y social, y en las relaciones sociales, familiares, económicas, políticas y culturales. Si seguimos pensando en reformas institucionales mientras las desigualdades estructurales permanecen incólumes, va a ser muy difícil que logremos perforar los obstáculos que se presentan a la hora de disputar y de ejercer un cargo de poder.

Precisamente, pensar la paridad desde la noción de democracia paritaria implica pensar la distribución de poder en múltiples espacios y no solamente en las bancas legislativas. Entonces, me parece que el gran desafío que tenemos es empezar a conectar discusiones que hoy no están conectadas. Es decir, la paridad tiene una profunda vinculación con las políticas de cuidado, no son dos discusiones separadas. Creo que hay que tener una mirada más sistémica y menos sectorial de lo que son las políticas de paridad, si las pensamos en esta clave de una democracia paritaria. Un poco este era el mensaje que quería transmitir: salirnos de la discusión estrictamente electoral, no porque esa discusión no sea relevante, sino para no pedir demasiado a las reformas electorales.

Hacia la primera constituyente paritaria: género y política en Chile

JULIETA SUÁREZ-CAO

Cuando me propusieron el tema para la charla de hoy, me dije “fantástico”, el 14 de abril (de 2021), ya habrán sido las elecciones y podré comentar sobre cómo quedó la primera constituyente paritaria del mundo y analizar no solo el porcentaje de mujeres, sino qué ideologías y cómo terminó la distribución de la asamblea. Bueno, las elecciones se postergaron por motivos de la pandemia, van a ser, lo más probable, el 15 y 16 de mayo; por primera vez en la historia se desdobra la jornada electoral, porque en esas elecciones vamos a elegir diferentes tipos de cargos, autoridades locales, convencionales constituyentes, y por primera vez en la historia de Chile se da una descentralización política en las regiones, que va a llevar a las elecciones inaugurales de las gobernaciones regionales. Todo esto se iba a hacer en dos días el fin de semana pasado, y ahora se va a hacer en un mes más, en mayo.

Entonces les voy a contar más bien cómo llegamos a ese momento y cómo viene Chile, que en comparación con la Argentina está bastante atrasado con respecto a la representación descriptiva de las mujeres. Y podemos quizás también dejar para las preguntas y respuestas un poco de las implicancias políticas concretas de esto, o qué esperamos de esta primera constituyente paritaria del mundo, cómo transversalizar el enfoque de género y pensar ya no solo en cargos electivos, sino en representación paritaria sustantiva en todos los niveles de las tomas de decisiones.

Vamos a hablar un poco más del camino hacia esta constituyente paritaria, que va a ser la primera del mundo a

nivel nacional. Porque podemos pensar además que a nivel subnacional también se ha dado la convención constituyente que llevó a escribir la Constitución de la Ciudad de México, que era una constituyente paritaria. Pero a nivel nacional esta va a ser la primera en el mundo y es algo que nos genera mucho orgullo y mucha expectativa también para poder ver las ventajas y las limitaciones de la representación política.

A mí me parece súper interesante empezar por una discusión un poco más teórica para hacer no sé si un mini *mea culpa*, pero para saber un poco cómo fue formada mi generación en ciencia política. Mi ejemplo, al menos, en la Universidad de Buenos Aires, muestra que tuve bastantes profesoras, pero en general no leíamos mujeres, para leer una mujer tenía que ser Hannah Arendt, si no leíamos a los hombres. Y estaba esta idea de que la democracia necesitaba competencia y sufragio pleno, y a veces ni siquiera el sufragio pleno de las mujeres parecía ser necesario para calificar a regímenes como democráticos, teniendo en cuenta que Suiza recién tiene sufragio femenino en 1975 y que hablábamos de democracia en EE.UU. mucho antes de que las mujeres logaran el derecho a voto.

Pero en general no veíamos tampoco la otra parte, la parte representativa de la democracia. Y a mí me gusta mucho esta cita de Anne Phillips que dice:

La democracia liberal asimila con simpleza a la democracia con la representación y el sufragio universal, pero nos pide que consideremos como irrelevante la composición de nuestras asambleas electas. El patrón resultante ha estado finalmente sesgado a favor de hombres blancos de clase media [ella está hablando más que nada del caso inglés, probablemente en América Latina encima digamos de clase media-alta], con la sub-representación de las mujeres como el aspecto más llamativo [porque somos la mitad, o más, de la población] dentro de un amplio margen de grupos excluidos.

O sea, no solamente somos las mujeres quienes estamos fuera de los espacios de toma de decisiones y de los espacios representativos.

De este modo, es necesario empezar a pensar por qué es tan llamativo esto de la ausencia de la democracia paritaria, cuando debería ser algo supuestamente natural, salvo que creamos que hay algo biológico u hormonal determinado que haga que los hombres sean más capaces por alguna mezcla de genes para estar en política y las mujeres no. Llama la atención que, con una división bastante equitativa de la sociedad, no veamos esto mismo reflejado en nuestras instituciones representativas. Hay mucha literatura que se pregunta el porqué de esto, y hay muchas hipótesis dando vueltas sobre por qué estamos subrepresentadas las mujeres.

En este sentido, podemos pensar tanto en sesgos individuales como en materia estructural. A mí me interesa mucho la literatura que se pone a discutir y a evaluar empíricamente las dos respuestas más de sentido común acerca de por qué están subrepresentadas las mujeres. Por una parte, hay una respuesta y una hipótesis simple que viene del lado de la oferta política, que dice “no hay mujeres calificadas para los cargos públicos”, y esto últimamente se puede decir menos, pero yo creo que hace 5 años (quizás en Chile menos tiempo atrás) se podía decir “no, no hay mujeres, nos ponen la cuota, tenemos que buscar mujeres, ¿dónde están las mujeres?”. Me acuerdo de Mitt Romney en su campaña para las elecciones presidenciales de Estados Unidos de 2012 diciendo “tengo carpetas llenas de mujeres”, ¿dónde están las mujeres calificadas para cargos públicos? Bueno, de nuevo, si no creemos que hay algo biológico que determina que los hombres están bien capacitados para la política y las mujeres no, no pareciera ser este el tema.

Y ojo, que es un tema importante, porque quizás ahora no seguimos escuchando tanto esto de “no hay mujeres capacitadas”, pero hay como una especie de capacitaciones pasivo-agresivas dentro de los partidos, que son capacita-

ciones para mujeres. Los partidos ahora salen a capacitar mujeres, y tienen presupuesto para capacitar mujeres, como si los hombres políticos no necesitaran capacitarse. Si uno ve el estado de la confianza en las instituciones representativas mínimamente en nuestra región (aunque yo arriesgaría a decir que es algo bastante mundial), que está dominada por hombres, pareciera ser que los políticos hombres también necesitan capacitarse, ¿no? Hay algo interesante también ahí: cómo sin decirlo, sin seguir diciendo “no hay mujeres”, estamos diciendo “no hay mujeres buenas, les falta, hay que enseñarles, necesitan aprender”. Y esto es interesante. Entonces esta explicación no tiene un gran sustento teórico, no es que no haya mujeres calificadas para la vida pública o la vida política.

Por otra parte, se encuentra la hipótesis espejo, pero del lado de la demanda. Los y las votantes no quieren votar mujeres, votan hombres, entonces habría un sesgo de quienes están votando que prefieren votar hombres porque creen que son mejores para la política que las mujeres por ciertos estereotipos también de género. Esta explicación tampoco tiene mucha evidencia empírica, si nos fijamos en los ejemplos que vemos en las encuestas (que es la forma en que deberíamos medir esto), es difícil que alguien diga “yo no voto mujeres porque me parece que no están a la altura”, pero bueno, es la forma que tenemos para ver si realmente hay una preferencia del electorado y de votantes por no elegir mujeres. Y la verdad es que ninguna de estas dos hipótesis más simples, de problema de oferta y de problema de demanda de mujeres, está muy sustentada en la evidencia empírica, no solo en América Latina, sino que tampoco en las democracias centrales.

Por lo tanto, si no es un tema de que hay pocas mujeres, de si son buenas, o de que hay pocas mujeres porque el electorado elige hombres, tiene que haber otra explicación. Y ahí de vuelta hay un montón de literatura que habla de estos sesgos individuales, pero también de sesgos estructurales,

algunos formales y otros informales, que detienen de alguna manera o desincentivan la carrera política de las mujeres.

Hay un sesgo individual que es súper interesante. Magda Hinojosa muestra esto de cómo las mujeres tenemos menos probabilidades de autopromovernos a las candidaturas, y a mí me ha pasado como investigadora entrevistando diputadas, senadoras, versus senadores y diputados. Cuando uno hace la típica pregunta “¿cómo llegás a la política? ¿Cómo descubriste que esto es lo tuyo?”, en el relato de los hombres casi siempre hay una historia muy individual, “siempre supe que quise ser esto, desde niño sabía, me interesaba colaborar en esas cosas”. En general cuentan una historia desde el “yo” de alguna manera. Mientras que cuando uno habla con mujeres que llegan a esas posiciones —y eso es interesante, porque puede ser real o puede ser algo que se dice para cumplir con este estereotipo de género de cómo deberían ser las mujeres en política—, muchas de esas mujeres, especialmente las más grandes, las pocas que llegaron sin ningún mecanismo institucional que ayudara o que incentivara la participación de las mujeres, estas primeras mujeres, casi narran una historia según la cual alguien las había ido a buscar: “el presidente del partido me vino a buscar, el senador, el diputado, el presidente”, en general es casi siempre un hombre que vio que ella tenía condiciones para la política y le dijo que tenía que hacerlo. Entonces, ahí hay un sesgo súper interesante, que es un sesgo inconsciente, cognitivo, que hace que probablemente esté mal visto que las mujeres nos autopromocionemos.

Además hay literatura sobre esto aplicada a otras cosas, donde se encuentra el mismo patrón. Recuerdo un experimento que era un anuncio de trabajo con 10 requisitos para postular, y que un hombre con 7 requisitos decía “vamos, tengo 7 de 10, voy a postular”. En cambio, una mujer con 9 decía “no, me falta 1, no voy a postular”, entonces hay algo ahí, hay un cierto sesgo inconsciente que dificulta que las mujeres lleguen más a la política. Pero eso no es todo, no es

tan sencillo, y además no es una culpa individual, el sesgo es construido culturalmente.

Sin embargo otros estudios han mostrado que el proceso de selección de candidaturas es clave para entender qué mujeres llegan y qué mujeres no llegan. Hay muchas de estas barreras que no son solo sistémicas a nivel del sistema electoral, o del sistema de partidos, sino que muchas veces son internas a los partidos en sí. Y podemos pensar, entonces, en instituciones informales, como los horarios de reunión, que muchas veces chocan con esta doble jornada que solemos tener las mujeres en el ámbito público y en el ámbito doméstico; cómo los medios también retratan a las candidatas, las preguntas distintas que se les hacen a las candidatas versus a los candidatos; podemos llegar hasta el extremo de violencia política en razón de género, ya que las candidatas son mucho más atacadas que los candidatos en los medios, personalmente, en redes sociales... Y esto es algo que vemos todos los días, esta subrepresentación de mujeres en realidad viene dada por estas cuestiones, más que por un problema de oferta o de demanda de mujeres.

Y hay algo también relacionado con la socialización, con la cultura, que Victoria Randall explica muy bien. A mí esta cita me parece muy buena, ella dice:

las mujeres hemos sido socializadas para percibir a la política como un asunto extraño [y a tantos otros], estamos constreñidas por nuestras responsabilidades de cuidado, lo que dificulta una dedicación a la política de tiempo completo, estamos subrepresentadas en los trabajos más afines a las carreras políticas [yo creo que eso ha cambiado un poco con el tiempo], estamos desincentivadas por la hostilidad de los medios [totalmente, y creo que si estiramos esto al día de hoy y hablamos de las redes sociales también como medios, se amplifica todavía más esta desigualdad], y somos excluidas por los hombres que deciden quiénes son los protagonistas de la vida política.

Entonces hay un montón de barreras estructurales, culturales, de socialización y cognitivas que impiden que lleguen más mujeres a estos puestos de decisión.

Entonces la pregunta es: ¿cómo logramos mayor diversidad? ¿Cómo logramos que las mujeres lleguen?

Respecto de ello es que podemos pensar en mecanismos institucionales de acción afirmativa. Ahí pongo como ejemplos las cuotas de menos del 50%, la paridad y los escaños reservados, aunque estos dos últimos no son exactamente medidas de acción afirmativa. Diferentes sociedades han utilizado distintos mecanismos para incentivar la representación descriptiva de las mujeres, pero también para incentivar que realmente estén integradas en los órganos de decisión, y así tener también mayor diversidad de los órganos representativos (de esto hablaremos más adelante). Es interesante, porque esta acción afirmativa en realidad lo que viene a hacer es tratar de corregir una cancha que ya está despareja, que ya es inclinada, y que está inclinada por todas estas instituciones informales que encontramos en el interior de los partidos, que dificultan la posibilidad de que las mujeres hagan carrera política. Hay una teórica política inglesa, que a mí me gusta mucho, que se llama Rainbow Murray, y que dice que en realidad no es que las mujeres estamos subrepresentadas, es que los hombres están sobre-representados, y que llegan a estos puestos de poder por ser hombres, y no por sus méritos. Y ella ahí intenta dismantelar todo este argumento que asocia las cuotas, o la paridad, o los escaños reservados, como medidas de acción afirmativa, que son contrarias al mérito.

Esto también es interesante considerarlo desde América Latina, porque realmente es extraño que pensemos que las cuotas, la paridad y los escaños reservados atentan contra la meritocracia, como si antes de tener todo esto hubiéramos tenido meritocracia. Estoy casi segura de que si nos paramos en cualquier ciudad o pueblo latinoamericano y preguntamos a la gente aleatoriamente si cree que los políticos son meritorios y merecen estar en los puestos

en los que están, la gran mayoría diría que no. Entonces ahí ya hay un tema de mérito que no entendemos muy bien qué significa.

Hay un experimento sobre la idea de mérito que es muy bueno, que muestra que muchas veces decidimos en el momento qué es mérito para perjudicar al grupo que no queremos ver que avance. Es un estudio que se ha hecho para ver brechas de género en relación con el mérito en una contratación de fuerzas policiales en EE.UU. Les daban a los evaluadores, que eran hombres y mujeres, dos criterios, uno tenía que ver con el currículum, con la formación, y el otro tenía que ver con la experiencia. Cuando la candidata era mujer y tenía mejor experiencia, pero peor currículum que el candidato hombre, se decidía que lo importante era la formación, entonces había que contratar al hombre, que era el que estaba más formado. Cuando el experimento mostraba la situación contraria, que era la mujer la que tenía menos experiencia que el hombre, pero tenía mayor formación, bajo los mismos criterios que le daban a este comité de selección, ahora era la experiencia lo importante: “no, para este puesto necesitamos a alguien con experiencia, el mérito es mucho más importante en el sentido de la experiencia de la formación”.

Entonces hay un montón de estudios que muestran esto de cuán resbaladiza es la noción de mérito, y más aún de mérito en política. ¿Qué es el mérito en política? Podríamos hacer otra charla o una terapia grupal de esto. Entonces, en realidad, lo que ella plantea es: “no son las mujeres las que están subrepresentadas, los hombres están sobrerrepresentados, teniendo mucha más proporción de representación con respecto al número que son realmente en la sociedad”. Además, es interesante porque las mujeres no somos un grupo de interés, somos la mitad + 1 de la población, no necesitamos derechos especiales ni necesitamos protegenos (bueno, a veces sí); no somos un grupo pequeño a punto de extinguirnos. Las mujeres somos más de la mitad de la población y somos muy diversas

entre nosotras, tenemos diferencias relacionadas con nuestra clase social, con nuestra religión, con nuestra edad, con nuestra descripción étnica, ideológica. Es decir, somos tan diversas como la mitad de la población puede marcarlo.

Y otra teórica política que habla sobre esto, que se llama Nadia Urbinati, también dice algo muy interesante. Habla de que, si la representación es la representación ciudadana, es complejo sostener que estamos bien representadas cuando hay una única voz, que es la voz de los hombres, representada en la política. Y ella dice que una buena representación necesita que la ciudadanía pueda hablar por sus representantes con esta voz que le es única a la ciudadanía, pero que es una voz mitad y mitad, de hombres y mujeres. Podemos hacer crítica de binarismo si quieren a esto, pero definitivamente necesitamos representación plural, necesitamos representación diversa, y eso implica también pensar en mecanismos de acción afirmativa para que lleguen las mujeres a los puestos de decisión. Es raro estar diciendo esto en Argentina, que fue el primer país del mundo en incorporar las cuotas legislativas a nivel nacional con la Ley de Cupo de 1991. Eso es muy interesante, porque Chile llega muy tarde a las cuotas, la primera aplicación de la ley de cuotas es del año 2017. De 1991 a 2017, son 30 años en los cuales Chile está muy por debajo del promedio mundial de representación de mujeres, y cuando llega la cuota llega no solo tardíamente, sino que llega mal.

El sistema electoral de Chile es muy diferente al de Argentina. La ciudadanía vota por candidatura individual, lo que llamaríamos en nuestro país “lista cerrada y desbloqueada”, en Chile se lo llama “lista abierta”. Para que se den una idea, la ciudadanía no vota por partido, vota por una persona. Pero la asignación es por partido, entonces eso ya genera un tema complejo, que la gente no entiende muy bien cómo su voto se convierte en un escaño. Es bastante complicado entenderlo, porque además en la asignación de este escaño lo que se hace obviamente es sumar todos los votos de las candidaturas individuales como pertenecientes al voto total de la lista, a pesar de que nadie haya

votado *per se* por una lista, y por eso digo que es complejo. Combina la forma de votación más típica de los sistemas mayoritarios con una asignación de escaños relativamente proporcional —es una asignación de escaños por lista con D'Hondt—, pero a la vez en el interior de las listas puede haber distintos partidos.

Sabemos que Chile es uno de los primeros países de la región que tuvo estas coaliciones electorales y de gobierno muy estables después de la transición a la democracia. De este modo, al interior de una lista podemos tener al Partido Socialista, la Democracia Cristiana, el Partido por la Democracia, entonces a veces, esas listas no son de partido único. Y ahí hay que hacer un doble D'Hondt: hay que hacer el D'Hondt del total de escaños que le toca a la lista tal cual como lista, y después hay que dividir esos escaños entre los distintos partidos que componen la lista. Y esto se hace además en distritos pequeños. Los distritos en Chile varían de 3 a 8 en magnitud, siendo que más del 57% de los escaños es de cinco o menos; es decir, la gran mayoría de los escaños en Chile son escaños de tamaño pequeño, lo que atenta también contra la proporcionalidad. Hay un tema de diseño que hace que sea complejo a veces explicarlo a las mismas personas que toda su vida han votado así, pero que nunca han entendido muy bien cómo funcionaba. Como antes los distritos eran binominales era un poco más sencillo, pero ahora el voto de uno termina siendo un voto de lista, porque ese es el voto que termina contándose para asignar los escaños, y se pierde un poco en la traducción de votos a bancas, que se hace automáticamente.

Entonces, ¿cómo empieza Chile con las cuotas? Hubo una sola elección con cuotas, pero estas eran malas por diseño, no es una buena ley de cuotas, es la que se pudo sacar porque había muchísima resistencia contra cualquier tipo de inclusión de acción afirmativa con respecto a las mujeres. Esto se saca durante el segundo gobierno de Bachelet, pero ya ella durante su primer gobierno había presentado mociones para introducir leyes de cuota que no llegaron a

ningún puerto. De esta manera, ¿qué se negocia? Se negocia una cuota de un 40%, pero a nivel nacional, es decir, no por distrito, los partidos tenían que cumplir con un máximo de un 60% de candidaturas del mismo sexo, que en la práctica son hombres, y un 40% de mujeres. Ahora bien, al ser nacional, y la representación por distrito, esto generaba, este incentivo perverso, que los partidos podían poner su 40% de candidatas en los distritos donde generalmente no les iba tan bien, cumplir la cuota, registrar sus candidaturas, y no necesariamente obtener una gran representación de mujeres, porque podían tirar claramente a las mujeres a estos distritos perdedores. No digo que fue exactamente así. En algunos partidos fue más así y en otros fue menos así. Sí lo que ocurrió fue que en algunos distritos no hubo mujeres electas, y esto implicó que esta cuota del 40% en la práctica generara un 23% de representación de mujeres, que es un avance, porque veníamos del 16%. Pero que una cuota del 40% genere un 23% es problemático.

Era la primera aplicación, se suponía que esto iba a mejorar, también la idea de las cuotas es empezar a ver a las mujeres en estos espacios de poder y que después se vote más por mujeres, etc. Pero en la primera aplicación del 40% se logró el 23%. Entonces cuando pasa el estallido social en Chile, que termina con el acuerdo de un plebiscito para cambiar la Constitución —la vigente acá es la de 1980, la de la dictadura de Pinochet—, los políticos y las políticas en ese momento es como que se atan las manos y dicen “que decida la ciudadanía, hay demasiadas demandas sociales, el sistema político no las puede procesar, el gobierno es de centro-derecha y tenía otra agenda de gobierno, que no era precisamente la de dar respuestas a algunas de las demandas sociales que hoy se levantan en el estallido”. Y gran parte de esto viene de la mano de que muchas de las reformas solicitadas son inconstitucionales en la actual Constitución, entonces un paso, que además era importante simbólicamente, era terminar con la Constitución de Pinochet.

Así, el plebiscito lo que pregunta en octubre del año pasado es, primero, si se quiere un cambio constitucional (no una reforma), y segundo, con qué organismo, es decir, cuál es el cuerpo que va a generar la nueva Constitución. Para esto último había dos opciones: una convención constituyente 100% electa y una convención mixta, en la cual la población iba a elegir al 50% de convencionales constituyentes, y el otro 50% lo iba a decidir el Congreso. Gana el plebiscito la convención constitucional por márgenes muy altos, pero cuando se hace el acuerdo hay una gran discusión sobre una de las cláusulas: que los artículos de la Constitución tienen que ser aprobados por los 2/3 totales de los miembros de la convención, lo cual genera mucho revuelo. “Esta es la trampa, la derecha va a poder tener el 1/3 restante para bloquear”. Se generó una discusión pública muy interesante sobre esta cláusula de los 2/3. Y, sin embargo, con otras colegas de la red de politólogas en Chile, nos damos cuenta de lo que para nosotras era la trampa más grande, y es que la convención constituyente se iba a elegir con las mismas reglas que el Congreso Nacional; es decir, con la misma ley de cuotas que estaba mal hecha

Entonces empezamos a proponer otro sistema. ¿Por qué? Porque nuestro razonamiento era “si hay una crisis de representación, si le tienen muy poca confianza al Congreso (de hecho, en este momento, las encuestas daban como que el Congreso tenía un 3% de aprobación y el gobierno un 6%, digamos, había una percepción de ilegitimidad total de las instituciones representativas), esta convención está llamada al fracaso”. Iba a ser un Congreso 2.0, iban a ganar las mismas caras de siempre. Entonces generamos una propuesta de sistema electoral para la convención que era distinta. Se elaboró una propuesta mucho más grande, que incluía candidaturas extrapartidarias, incluía escaños reservados para pueblos originarios, algo también inédito en el caso chileno, y un mecanismo de paridad de resultado y de candidaturas. Cuando llegamos al Congreso se quedan con la propuesta de paridad, dividen el proyecto en tres y se ocupan de

manera independiente de paridad y de pueblos originarios. Finalmente salió la ley de pueblos originarios, va a haber 17 escaños reservados que también van a ser paritarios, con una especie de candidaturas individuales que van a ir en tándem, hombre-mujer, para asegurar paridad en la asignación de los escaños.

Pero ¿cómo cambia la ley de cuota en Chile para la convención? Ahora lo que nosotras peleamos y conseguimos es que la cuota sea distrital: en cada distrito todas las listas tienen que tener mitad de candidaturas hombres y mitad de candidaturas mujeres, tienen que estar encabezadas por una mujer y después se tienen que ir alternando, como en el caso de la lista cerrada y bloqueada. Pero claro, esta es una lista desbloqueada, o abierta como dicen acá, entonces el impacto no es directo sobre el resultado. Sin embargo, nos pareció importante también, por esta literatura de sesgos cognitivos, que las mujeres encabecen la lista. Hay mucha gente que vota a los primeros de la lista, que no baja hasta elegir a los últimos candidatos o candidatas del final.

Si no se marca el orden de lista, es voto blanco. Por eso, el voto es por candidatura individual, es como un híbrido que genera muchísimos problemas, más que nada de entender cómo funciona. Y si se marcan dos, es voto nulo, así sería cómo funciona el sistema.

Por esto peleamos esta paridad de entrada, por distrito, con mitad de mujeres, alternadas y encabezadas por mujeres. Pero dijimos “esto no alcanza, porque esto es lista abierta”, y si bien va a haber muchísimas más candidatas mujeres de las que hubo en la elección pasada —porque había un 40% nacional, y ahora va a ser un 50% distrital, de todas las listas—, eso tampoco garantiza una integración paritaria. Entonces lo que hicimos fue proponer un sistema electoral, que después fue cambiado, pero el resultado es el mismo, que consiste en que en cada uno de los distritos el resultado final tiene que ser paritario, si es un distrito par, mitad y mitad, si es impar, un sexo no puede superar al otro en más de una persona. ¿Cómo logramos esto? Bueno, lo que se va

a hacer a nivel de distrito, después de la asignación de escaños, es tomar a la candidatura individual del sexo sobre-representado; si estamos en un distrito de 3 y entraron 3 mujeres, se va a tomar a la mujer menos votada individualmente y le va a dejar su lugar al candidato del sexo sub-representado, en este caso, un hombre, de la misma lista.

Esto generó caos, “están metiendo la mano en la urna”, “atentan contra el mérito”, “van a ganar mujeres elegidas por dos votos”. Bueno, esto ya pasó, si lo piensan en paralelo este sistema tiene los mismos problemas que puede traer una ley de lemas, porque resultan electas personas que se benefician por el voto de la lista, pero que individualmente tienen menos votos que personas que no fueron elegidas. Y está bien, porque es un voto por lista, porque es la lista la que decide, pero a la gente le metieron que iban a quedar mujeres elegidas sin ningún voto. Y eso es súper interesante, porque muestra también cómo esto pasa a ser un problema cuando hablamos de género, antes no era un problema. En 2017, de los 28 distritos chilenos, en 26 ganó una persona con menos votos que otra que quedó afuera, y no fue tema. Si nos ponemos a pensar en temas de representación territorial en sistemas federales o unitarios, hay un montón de casos en los cuales una persona-un voto no se cumple a rajatabla.

Y, sin embargo, esto fue un escándalo en el caso de Chile. Pero la presión de los grupos feministas fue tan fuerte que logramos comunicar de manera eficaz que lo extraño era que la lista no estuviera conformada por la mitad de mujeres. Y es interesante también que este sistema hace que no haya escaños reservados para mujeres, lo que hay es un resultado paritario que va a fluctuar porque hay muchos distritos impares, entonces si en todos los distritos impares ganan hombres, ahí va a haber un 45% de mujeres, si ganan mujeres en todos los impares, va a haber un 55% de mujeres. Así que lo más probable es que la conformación final de la convención fluctúe entre estas líneas de flotación de 45 y 55%, y que se acerque mucho a una paridad de integración

real, no solo en las listas. Al principio se habló de cerrar listas, pero el problema de cerrar listas con distritos tan chicos y sin encabezamiento es que eso tampoco asegura paridad en la integración, especialmente en distritos pequeños y con tanta fragmentación. Porque para la convención van a poder también presentarse listas de independientes, es decir que puede estar tremendamente fragmentado el resultado. Por lo tanto, esta era la única forma de asegurar que la integración sea realmente paritaria.

Y, para terminar, ¿por qué es importante que haya mujeres en política? Por muchísimas razones. Una razón obvia es la justicia, somos la mitad de la población, ¿cómo puede ser que no estemos? Pero después hay un montón de literatura que habla acerca de que las decisiones tomadas por grupos de representación diversos suelen ser percibidas como más legítimas, no solo la decisión, sino también la toma de decisión, por parte de la ciudadanía. ¿Y qué más queríamos para una convención constituyente, para una Constitución que viene a reemplazar a una Constitución que tiene problemas de legitimidad de origen, que no tenga estos problemas y que esté cerca de tener altos niveles de percepción de legitimidad, tanto en lo que decida la convención como en la manera en que se decida dentro de la convención?

Después tenemos otra literatura. En un trabajo que llevé a cabo con colegas donde analizamos actitudes de la dirigencia de la centro-derecha en Chile, hombres y mujeres, encontramos que, a pesar de la diversidad de los partidos políticos al interior de la coalición de centro-derecha de gobierno, las mujeres tienden a tener posturas más moderadas que los hombres en temas valóricos y en temas relacionados con el rol del Estado en la economía. Esta es una literatura que no es solo para el caso de Chile, en EE.UU. se encuentra algo muy parecido con respecto a republicanos versus republicanas. Los republicanos en EE.UU. tienen actitudes más extremas en relación con políticas públicas que las republicanas. Obviamente, esto no es algo tampoco

biológico y debe tener que ver con la cultura, la socialización, etc., pero también nos parecía relevante pensar que, en un contexto de alta polarización, incentivar la representación y la integración de mujeres que podían tener posturas más moderadas iba a ser bueno como un resultado final.

Podemos seguir discutiendo el tema, hay un montón de literatura que analiza distintos aspectos sobre legitimidad, representación, representación sustantiva. De todas formas no alcanza, que la integración sea paritaria en la convención no implica que las mujeres van a estar en todas las comisiones, sabemos que hay una división sexual del trabajo en el interior de la política que esperamos que esta convención constitucional no replique, como dejar a las mujeres en los temas blandos y que los hombres se queden con los temas estratégicos y a veces más relevantes para una Constitución. Ojalá que no sea así, que no queden todas las mujeres en la convención de género. Por suerte van a ser tantas que difícilmente puedan hacer eso. Pero es importante seguir mirando, y por eso no es suficiente tener una integración paritaria, necesitamos mujeres en todos lados, porque necesitamos perspectiva de género en todo, y en particular en las políticas públicas.

El otro día veía un video en un seminario de una mujer pobladora, lo que sería en la Argentina una mujer de un barrio vulnerado, y ella decía que no podía entender cómo en la caja de ayuda social que le llegaba no se incluían toallas sanitarias. Dice “esto lo tienen que estar pensando hombres, porque nosotras necesitamos todos los meses toallas para la menstruación, son caras, y no llegan a la caja de ayuda sanitaria”. Bueno, este es un ejemplo mínimo de por qué es imprescindible que haya perspectiva de género, mujeres, y ojalá también hombres sensibilizados en estos temas, para empezar a ver estos huecos en las políticas públicas, y dejar que el Estado tenga en mente solamente al arquetipo de ciudadano promedio hombre blanco capacitista, que en realidad ni siquiera es el promedio de la sociedad, pero es

el ciudadano ideal para el cual están diseñadas las políticas públicas.

Y para terminar, en la Argentina y en el Instituto de Capacitación Parlamentaria, a mí me encanta esta frase de Florentina Gómez Miranda, que dice “si una mujer entra a la política, cambia la mujer, si muchas mujeres entran a la política, cambia la política”.

La democracia paritaria en América Latina: una evaluación de los regímenes electorales de género

FLAVIA FREIDENBERG

Es necesario poder discutir entre todos y todas uno de los grandes desafíos que tenemos en América Latina, que es dar el salto a lo que se ha denominado como “democracias paritarias”, y mi idea es pensar en clave comparativa respecto a cuáles son los elementos claves para comprender esa transición que tenemos que hacer desde las democracias representativas hacia las democracias paritarias.

En esta presentación me propongo articular tres ejes, en donde rápidamente me gustaría mencionar algunos obstáculos que la política comparada nos ha enseñado que enfrentan las mujeres que intentan hacer política en igualdad de condiciones que los hombres. Es cierto que también hay muchos obstáculos que enfrentan los hombres, pero en ese caso no serían desigualdades estructurales de género. Quiero llamar la atención sobre aquellos obstáculos que hemos encontrado, tanto a nivel nacional como a nivel local, fundamentalmente a nivel local, respecto a lo que he denominado “un camino de espinas”.

Luego me gustaría considerar cinco acciones estratégicas que en perspectiva comparada podemos encontrar en los países que han sido más exitosos en una acción, que es la de incrementar la representación política de las mujeres en los órganos de decisión o en los órganos legislativos.

Y finalmente quiero señalar algunas cosas que hemos aprendido y que tanto colegas que han participado en este ciclo, como también agencias de cooperación

internacional, colegas de la academia estadounidense y de la academia europea nos han ayudado a identificar, además de muchos de los trabajos de campo que hemos estado haciendo en los diferentes países de la región. Nos han dado algunos aprendizajes que a mí me gusta difundirlos en los diferentes países, porque esto es como un proceso de perfeccionamiento, donde unos aprendemos de otros.

La primera cuestión que me gustaría comentar, entonces, es esta idea de “camino de espinas”, que lo que en realidad muestra es una gran desigualdad estructural en la región. Tomo este concepto de nuestro colega y amigo, el constitucionalista argentino Roberto Saba, cuando en su libro da cuenta de cómo la igualdad formal no necesariamente es la igualdad real. Las mujeres pueden votar en la región desde inicios del siglo XX, con diferentes criterios en diferentes países, pero lo cierto es que este derecho a votar no siempre fue pensado como un derecho a ser votadas. Entonces, aunque la Constitución o los reglamentos establecían que éramos iguales ante la ley y que podíamos ir y participar en política, había una serie de obstáculos, de reglas informales, de prácticas asumidas, de creencias y de valores, que en realidad establecen mecanismos de exclusión sistémica ante este grupo, y la evidencia más clara de esto es precisamente la idea de la subrepresentación política. Esa subrepresentación (que es política, sobre todo si miramos en términos de la representación descriptiva de lo que nos cuenta Hanna Pitkin en su maravilloso libro) en realidad lo que nos está diciendo es que hay toda una serie de resistencias, de simulaciones, que no están escritas en las reglas, en las leyes, pero que están escritas en las prácticas que ejerce la política, los políticos y las políticas en la vida cotidiana. Hace unos años con el profesor Steve Lewitsky hicimos una propuesta de análisis para estudiar los partidos políticos en general, dando cuenta de la dimensión informal de la política. Yo en ese momento no tenía todavía perspectiva de género, no veía en ese momento todas estas prácticas

que ahora estoy viendo, pero me hace acordar mucho a esa formulación teórica que hicimos con Steve, porque en realidad mucho de lo que enfrentan las mujeres son prácticas informales, en los procesos de selección de candidaturas, en los procesos de designación de autoridades de los partidos, en la manera en que hacen campaña, y eso no está escrito en ningún estatuto partidario, no dice que las mujeres no pueden ser candidatas, obvio que no se dice, pero hay una serie de instrumentos —muchos de ellos hoy incluso están siendo tipificados como violencia política por motivos de género en los países que van más avanzados: México acaba de aprobar hace un año una normativa que ataque este fenómeno, Perú hace 2 semanas, Ecuador ya también la tiene, y en el caso mexicano, y si les interesa puedo volver en las preguntas sobre eso, ya se han tipificado 22 supuestos de prácticas que en realidad la normativa considera que son violencia política en situación de género— que, de alguna manera, afectan el modo en que se hace política, y sobre todo el modo en que las mujeres acceden y ejercen sus derechos en comparación con los hombres.

Hay diferentes tipos de obstáculos en el acceso y en el ejercicio, seguimos en la idea de que los obstáculos en el acceso tienen que ver con reglas, prácticas y expectativas respecto a cómo se ejerce el poder, y en ese sentido un recuento de esos obstáculos nos hace llamar la atención sobre la necesidad, por un lado de reformas electorales, a lo que hemos denominado “régimen electoral de género”, que no es el sistema electoral, son las reglas que establecen la manera en que se registran candidaturas a los cargos de elección popular, el sistema electoral es la manera en que se transforman los votos en escaños. Esas reglas también son importantísimas, el tamaño del distrito, la estructura de voto, cómo está integrada la fórmula, pero cuando hablamos de régimen electoral de género estamos viendo qué le dice el Estado a los partidos políticos o a las candidaturas no partidarias (en los países donde se permite esta modalidad), o a los movimientos políticos (en los casos donde

se considera esta posibilidad de presentación de candidaturas) al momento de hacer el registro de quién va a ser candidato y candidata.

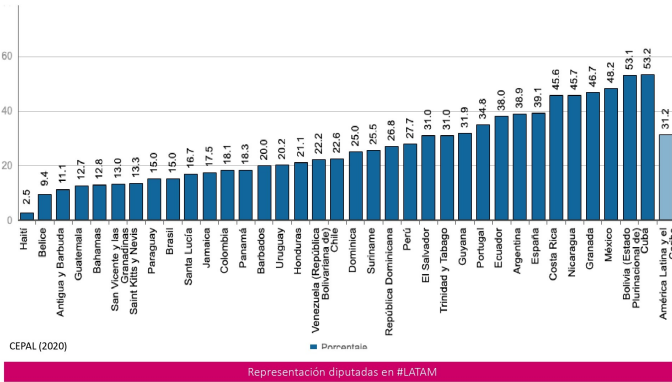
¿Cómo dice el diseño institucional que tiene que ser ese registro? La discusión teórica que sostiene esta idea es amplia y ha sido muy trabajada, seguro que durante este ciclo mis colegas lo han señalado, es una visión neoinstitucionalista, según la cual las reglas fijan comportamientos, y los actores reaccionan a esas reglas. Es buenísima esta visión, yo ahora estoy trabajando más desde el neoinstitucionalismo feminista, que es un enfoque nuevo que ha surgido en los últimos años, pero me siento muy cómoda porque me permite cruzar esta idea del neoinstitucionalismo sobre la base de que las reglas contribuyen a generar incentivos o desincentivos, y exigir a los partidos que incluyan mujeres en las candidaturas ha evidenciado (de alguna manera) que los partidos están sujetos a reglas. Claro, las reglas solas no dicen todo, necesitan lo que aquí en México yo llamo “rottweilers y bulldogs”, es decir, actores en el movimiento de mujeres, en la organización civil, en la academia, en la propia política partidaria, en las autoridades electorales que están esperando que los políticos no cumplan las reglas para presentar una demanda, para hacer litigio estratégico, para que las autoridades electorales corrijan esa simulación o esa resistencia. Hay prácticas que siguen funcionando y limitan el acceso de las mujeres a la política, y sobre todo hay unas expectativas respecto a cómo las mujeres tienen que liderar, que luego podemos profundizar, esta idea de que todas las mujeres somos del planeta de las honestas y las sororas, todas iguales como fotocopias, y los hombres nacieron en un planeta que es muy distinto, hay muchos prejuicios y estereotipos, también el de que las mujeres que llegan son *superwoman*, entonces ellas tienen que ser perfectas y además tienen que ser feministas. El feminismo es una idea, algunas serán feministas y otras no; “todas las mujeres tienen que presentar iniciativas”, se las está constantemente pasando por un tamiz muy distinto por el que pasan a los hombres. Entonces, estas expectativas también son obstáculos respecto al acceso. La idea de que el buen liderazgo es un

liderazgo masculino está presente en muchas de las cabezas de nuestras ciudadanías, entonces las mujeres nacieron para cuidar y los hombres nacieron para gobernar. Y estos prejuicios están cruzando constantemente la evaluación que se hace sobre las mujeres políticas y sobre las transformaciones que se están haciendo desde la política sobre ellas. Hay también obstáculos en el ejercicio, pero no voy a profundizar en ellos, solo mencionar que son muy fuertes, es decir, esto no se acaba con que las mujeres accedan a los cargos; la violencia, los micromachismos, las discriminaciones continúan cuando se los ejerce.

Todos los esfuerzos que se han hecho han sido muy importantes, los del movimiento amplio de mujeres, del movimiento feminista, y estos son datos del IDEN, un portal que lidera la Universidad de Gotemburgo con la Universidad de Notre Dame. A partir de dos índices yo puedo afirmar lo siguiente: hemos hecho un esfuerzo sustantivo en el empoderamiento de las mujeres, no necesitamos que nos expliquen nuestros derechos, tenemos nuestros techos de cemento, nuestras limitaciones, vivimos en un contexto de desigualdad estructural, pero sabemos que si queremos podemos, nos presentamos, somos candidatas, y sabemos que nos vamos a enfrentar a un contexto de violencias. El nivel de empoderamiento de las mujeres latinoamericanas se ha incrementado sustantivamente en los últimos cien años, y los datos dan cuenta de esa conformación, el problema sigue estando en la representación. Por eso no es un problema de participación política, el 50% de la población, o sea nosotras, participamos en los partidos políticos, en la política, nos interesa la política, no es cierto que nos interesa cocinar y no nos interesa la política, podemos cocinar y participar en la política, pero los obstáculos están concentrados en cuanto nosotras queremos pasar de la participación a la representación. Y estos índices comparativos para 18 países de América Latina, que son resultados del trabajo que hicimos con el doctor Camilo Saavedra, dan cuenta de esta distancia entre el empoderamiento y la representación.

Quisiera concentrarme en llamar la atención sobre qué se ha hecho en América Latina para generar estos resultados que

ustedes ven aquí, estos son datos de la CEPAL de 2020, faltan los de las elecciones de 2021 porque todavía no se han recogido, son la representación de diputadas en América Latina, y lo que vemos ahí es que hay países que están más representados que otros en términos de mujeres legisladoras.



La pregunta de investigación comparativa es: ¿por qué unos países tienen más representación y otros menos? Y yo sigo la pregunta de qué han hecho esos países que han incrementado la representación. ¿Todos han hecho lo mismo? ¿Hay algo que han hecho algunos de ellos que los identifique? Porque si yo fuera Haití miraría lo que han hecho México, Costa Rica, Argentina, Ecuador, para ver si quizás haciendo lo que hicieron estos países puede incrementarse esa representación. Claro, para eso Haití debería tener un Estado no fallido, debería creer que el hecho de que las mujeres no estén representadas es una falla del sistema político. Yo cada día me convengo más de que es imposible pensar en democracias sin el 50% de participación de las mujeres. Ahora, hay gente que dice “Flavia, en realidad no seas estricta, no es que no hay democracia, es que es una democracia de baja calidad”. No, discúlpenme, no puede haber una democracia sin inclusión, la democracia no

es solamente hacer elecciones: yo puedo hacer que haya unas elecciones maravillosas, que haya alto nivel de pluralismo político, que haya diferentes partidos, medios de comunicación autónomos, todo eso, y que solo compitan y sean electos los hombres, y eso no es la democracia, además con certezas e incertidumbres en los resultados, como diría el profesor Cheworsky. La democracia también supone inclusión.

Entonces, he pensado llamar la atención sobre las cinco condiciones necesarias, fundamentales, que me parece que los países que más exitosos han sido en incrementar la participación política de las mujeres hicieron.

1º cuestión

Derecho internacional. Los derechos de las mujeres son derechos humanos. Lo primero que se hizo fue pensar que la ausencia de mujeres suponía un problema de exclusión, esto no es un problema solo de las mujeres, no es un problema del movimiento feminista, del movimiento amplio de mujeres, que lleva siglos discutiendo esto. Lo que aquí hay es todo un movimiento social en diferentes contextos del mundo, desde los primeros reclamos de Olimpia De Gausch, pasando por las sufragistas, por nuestras maestras juristas y politólogas, por nuestros colegas politólogos y politólogas que estudiaban esto, hay un montón de gente que ha trabajado sobre estos temas, y lo primero que había que encuadrar es que esto no era un problema solo de un grupo, sino que es un problema de la democracia. Entonces, este cambio de opinión es muy importante. Esto se ha ido incrementando con las redes sociales, porque se ha ido trasladando a otros espacios de mayor vínculo, se ha dado la interacción con personas que no son politólogas, o que no son políticas, o que no son académicas, o que no están en el movimiento feminista.

Entonces la primera cuestión fue transformar los marcos jurídicos internacionales, y aquí encontramos tres hitos

importantísimos, no son los únicos, pero la CEDAW, Belém Do Pará y la Conferencia Mundial de Mujeres de Beijing van a generar instrumentos claves en la identificación de la necesidad de llamar la atención acerca de proteger los derechos de las mujeres, más allá de ese universal masculino en el que todo el mundo daba por sentado que si hablaban de hombres los derechos de las mujeres estaban incluidos en ese masculino. La declaración de derechos del hombre seguramente estaba pensada para que nos incluyera a hombres y mujeres, aunque no todas las peculiaridades de las necesidades de las mujeres estuvieran en esa declaración de los hombres, pero hoy sabemos que las mujeres tienen derechos humanos igual que tienen los hombres, y también los otros géneros, y la CEDAW, Belém Do Pará y Beijing fueron claves en poder establecer los marcos normativos internacionales. ¿Por qué esto fue muy importante? Porque en los países todavía hay hombres (y también mujeres, pero muchos hombres) que consideran que esto no es necesario. Así, como las presiones internas no daban sus frutos, a nuestras maestras se les ocurrió que había que ir al derecho internacional público para que este, por el bloque de convencionalidad y constitucionalidad, incidiera sobre los marcos normativos nacionales. Y esto ha sido clave. Cuando los jueces y las juezas tienen que juzgar, ¿a dónde van a ir? A la Constitución, pero si la Constitución no establece determinadas reglas pueden ir al marco internacional y aterrizar determinadas normas, cosa que antes habría sido imposible, e incluso así, existiendo estos marcos y existiendo el compromiso de los Estados de cumplirlos, todavía hay resistencias y no se cumplen.

Ese marco jurídico es el que va a dar la construcción de un concepto, que es el de democracia paritaria. No surge en América Latina, surge en Europa, esta idea fue retomada por el Parlamento Latinoamericano y Caribeño, que aprobó la norma marco para consolidar la democracia paritaria en 2015. Casi todos los países de la región la han suscrito, y esta idea se traduce en todos

los convenios internacionales que se van a ir aprobando después de este acuerdo del Parlatino, y sobre todo se va a ir exigiendo a partir de la agenda 2030 de desarrollo sostenible, y ahí incluso se plantea un objetivo de desarrollo sostenible, el 5, que traduce la idea de impulsar esta democracia paritaria.

Esta democracia paritaria supone reformas en ámbitos muy distintos, que tienen que ver con todo lo que haga el Estado, cómo funciona el Estado, cómo se accede al Estado, cómo se implementan las normas relacionadas a mejorar ese acceso, y también reformas a los partidos políticos. El marco jurídico ya está, luego vemos qué hacen los países, pero esta idea de transformación paritaria estaba llamando la atención sobre “que las medidas de acción afirmativa que se habían aprobado hasta ahora solo atajan el registro de candidaturas”. El concepto de democracia paritaria es algo mucho más amplio, no tiene que ver solo con el régimen electoral de género, tiene que ver con cómo funcionan las instituciones, cómo se accede, cómo se ejerce el poder, cómo funcionan los partidos políticos, cómo se hace un modelo paritario con igualdad sustantiva. Entonces, en el marco jurídico internacional esto ya está, no es solo aprobar una cuota de una ley de cupo de 30% para las candidaturas a diputados y diputadas nacionales, lo que están diciendo es “eso es importantísimo, pero es mucho más que eso”.

La democracia paritaria, por tanto, supone el paso de la igualdad formal a la igualdad real, y eso tiene que ver con el tipo de políticas, con cómo solucionamos los problemas, con cómo construimos los presupuestos participativos, con cómo generamos espacios para que el espacio público no sea puro Manel, que esa fue la razón de ser inicial de la red de politólogas, llamar la atención de que había otras voces, otras ideas, y que había que equipararlas y darles espacio, y también supone pasar de la igualdad descriptiva a la presencia de temas, de *issues*, de agenda.

En ese sentido América Latina ha hecho muchas cosas basadas en esos elementos, en términos de herramientas institucionales pero también no institucionales. Me voy a concentrar en las herramientas institucionales. Los países de América Latina han reformado Constituciones, leyes, han aprobado reglamentos, han dado sentencias, han aprobado leyes de financiamiento con etiquetado con perspectiva de género, han creado observatorios, han impulsado que el movimiento de mujeres se organice en redes y que desarrollen actividades de litigio estratégico, hemos ido a las redes sociales y hemos hecho *cyber* feminismo, hemos hecho espacios de capacitación y fortalecimiento de los derechos. Ahí todavía nos cuesta un poquito, porque parecería que esos espacios de formación solo son para las mujeres, y quizás deberíamos ir pensando en que en los espacios de formación, de diálogo y de construcción, también se incluyan a los chicos. Los queremos a los chicos aquí, yo no soy separatista, creo que los chicos tienen que hacer también un trabajito de deconstrucción mental como lo hemos hecho nosotras, y así hemos creado microsítios, bases de datos. Hemos hecho muchas cosas, siempre en el marco de que esta idea de la democracia paritaria con igualdad sustantiva va más allá de poner medidas de acción afirmativa para ayudar a las mujeres a ganar elecciones. Eso es lo que dicen en Colombia, “las mujeres quieren medidas de acción afirmativa porque solas no consiguen ganar elecciones”; yo les digo “no se preocupen, nosotras podemos ganar elecciones, siempre que compitamos en igualdad de condiciones, si nos enfrentamos a obstáculos y barreras por el hecho de ser mujeres sí va a ser un poco más difícil, pero no es una cuestión de mérito”. Las medidas de acción afirmativa han sido incluso estadísticamente muy representativas en su impacto sobre la representación.

2º cuestión

Los países más exitosos han sido aquellos que han aprobado regímenes electorales de género fuertes. Ha habido diferentes olas, diferentes reformas, nosotros con mi equipo del observatorio RESPOL hemos contado 40 reformas a los regímenes electorales de género de 18 países. Han sido aprobación de leyes, pero también han sido sentencias que han fortalecido esas leyes corrigiendo los vacíos que las legisladoras y los legisladores dejaron, fue un camino de la cuota a la paridad de género, que empezó Argentina en 1991. Estamos muy orgullosos de que Argentina sea la luz en ese sentido, en el de haber puesto esta agenda en la discusión global. Ha habido algunas resistencias, se veía a la Ley de Cupo como un techo y no como un piso, no había mandatos de posición fuertes, había mujeres que ganaban elecciones a las que se obligaba a renunciar para que subieran suplentes hombres, mandaban a todas las mujeres al final de la lista y no las ponían en cargos competitivos. Hay un proceso de transformación, en 2009 Costa Rica, Bolivia, Ecuador aprueban la paridad, en algunos incluso es constitucional, en el caso de Ecuador progresiva, que determinó que “cada elección vamos a ir incrementando 5% la exigencia”. La paridad ya no es una cuota, no puede ser considerada una cuota, es un principio constitucional, jurídico, y ahora, desde 2017, México señaló que “ya tenemos la paridad, pero también tenemos que reforzarla”. Entonces nosotros pensamos que hay como una 4º ola, y es que a los diferentes tipos de paridad que los países han ido aprobando se le han sumado otras medidas de acción afirmativa para reforzar.

Con la Dra. Mariana Caminotti hemos creado una propuesta de herramienta metodológica, un índice que diga si hay paridad o no, donde nosotras evaluamos 5 variables que tienen que ver con el porcentaje de exigencia, el alcance, si eso va solo para los titulares o también a las suplentes, si exige un mandato de posición fuerte,

es decir que no lo manden a los distritos donde las mujeres siempre pierden. México hizo una innovación bastante interesante en ese sentido, creando lo que se llama el “principio de competitividad”, que no es la competitividad que los politólogos y las politólogas conocemos, sino que es una manera de mostrar que distribuyen los distritos por su nivel de éxito electoral en las elecciones anteriores, y dicen “los partidos no pueden poner mujeres exclusivamente en estos distritos, porque son donde siempre pierden, tienen que distribuirlas entre los diferentes tipos de distrito”. Esto se calcula a partir del éxito electoral anterior de cada partido, y esa distribución la hace la autoridad electoral a nivel federal y los institutos electorales estatales locales en cada estado, lo que sería en Argentina las provincias. Medimos si hay algún tipo de válvula de escape, es decir, alguna posibilidad legal para que los partidos no cumplan con lo que dice la norma, y también medimos el nivel de sanción. Un nivel de sanción fuerte es que los partidos no pueden participar en la contienda si no cumplen con lo que dice la norma. Entonces construimos un índice que nos permite medir todos los diseños de régimen electoral de género. Aquí les traje una sistematización de estos diseños, que aplicamos a 30 años de reformas electorales en América Latina.

	Cuotas / paridad	Reformas	Posición	Sanción
Argentina	1991 (30%)	2017 (paridad)	si	si
Costa Rica	1996 (40%)	2009 (paridad)	si	si
Paraguay	1996 (20%) (internas)		no	si
México	1993, 1996 (30% optativo), 2002 (30%), 2008 (40%)	2014 (paridad vertical) 2015 (paridad horizontal) 2017 (encabezamientos RP)	si	si
Bolivia	1997/1999 (30%)	2010 (paridad)	si	si
Brasil	1997 (30%)	2009 (30%)	no	si
Dominicana	1997 (25%)	2000 (33%)	si	si
Perú	1997 (25%), 2000 (30%)	2003 (30%); 2019 (40%+); 2020 (50% alternancia)	si	si
Venezuela	1997 (30%)	2015 (paridad) sin reglamentar		
Panamá	1997 (30%) (generales)	2012 (sólo internas), ahora no está vigente	no	no
Ecuador	1998/2000 (30%, gradual)	2009 (paridad)	si	si
Honduras	2000 (30%), 2004 (30%), 2012 (40%)	2020 (encabezamientos listas) Desde 2016 (paridad)	Si (débil)	Si (débil)
Colombia	2000 (30%) Inconst.	2011 (30%)	no	si
Uruguay	2009-2014 (33%)		si	si
Nicaragua	2012 (paridad)		si	no
El Salvador	2013-2018 (30%)		no	no
Chile	2015 (40%)		no	débil
Guatemala				

Evolución de la representación política de las mujeres en la Cámara Baja entre 1990 a 2021, ubicados en función de su posición en el IFREG (2021)

Representación Legislativa 1990	Primer diseño	IFREG	Ultimo diseño	IFREG 2021	Representación Legislativa 2021
9.20	Bolivia I (1997)	2.5	Bolivia III (2009)	5	53.1
12.00	México I (1996)	0	México IV (2014)	5	48,2
4.50	Ecuador I (1998)	4	Ecuador IV (2008)	5	37,9
14.80	Nicaragua I (2012)	4			41.30
6.30	Argentina I (1991)	4	Argentina III (2017)	5	40,09
10.50	Costa Rica I (1996)	3.5	Costa Rica II (2009)	5	45,06
11.70	El Salvador I (2013)	2			29
6,6	Perú I (1997)	2	Perú V (2020)	5	26,2

10.20	Honduras I (2000)	0.5	Honduras IV (2016)	4	21.1
6.10	Uruguay I (2009)	4			21,2
7.50	República Dominicana I (1997)	0	Republica Dominicana III (2018)	3	27,9
5.60	Paraguay I (1996)	1,5			16,03
4.50	Colombia I (2011)	1	Colombia II (2020)		18.3
7.50	Panamá I (1997)	0	Panamá II (2012)	1	22,5
-	Chile I (2015)	0,5			22,6
7.00	Guatemala				19,04
10.00	Venezuela	1			22,2
5.30	Brasil II	1			14,06

Lo que encontramos es que los regímenes electorales de género con mayor fortaleza, los que exigen paridad, fórmulas completas, no tienen válvulas de escape, alta sanción, y además mandatos de posición muy claros, son los que tienen mayor representación política de mujeres en los cargos. Bolivia en 2009, que es el año de aprobación de ese régimen electoral de género —luego se puede haber ido perfeccionando, pero ese es el punto de codificación—, México en 2014, Ecuador en 2018 (incluyendo la reforma de 2020), Argentina en 2017, Costa Rica en 2009, Perú en 2020 son los regímenes electorales de género más fuertes en este momento en América Latina. Claro que son modelos diferentes entre sí, México exige paridad vertical en las listas, con mandatos de posición muy fuertes en cremallera, pero también exige paridad en los distritos uninominales, porque esta es una cámara mixta, unos se eligen por ERP, otros por mayoría relativa, entonces en los 300 distritos uninominales también tiene que haber paridad horizontal. Y además exige paridad en los encabezamientos de las listas de ERP, al menos 3 de las 5 circunscripciones de 40 escaños tienen que estar encabezadas por mujeres. Además aclara que “si vos sos candidata mujer titular, tu suplente tiene que ser mujer para evitar las Juanitas, que te exijan renunciar”, añade que “si vos presentás candidaturas no las podés mandar a distritos donde tú siempre pierdes, tienen que ser distritos competitivos”, también afirma que “no hay ninguna cosa que tú hagas que puedas argumentar para no presentar mujeres, no me vengas con tus excusas de no hay mujeres, no están capacitadas, ellas solo quieren cocinar, no les interesa la política”, cosas que se han dicho de manera formal, legal, en presentaciones, señala “si no cumplís con todo esto, no te voy a registrar las candidaturas”, y ahora, para la elección de 2021, dice que “además de todo esto del género tú tienes que cumplir medidas de acción afirmativa para personas indígenas, personas con discapacidad, migrantes y personas de la diversidad sexual”, es decir que a la paridad le aprobó medidas de acción afirmativa. Ese es hoy el régimen

electoral de género más eficiente, que consiguió la paridad en la Cámara de Diputados y de Senadores en 2018.

Los sistemas deberían hacer algunas reformas para caminar hacia ese modelo de paridad, yo puse algunas, estamos trabajando en esto con mi equipo de investigación, cuáles son las reformas pendientes, entonces quizás podríamos pensar, no para los legislativos, pero sí para los otros niveles, que Argentina incluyera paridad horizontal. Imagínense en las gubernaturas, tomando como distritos uninominales, si se tienen 24, la mitad, un partido debería postular mujeres, la mitad de otro género. Podría ser en los encabezamientos, quizás ahí podríamos pensar que hubiera una medida de acción en ese sentido. Honduras y Panamá dicen que son paritarios, pero lo exigen en las elecciones internas, entonces no sirve, tienen que exigirlo en las elecciones generales, y quizás se podría pensar en traducir el principio de competitividad en los diseños que aún no lo siguen. También Brasil debería pensar en sus sanciones, deberíamos revisar el mandato de posición en varios de los países de la región, exigir fórmulas completas, eliminar la válvula de escape que tienen en Panamá según la cual la Secretaría de las Mujeres puede firmar y decir que no hay mujeres capacitadas, entonces presionan a las mujeres para que no compitan.

3° cuestión

Sistema electoral amigable al género. Sabemos que hay un sistema electoral más favorable al género: representación proporcional con distritos plurigrandes y medianos, listas cerradas y bloqueadas son los más eficientes. En ese sentido Argentina ha hecho bien su trabajo, y en los últimos años estamos pensando lo que es el voto preferencial, porque finalmente se dijo que este penaliza a las mujeres, pero en algunas experiencias, como la peruana o la hondureña, sin importar dónde están ubicadas, el voto preferencial per sé no necesariamente castiga a las mujeres que tienen más liderazgo. Esto está en discusión todavía, y estamos pensando cómo trabajar sobre ello.

4° cuestión

Coaliciones amigables al género. Todas estas reglas funcionan cuando se tienen redes interinstitucionales, partidarias y del movimiento de mujeres que generan coaliciones amigables al género, y en ese sentido cuanto más fuerte es la coalición de actores críticos, más eficiente va a ser el régimen electoral. Caminotti ha evidenciado esta necesidad de coordinación entre las mujeres en los partidos, mujeres en las instituciones, para hacer frente a la resistencia de los partidos, entonces cuanto mejor articuladamente funcionan estas redes, más fuerte va a ser el régimen electoral de género y más fuerte va a ser el impacto sobre la representación política de las mujeres.

5° cuestión

Vamos a llamar la atención sobre luchar, identificar y establecer pautas, normativas contra la simulación en los estereotipos, los laberintos de poder y la violencia política de género. En este sentido, es importantísimo ayudar a estipular tipificaciones en cada país que nos ayuden a establecer que eso que parece que es la política normal, en realidad no lo es. A modo de ejemplo, si en un acto de campaña un candidato manosea a una candidata de su mismo partido, esto no es un gesto de cariño, dicha acción se llama acoso, está tipificada y es un delito sexual. Debemos llamar a las cosas por su nombre: violencia política por razón de género. Entonces, articular un sistema normativo que ayude a tipificar, sancionar, reparar esto es parte de los esfuerzos que México está haciendo en este momento, que está haciendo Perú, El Salvador, Ecuador, Bolivia y Argentina también.

Así, hemos recibido varios aprendizajes. Un punto es llamar la atención sobre los esfuerzos para la construcción de la democracia paritaria, que no tienen que estar circunscritos solo a la representación descriptiva, numérica. Ahí tenemos que trabajar también sobre representación simbólica y sustantiva. ¿Qué es la representación sustantiva? La

que supone evaluar “estas mujeres llegan a los cargos, ¿y qué impulsan? ¿Qué temas? ¿Qué agendas? ¿Cómo negocian? ¿Cómo articulan una propuesta que no se olvide de erradicar las violencias que enfrentan las mujeres en los múltiples ámbitos de la vida?”. ¿Y qué es la representación simbólica? Es ir a evidenciar que, aunque ellas acceden a los cargos, no necesariamente más mujeres en los cargos supone más mujeres con poder para transformar esas condiciones. Tenemos una experiencia muy interesante acá en Morelos donde incrementó un 70% la representación de las mujeres, un Congreso mayoritario, 14 mujeres de 20, pero la presidencia del Congreso la tiene un hombre, la Secretaría de Administración del Congreso Estatal, un hombre, el presidente de la Comisión de Género, un hombre, o sea, los 6 hombres que estaban en el Congreso controlaban todo aunque ellas eran mayoría. Así, más mujeres en los cargos debe ir acompañado de más instrumentos reales para que estas mujeres puedan hacer las transformaciones.

Segundo punto de esta ecuación es que hay que generar condiciones de igualdad en la competencia, para eso tenemos que generar mecanismos de distribución de fondos que lleguen a las mujeres candidatas. No sé en estos momentos cómo es en la Argentina, pero en México hay muchas denuncias de prácticas partidarias del estilo: “Sofi, vos tenés 200.000 pesos para gastar en la campaña, pero no te preocupes, yo los voy a gastar por vos, vos solamente me tenés que traer facturas por 200.000 pesos, y esas yo las pongo en tu registro”, porque aquí hay que rendir cuentas del dinero que te dan, la fiscalización, y uno dice: “pero ¿yo cómo hago la campaña?”, “ah, con tus recursos”, entonces en un montón de entrevistas y encuestas que hemos hecho las mujeres nos dicen “no tenemos dinero para hacer campaña, la tenemos que hacer con dinero propio”, pero los partidos tienen dinero del financiamiento público. Acá, además, está el dinero que se da por financiamiento etiquetado con perspectiva de género, pero ese dinero no es directo para las campañas, es un dinero para capacitación, y aunque es una conquista

feminista, el problema de eso es: primero, ¿qué se enseña en esos cursos de capacitación? Hay un montón de experiencias de cursos de espiritualidad, de maquillaje, de entrega de barredores para limpiar, de escobas, es decir, rinden cuenta de la limpieza de la sede del partido como parte del uso de ese dinero etiquetado. Por suerte la autoridad electoral en México está cada vez más fuerte, y por ejemplo señala: “oigan, en la fiscalización con perspectiva de género eso no nos cuadra, eso hay que cambiarlo”. Esta es un área que hay que trabajar, con la doctora Beatriz Boghossian estamos trabajando en una investigación de cómo mejorar las condiciones de acceso al financiamiento público de las mujeres en América Latina.

Aprendimos que hay que desgenerizar a los partidos. Por ejemplo, si se analiza la actual imagen de poder en América Latina, desde Colombia hasta Chile y Argentina, se puede observar que todos los presidentes son varones, sin duda ahí falta algo. La política está muy masculinizada, lo mismo se puede observar al interior de los partidos políticos.

Entonces, lo que aprendimos es que las mujeres no están en las presidencias de los partidos, de 123 partidos relevantes que recogimos en la investigación que estamos haciendo con el Observatorio de Reformas Políticas de América Latina solo 19 mujeres están en este momento, a abril de 2021, como presidentas o como secretarías generales de los partidos latinoamericanos, eso no puede ser, es un problema de masculinización del poder. En ese sentido, nosotras creemos que hay que desgenerizar los partidos, para poder hacer eso necesitamos buenos diagnósticos. Con Harry Brown, en una consulta para Naciones Unidas, propusimos primarias paritarias, transformar la forma en que los partidos seleccionan candidaturas, pero hacemos esta propuesta para los partidos que tienen listas cerradas y bloqueadas, sin condicionamiento de encabezamiento de listas, porque cuando exige el Estado el encabezamiento de lista, no funcionaría esta propuesta.

La otra cuestión tiene que ver con colaborar, conversar, generar puentes con las mujeres políticas, las mujeres que están ya electas. Hemos ido trabajando en las agendas y nos hemos dado cuenta de que ser mujer no significa que haya una agenda de género progresista feminista, entonces creo que trabajar más sobre las agendas, sobre qué significa una agenda de género progresista feminista, nos ayudaría muchísimo. Aquí es muy interesante, en México, porque hay muchos partidos conservadores a los que se les ha dado por decir que son feministas, y están en contra de la despenalización del aborto, y en contra del derecho de la mujer a decidir sobre su cuerpo; en esos casos uno piensa: “hay una confusión respecto a qué es esto de una agenda progresista feminista”. Ahora bien, las mujeres conservadoras tienen una posición conservadora a pesar de ser mujeres, y tienen derecho a defender esto, porque esto es una democracia, va a haber conservadores y va a haber progresistas. A mí lo que más me preocupa es los que se dicen progresistas: y defienden cosas conservadoras, ahí hay que hacer más diálogo, más discusión, yo solo les digo “no se olviden de que el movimiento feminista ha luchado durante siglos para que ustedes puedan llegar al cargo, entonces cuando lleguen por lo menos regálenos alguna iniciativa que justifique todo ese trabajo”.

Y el quinto aprendizaje tiene que ver con los liderazgos y la construcción de un Estado feminista. Ahí me gusta mucho el trabajo de Johanna Kantola, una colega nórdica que describe la necesidad de pensar Estados feministas, y eso supone cambiar el modelo de gestión estatal, cambiar cómo se accede, cambiar cómo se ejerce el poder, y profundizar la eliminación de las prácticas patriarcales que condicionan las relaciones sociales, que se traducen en las relaciones políticas, para impulsar desde el Estado políticas públicas con perspectiva de género, presupuestos con perspectivas de género. Argentina dio un paso importante con la Ley Micaela, la necesidad de que los y las funcionarias se formen con perspectiva de género, pero esto es

una isla, es decir, el resto de los países de la región debería estar pensando en una iniciativa como la Ley Micaela para mejorar esa formación.

Con esto vamos cerrando. Confirmando mi presunción de que la democracia sin mujeres no es democracia, y recordamos la frase hermosa de Florentina Gómez Miranda, de que si una mujer entra a la política cambia la mujer y si muchas mujeres entran a la política, cambia la política. Lo que tenemos que hacer es cambiar la política, y en eso estamos trabajando desde la academia, desde nuestra trincheras en la investigación y en la generación de datos comparados para que los países puedan tener aprendizajes para poder avanzar.

La experiencia mexicana y los primeros pasos hacia un Estado paritario

México en junio de 2019 introduce una norma llamada “Paridad en todo” que dice: “la paridad no es solo en las candidaturas” en la Constitución, es una reforma liderada fundamentalmente por “Mujeres en plural”, una colectiva muy interesante de mujeres de todos los estados, de todos los niveles institucionales, académicas, políticas, que exigen y hacen que salga una ley que se llama “Paridad en todo”. ¿Qué significa?

1. La paridad no es solo en las candidaturas.
2. Cuando ustedes integren gabinetes a nivel federal, municipal, todos tienen que ser paritarios. Salvo de las candidaturas y voy a los cargos. La paridad se tiene que entender también en la integración de los otros poderes, o sea, Poder Judicial, te tenés que contaminar; pero el caso mexicano es distinto, yo ahí no concuerdo tanto con Mariana Caminotti, porque aquí lo judicial estuvo contaminado desde el inicio en la construcción de la paridad, hubo una medida muy importante que se llama “juzgar con perspectiva de

género”, y el haber introducido eso en el sistema judicial de la Federación hizo que muchos jueces y juezas aprendieran a juzgar con perspectiva de género. Esa fue una iniciativa de una agrupación de jueces, la MIJ, donde una de las personas responsables, el magistrado Armando Maitret, introdujo la obligación de juzgar con perspectiva de género. Entonces, en el caso mexicano, el Poder Judicial se contaminó antes que el mundo electoral. Y en el caso costarricense pasó lo mismo. Entonces, retomando esto, desde la primera acción en México ya se superó lo electoral, todas las instituciones tienen que ser paritarias; ahora la discusión es que la próxima presidenta de la Corte Suprema de Justicia tiene que ser mujer, porque si fue hombre hasta ahora, el próximo mandato tendría que ser mujer, todos los gabinetes tienen que ser paritarios, y si renovas el gabinete, tu renovación tiene que ser equilibrada también, a nivel general y a nivel local.

3. Todas las instancias institucionales deben legislar y aprobar proyectos, presupuestos y políticas públicas con perspectiva de género. De este modo, la administración pública tiene que estar integrada de manera paritaria a nivel federal y nacional. Todo esto ya existe jurídicamente en las reglas internas de los países, lo que se necesita son actores con voluntad política para extender esta construcción de la democracia paritaria. Y ahí sí me gustaría llamar la atención sobre la idea de que no se trata de construir una democracia 50 y 50, porque eso sería excluyente de otros géneros de las diversidades, por eso las Naciones Unidas remarcó en un trabajo de Line Bareiro, que se llama “La hora de la igualdad”, que ellos dicen: “cuidado, no se trata de construir todo 50-50”, hay veces que sería recomendable que sea 60-40, 70-30, como para equiparar, pero también la democracia paritaria sería binaria, y hay que ser conscientes de que hay poblaciones que no tienen una identidad de género que responda a esa binariedad, por lo cual se trata de construir democracias paritarias con igualdad sustantiva.

4. Y una última cuestión interesante tiene que ver con cuáles son las condiciones necesarias que tienen que darse para que se apruebe la democracia paritaria. Ahí hay una agenda de investigación-acción importantísima, tenemos que trabajar más sobre cuáles son las condiciones necesarias, yo cada vez más me animo a decir que tiene que ver con la fortaleza del movimiento de las mujeres, como trabajo en países donde no existe eso, lo veo claramente, Honduras, Guatemala... No digo que no exista un movimiento de mujeres allí, sino que todavía no se superan los techos partidistas en la gestión de la política. Me llevan a Honduras, voy feliz, trabajo un montón de tiempo con las mujeres hondureñas de los partidos, ¿ya está? Tenemos una propuesta de reforma, ¿y ahora quién va a ser?, “ah, no, Dra. Freidenberg, espere, tenemos que ir a pedir permiso a los presidentes de nuestros partidos, lo conversamos con ellos y luego le contestamos”, y así no lo vamos a conseguir, la experiencia argentina, mexicana, costarricense fue “nosotras trabajamos juntas, más allá de los partidos, sin dejar de ser personas comprometidas con los partidos”. Y la otra cosa, yo coincidí contigo plenamente, frente a la crisis de la democracia representativa, la propuesta que surge es la de los populismos, y por el otro lado la de los movimientos feministas con la democracia paritaria, son dos propuestas antitéticas.

Cerramos con la frase del movimiento de politólogas:

“NO SIN MUJERES”.

Hacia la paridad: representación política y administración legislativa

GISELA MANERO, JIMENA BOLAND Y CASTILLA Y CATALINA CIRIO

Es un placer estar compartiendo el trabajo que realizamos desde la Dirección General y aprovechar para contar, para quienes no conocen, que la Dirección General de Igualdad se creó a partir de la gestión de Sergio Massa dentro de la Cámara de Diputados y Diputadas de la Nación, y en conjunto con otra área que también se creó a partir de esta gestión, que es el Departamento de Géneros y Diversidad Sexual, dentro de la Dirección General de RR.HH., tenemos como objetivo implementar una política de género transversal en todas las áreas de la Cámara, además de que estamos trabajando muy fuerte territorialmente en un programa de capacitación y especialización en género y diversidad sexual, tanto en los Concejos Deliberantes, entendiendo que son la parte legislativa más cercana del territorio, como acompañando con un trabajo en conjunto con las legislaturas provinciales en la misma línea.

Así que en el marco de esta ardua tarea que tenemos las áreas de género dentro de la Cámara, hoy es una buena oportunidad para presentar el trabajo que desde el Observatorio de Género hicimos el año pasado, a partir de un análisis hacia el interior del cuerpo legislativo y de la planta trabajadora, que tiene que ver con la paridad, por supuesto. Celebramos este encuentro, esperamos que pueda surgir un buen intercambio y que podamos pensar la paridad más allá de la representación política. Hoy nos toca a nosotras plantear este tema en un ámbito tan importante y una lucha histórica de muchísimas mujeres, muchísimas compañeras, que vienen militando desde la Ley de Cupo para que la

representación de las mujeres en el Parlamento sea paritaria y equitativa.

La idea de hoy es presentarles los datos que venimos trabajando desde el Observatorio. Hicimos este informe en el año 2020, es un trabajo que venimos realizando desde 2017, en el cual la idea es poder relevar y dar cuenta de la cantidad de personas, mujeres, varones, travestis, trans que acceden tanto a los cargos electivos, como a los cargos administrativos dentro de la Cámara. Es por eso que tratamos de hacer esta doble dimensión, un análisis en cuanto a la representación política propiamente dicha: las bancas, qué lugares están ocupando las mujeres (diputadas), y por el otro, qué está pasando con la administración de la planta trabajadora de la HCDN.

Ahora bien, sabemos que ustedes estuvieron teniendo algunos encuentros y se estuvo hablando sobre lo que implica la democracia paritaria y sus términos, así que vamos a hacer una breve introducción para poder ir avanzando, entendiendo que estos temas ya fueron vistos previamente. El término “democracia paritaria” surge sobre la base del Consenso de Quito de 2007, donde se plantea por primera vez un concepto de paridad mucho más amplio, mucho más sistemático, en el cual no solo se va a poner el foco en lo que es la representación política, en el acceso de las mujeres a los puestos de tomas de decisiones, sino que también va a abarcar los mecanismos de representación y participación social y política, las relaciones familiares en todos los tipos de familias, y también estas relaciones sociales, económicas, políticas y culturales. Básicamente estamos hablando de una paridad en todo. A su vez, tenemos muy presente la representación descriptiva como la representación sustantiva a la hora de hacer el informe. ¿Qué quiere decir esto? Que no solo vamos a analizar la cantidad de mujeres que están ocupando los cargos específicamente en este momento en la Cámara

de Diputados y eventualmente en los otros poderes, sino que además vamos a ver cómo incide la participación de esas diputadas en temas de agenda en la incorporación de estos temas para poder, en este caso, legislar. Esto se ve en el día a día en cómo se traccionan ciertos temas para ponerlos en agenda, por ejemplo, ya que estamos hablando de la Ley de Paridad, ¿cómo llegamos a la sanción de esa ley? Fue porque un grupo de legisladoras, de diputadas, se pusieron de acuerdo. En el medio de una sesión, a altas horas de la noche, la diputada Donda, específicamente, pide la incorporación para tratar la Ley de Paridad.

Entonces, estos temas son transversales pues ocupan todo lo que es político, no se trata de algo partidario, sino que engloba a todas, todos y todes. Así, acá se ve esta representación sustantiva, cómo las mujeres cuando acceden a la Cámara de Diputados traccionan para que sucedan ciertas leyes específicas. Así que ahora vamos a ir de lleno al análisis que hicimos nosotras, el relevamiento.

En este informe estudiamos qué pasó con las elecciones de 2019. Sabemos que fueron realizadas por primera vez bajo la Ley de Paridad y que la Cámara de Diputados se elige bianualmente, cuando se renueva por mitades. Antes de las elecciones la Cámara estaba compuesta por 100 diputadas y 157 diputados, esto representa un 38,91% de mujeres y un 61,09% de diputados.

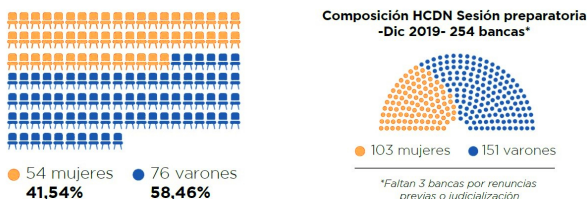
Después de las elecciones (2019), en las cuales se renovaron 130 bancas, quedaron electas directamente por el voto 54 mujeres y 76 varones, que representan el 41,54% de mujeres y el 58,46% de hombres. Luego, el 4 de diciembre, es la sesión preparatoria, en la cual se termina de conformar el cuerpo y se presta juramento de las nuevas autoridades. Resulta en esta instancia que de 254 bancas —¿por qué 254, si sabemos que el total de las bancas que tiene la Cámara de Diputados es 257? Porque había 3 bancas a las que habían hecho renunciaciones

previas o judicializadas y todavía no estaban designadas las personas que las iban a ocupar—, ocuparon 103 mujeres y 151 varones, esto representa el 40,55% de mujeres y el 59,45%. Acá me voy a detener, me parece interesante analizar el número de lo que fue la selección luego del escrutinio definitivo, este 41,54% y 58,46%, porque estos números, estas personas, se supone que están elegidas bajo la Ley de Paridad, entonces tendríamos que estar más cerca del 50 y 50 y no tan alejados. Así nos queda, luego de esta sesión preparatoria, que la brecha para llegar a esta paridad es del 9,45%, o sea, nos está faltando un 9,45% para llegar al 50%.

Gráfico 1

Observatorio de Género y Equidad Parlamentaria - DG Igualdad

SESIÓN PREPARATORIA 2019



Fuente HCDN

Ahora vamos a hablar un poco sobre los reemplazos. Sabemos que una vez que están las elecciones y el escrutinio definitivo, no siempre se quedan todas las personas electas bajo su mandato en la Cámara, sino que muchas veces las personas renuncian para ir a cargos de los Ejecutivos, ya sean provinciales o nacionales. Entonces acá se da que hubo 29 bancas que fueron reemplazadas. De esas 29 bancas tenemos que 8 fueron

judicializadas y 21 no judicializadas. ¿Qué implica esto? Las no judicializadas son aquellas que directamente ocuparon las bancas sin acudir a la justicia. Como les comentaba antes, la Cámara se renueva por mitades, entonces actualmente tenemos una composición que está elegida la mitad por la Ley de Cupo y la mitad por la Ley de Paridad, ¿por qué?, porque tenemos personas que tienen mandato 2017-2021 y otras personas que tienen mandato 2019-2023. Entonces, por un lado, de estos casos no judicializados 17 fueron reemplazo por cupo, es decir que les siguió directamente la persona que seguía en la lista, independientemente de su género o sexo: 13 fueron varones y 4 fueron mujeres, que fueron reemplazados por 10 varones y 7 mujeres, que eran quienes les seguían automáticamente en la lista.

Gráfico 2

Observatorio de Género y Equidad Parlamentaria - DG Igualdad



Fuente: HCDN

En otros 4 casos fueron reemplazadas por las personas del mismo sexo, 2 mujeres y 2 varones, en nuestro informe usamos la categoría “sexo” porque es la que usa la ley. Pero acá nos gustaría hacer una salvedad también, porque si bien sabemos que la Ley de Paridad trae como requisito, por un lado, que las listas tienen que estar conformadas por la mitad (50%) de personas de cada uno de los sexos y, por el otro, a su vez, cumplir con la alternancia desde la primera hasta la última persona suplente. Entonces eventualmente la va a reemplazar la persona del mismo sexo. Señalamos aquí un detalle, que quizás no es tan conocido o no es tan frecuente que se discuta, que es la reglamentación de esta ley. La reglamentación de la Ley 27.412 se da en el 2019 bajo el Decreto Reglamentario 171/19. En su artículo 12, dice específicamente que “el género del candidato o la candidata estará determinado por el sexo reconocido en el DNI al momento del cierre del padrón electoral”. O sea que les exige a las personas que se van a anotar como candidatas que se definan de acuerdo con el sexo que está reconocido en el DNI. Esto trae cierto conflicto de intereses, por así decirlo, con nuestra ley de identidad de género, que establece que este se va a determinar de acuerdo con el género autopercebido de la persona, y que no hay una obligación de la persona de hacer un cambio en el sexo del DNI, lo puede hacer o no, pero siempre se va a tener en cuenta cómo se autoperciba. Pero acá tenemos una reglamentación que nos está exigiendo que tengamos el sexo en el DNI según cómo queramos ser electos. Esto es un planteo que lo dejamos abierto y después lo vamos a retomar, de cierta manera estaríamos bajando un poco los estándares de la ley de identidad de género, que nos dice que no es necesario ese cambio registral, sino que basta con lo que la persona se autoperciba de cierto género.

Vamos a pasar a lo que son los reemplazos judicializados, aquellos en los cuales se acudió a la justicia

para que decida porque había un conflicto de intereses entre dos personas respecto de quién iba a ocupar esa banca. De estos 8 judicializados, 4 fueron por una acción afirmativa judicial, 1 por paridad, 2 por cupo, y hay un caso que queda como “otro”. ¿Qué significa esta acción afirmativa judicial? Implica que en 4 casos la justicia falló de acuerdo con la jurisprudencia que sentó el caso Hertz, el cual llega a la justicia a través de “ojo paritario”, que interpone un amparo en la justicia federal con competencia electoral, porque si bien la diputada Hertz había sido electa bajo la Ley de Cupo en 2017, en ese momento regía la Ley de Paridad. Entonces, si bien en la lista le seguía un varón, la mujer que le seguía después de ese varón quería ocupar esa banca. Entonces, finalmente la justicia falla y dice que si bien es el varón el que le sigue según la Ley de Cupo, se va a aplicar lo que establece la Ley de Paridad, que es la que está vigente al momento de la renuncia de la diputada Hertz. La justicia, Servini de Cubría, falla y dice que va a reemplazarla una mujer. ¿Por qué? Porque esto va a coincidir con los principios y la garantía para lograr este equilibrio necesario entre varones y mujeres. Como actualmente todavía no llegamos al 50% vamos a hacer esta medida de acción afirmativa judicial para poder llegar a ese 50%, y efectivamente, le sigue esta diputada mujer. De acuerdo con esta jurisprudencia, 3 varones salen, una mujer sale, y entran como reemplazo 3 mujeres. Si bien eran 3 varones y 1 mujer quienes habían sido electos por la Ley de Cupo, la justicia falla en estos casos y dice que tienen que reemplazarlos 4 mujeres.

Gráfico 3

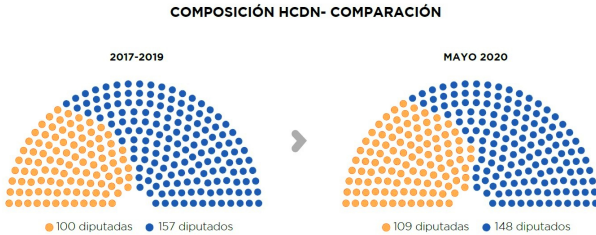
Observatorio de Género y Equidad Parlamentaria - DG Igualdad



Veamos cómo quedaron esos reemplazos: al principio teníamos 8 mujeres y 21 varones y después de estos casos, ya sean los judicializados o los no judicializados, nos quedan 14 mujeres y 15 varones; entonces acá es cuando se hace esta diferencia, en la cual teníamos, antes de las elecciones de 2019, 100 diputadas y 157 diputados y pasamos a tener 109 diputadas y 148 diputados. Esto es a mayo de 2020, lo que resulta en un 42,41% de mujeres y un 57,59% de varones, que implica que todavía nos falta para la paridad. Sin embargo, desde mayo de 2020 hasta ahora, hubo otros reemplazos también, porque es muy dinámica la Cámara en ese sentido.

Gráfico 4

Observatorio de Género y Equidad Parlamentaria - DG Igualdad



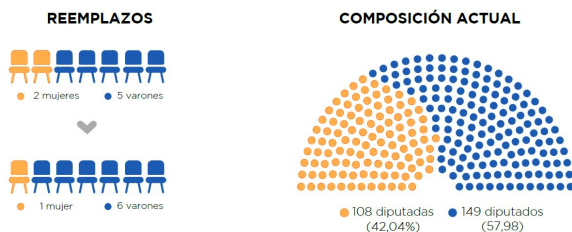
Fuente: HCDN

Vamos a ver cuáles fueron los reemplazos desde mayo de 2020 hasta ahora.¹ Tuvimos en total 7 reemplazos, de los cuales 2 fueron mujeres y 5 fueron varones. Solo 2 casos fueron por la Ley de Paridad, los 2 varones, y después sí tuvimos por Ley de Cupo, por la cual siguió directamente la persona que continuaba en la lista. Por eso ahí hay un cambio y nos queda 1 mujer y 6 varones. Ninguno de estos casos se judicializó. También hay que tener en cuenta que los casos se judicializan cuando hay una persona que reclama ese lugar en la banca, y hasta el momento en estos 7 reemplazos nadie acudió a la justicia para pedir ese derecho a ocupar la banca. Así, actualmente, nos queda una composición de 108 diputadas y 149 diputados, tenemos un 42,04% y un 57,96%, que es la composición actual.

¹ 28 de abril de 2021.

Gráfico 5

Observatorio de Género y Equidad Parlamentaria - DG Igualdad

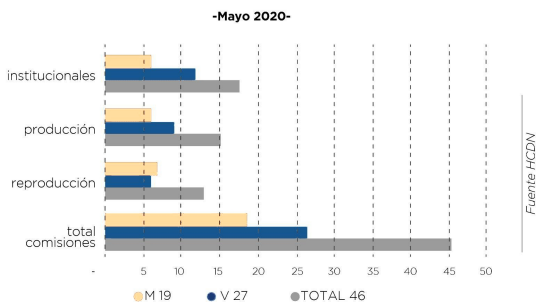


En este informe que publicamos el año pasado también nos ocupamos de las comisiones, qué pasa hacia el interior del cuerpo. Una vez que tenemos la composición queríamos pensar cómo se reparten los roles dentro del trabajo legislativo, qué lugares ocupan las diputadas y qué lugares los diputados. Desde diciembre de 2019 tenemos 46 comisiones permanentes de asesoramiento legislativo, porque la Comisión de Familia, Mujeres, Adolescencia y Niñez se desdobló en la de Familias y en la de Mujeres y Diversidad. Esto para nosotras es un hito muy significativo, porque se trata de una comisión de segunda generación que ya no está anclada a un paradigma familiarista, sino que está pensando en los derechos de las mujeres y de las personas LGTBIQ+ con perspectiva de género. Existe una clasificación ya clásica dentro de la bibliografía de la materia que da cuenta de la forma en la que se podrían organizar o agrupar las comisiones parlamentarias, esto es, comisiones de reproducción, que son aquellas que toman temas de política social, familiar, cuestiones sanitarias, educativas; las comisiones de producción, que son aquellas que tienen que ver con la política económica, fiscal, las cuestiones vinculadas al mundo del trabajo, la

industria, y aquí encontramos las comisiones de presupuesto, de legislación del trabajo, y aquellas comisiones institucionales o de preservación del sistema, que son justamente las que tratan de dar cuenta de la continuidad del sistema, como asuntos constitucionales, juicio político, relaciones exteriores.

En este informe recuperamos un antecedente en el que ya habíamos trabajado en 2017 y nos encontramos con estos números que ven allí (Gráfico 6). Las comisiones se conforman, salvo algunas excepciones, luego de la apertura de las sesiones ordinarias, y son motivo de arduas negociaciones, tanto al interior de los bloques partidarios como entre los bloques. Entre los bloques, según la cantidad de bancas con que cuente cada uno, son los espacios de autoridad y las comisiones que van a poder tener, y al interior de cada bloque por el lugar que cada diputado o diputada va a tener dentro de esas comisiones. Por eso, este es un buen espacio, si bien interno de cada partido que conforma un bloque, para empezar a pensar y a desarmar estereotipos en relación con los lugares que ocupan las diputadas y los diputados. Vemos cómo el gris representa el total (Gráfico 6), el celeste a los diputados y el naranja a las diputadas, y vemos cómo en las comisiones de reproducción las mujeres son mayoría y cómo esto se invierte en los otros dos grupos, en las institucionales y en las de producción, y cómo en el total los varones siguen siendo mayoría en las presidencias de las comisiones en relación con las diputadas.

Gráfico 6



Queremos dar cuenta de un proceso histórico, de manera breve, pero que muestra la tendencia hacia la paridad que estamos encontrando en la Cámara de Diputados hoy. Una comisión que históricamente estuvo ocupada por diputados, que es la de Legislación del Trabajo, hoy es casi paritaria y su presidencia está ocupada por una mujer; la de Asuntos Institucionales tiene 17 mujeres sobre 35 y el presidente es un varón, la de Presupuesto es una comisión que históricamente ha tenido muy baja representación de diputadas, y a la fecha son solamente 11 mujeres de 49 personas que la integran. La representación en este período y en el anterior es muy similar y no llega al 25% del total. Allí donde la mayor parte de los proyectos son girados, no hay una alta representación de mujeres.

Tampoco en las comisiones de Justicia y Defensa nos encontramos con diputadas en las mesas de autoridades, y en contrapartida, si se acuerdan del gráfico anterior, donde las mujeres eran mayoría en las comisiones de Reproducción, nos encontramos con que la comisión de Familia y la de Mujeres y Diversidad son

las que en mayor medida están integradas por diputadas. En tanto, en la comisión de Transporte representan solamente el 13% y un número también muy bajo encontramos en Obras Públicas. Entonces, entendemos que en el ámbito legislativo se replica una lógica muy similar a la de la división sexual del trabajo de nuestra sociedad, donde los ámbitos de las obras públicas y del transporte son ámbitos muy masculinizados y los ámbitos vinculados a la salud, a la educación, a las personas con discapacidad son ámbitos donde mayormente encontramos mujeres.

Gráfico 7

Observatorio de Género y Equidad Parlamentaria - DG Igualdad

**COMISIONES
Mayo 2020**
Fuente: HCDN

presidencia	representación	representación por género
VARONES: 8 (62%)	VARONES: 8 (62%)	VARONES: 12 (44,8%)
Presupuesto y Hacienda	Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva	Asuntos Constitucionales
Agricultura y Género	División y Seguridad Social	Relaciones exteriores y Cultura
Industria	Acción Social y Salud Pública	Justicia
Energía y Combustible	Vivienda y Ordenamiento Urbano	Defensa Nacional
Transporte	Turismo	Comunicaciones e Informática
Economía y desarrollo regional	Población y Desarrollo Humano	Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano
Intereses Marítimos, Piscícolas, Acuicultura y Portuarios		Prevención de Adicciones y Control del Narcotráfico
Bicicletas y Medianas Empresas		Análisis y Seguimiento de Normas Tributarias y Previsión
Sistema del Compendio del Lustrero y de la Competencia		Deportes
		Derechos Humanos y Género
		Mercosur
		Libertad de Expresión
MUJERES: 6 (48%)	MUJERES: 7 (55,8%)	MUJERES: 6 (15,2%)
Legislación del Trabajo	Educación	Legislación General
Obras Públicas	Cultura	Legislación Penal
Finanzas	Familia, Niños y Jóvenes	Asuntos Municipales
Comercio	De las Personas Mayores	Relaciones, Poderes y Reglamentos
Economía	Asuntos Cooperativos, Mutuales y de Org. no Gubernamentales	Juicio Público
Minería	Discapacidad	Seguridad Interior
	Mujeres y Diversidad	
total: 14	total: 15	total: 18

En 2019 juró la mitad del cuerpo y se eligió la mesa de autoridades, allí no se incluyó a ninguna mujer. En la mesa de autoridades conformada actualmente no tampoco hay ninguna diputada que la integre. Ante la queja de la diputada Camaño por esta situación, el presidente del cuerpo, el diputado Massa, se compromete a trabajar para que las presidencias de las comisiones sean paritarias, y en ese sentido emite una resolución presidencial, que es un

atributo que tiene el presidente del cuerpo, que plantea justamente que las presidencias de las comisiones se repartan según la Ley de Paridad.

Nos encontramos así con un dato significativo, que creemos que tiene varias causas, y es que desde 2013 hasta 2019 las mujeres representaban aproximadamente el 30% de las presidencias de las comisiones. A diferencia de esto, en 2019 nos encontramos con que las diputadas representan el 41% del total de las comisiones, en relación con casi el 60% que ocupan los varones. Hay allí 10 puntos porcentuales de diferencia entre las conformaciones anteriores (de 2013 a 2019). Esto podría estar vinculado a la mayor cantidad de diputadas que integran el cuerpo, sin embargo, como planteamos previamente, solamente hay una diferencia que ronda el 5% en la conformación total. Antes, en el período 2017-2019, representaban casi el 39% y hoy representan un poquito más del 42%, entonces hay una diferencia que nos parece significativa, encontramos más mujeres presidiendo comisiones, aunque muchas de ellas están vinculadas a la reproducción de la vida social.

Queríamos contarles brevemente sobre los bloques. En ellos vemos que la mayor parte de los que conforman la Cámara hoy (Gráfico 8) —son aproximadamente 19—, solamente tres monobloques están presididos por mujeres, los tres bloques mayoritarios están presididos por varones y entre esos tres bloques agrupan casi el 90% de la Cámara. En un cuerpo colegiado presidir un bloque es un espacio de poder muy significativo, porque las decisiones se toman de manera conjunta.

Gráfico 8

Observatorio de Género y Equidad Parlamentaria - DG Igualdad

**BLOQUES
POLÍTICOS
Mayo 2020**

Fuente HCDN

Bloque	Mujeres	Varones
ACCION FEDERAL		100%
COALICION CIVICA	64,29%	35,71%
CONSENSO FEDERAL	33,33%	66,67%
CORDOBA FEDERAL	50,00%	50,00%
FRENTE CIVICO Y SOCIAL DE CATAMARCA		100%
FRENTE DE IZQUIERDA Y DE LOS TRABAJADORES	100%	
FRENTE DE LA CONCORDIA MISIONERO	33,33%	66,67%
FRENTE DE TODOS	50,42%	49,58%
FRENTE PROGRESISTA CIVICO Y SOCIAL		100%
JUNTOS SOMOS RIO NEGRO		100%
JUSTICIALISTA		100%
MOV POP NEUQUINO	100%	
PARTIDO POR LA JUSTICIA SOCIAL	100%	
PRO	33,96%	66,04%
PRODUCCION Y TRABAJO		100%
PTS - FRENTE DE IZQUIERDA		100%
SOCIALISTA		100%
UCR	34,78%	65,22%
UNIDAD Y EQUIDAD FEDERAL		100%

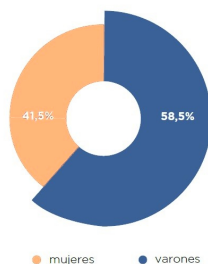
Otra de las cuestiones de las que quisimos dar cuenta en nuestro informe es qué pasa con la planta empleada de la Cámara de Diputados y de Diputadas. Nos interesa pensar el espacio de la representación política, los lugares que ocupan las y los legisladores al interior del cuerpo, pero también creemos que hay que tener en cuenta, para cerrar brechas y para generar una institución más igualitaria y libre de violencia, qué pasa con la planta empleada legislativa.

Entonces le damos bastante importancia a ello y nos encontramos con estos números (Gráfico 9), desagregados por sexo, y vemos que las mujeres representan un poquito más del 40% y los varones cercano al 60% de la planta trabajadora. Básicamente estamos pensando en qué pasa con la planta trabajadora en el marco de la Ley N° 24.600, que es el estatuto y escalafón del empleo legislativo. Hay otras formas de contratación que tiene la Cámara, que están cada vez más disponibles en datos abiertos, así que será motivo de futuras indagaciones dar cuenta de qué pasa con esas otras formas de contratación.

Gráfico 9

Observatorio de Género y Equidad Parlamentaria - DG Igualdad

PLANTA EMPLEADA HCDN- JUNIO 2020



Fuente HCDN

Una cuestión que nos parece interesante mencionar aquí es que este desagregado es, como les mencionaba, por sexo, y estos datos, a junio de 2020, todavía responden a una lógica más bien binaria. Entendemos que en el futuro cercano, y atento a que en agosto de 2020 la Cámara, por resolución presidencial también, aprueba el programa de acceso laboral para personas travestis-trans, tendremos datos que nos permitan dar cuenta de las identidades autopercebidas.

Trabajamos codo a codo con el Departamento de Géneros y Diversidad de la Dirección General de RR.HH., quienes publicaron al 31 de marzo un informe en donde dan cuenta de que a partir de la puesta en marcha del programa de acceso laboral ya se incorporaron 13 personas travestis-trans y no binaries.

Queríamos dar cuenta de las segregaciones, esto que conocemos como el “techo de cristal”, que puede tratarse de segregaciones verticales dada la imposibilidad o las dificultades que tenemos en principio las mujeres para acceder a los puestos de decisión, y también de

segregaciones horizontales. Ahora nos vamos a centrar en las verticales, pero es motivo de indagación qué pasa con las especializaciones en determinadas áreas de la Cámara. Lo que nos encontramos aquí es que tanto las direcciones como las jefaturas de departamento se corresponden con el total de trabajadoras en la planta de la Cámara. No hay una brecha significativa, no hay una segregación vertical en el ámbito de las autoridades de la Cámara establecidas por la Ley N° 24.600, sí encontramos un fenómeno diferencial, del que por ahora solamente tenemos los números, en relación con las subdirecciones. Nos encontramos que las mujeres están muy subrepresentadas en relación con los varones.

Más allá de las autoridades en el marco de la Ley N° 24.600 tenemos autoridades superiores, algunas de ellas son designadas directamente por las distintas gestiones y otras son propuestas por la presidencia con el aval del cuerpo. Y allí nos encontramos con que la brecha aumenta, con que la segregación vertical se ve más claramente, vemos, por ejemplo, que las Secretarías, que son cuatro, están ocupadas en su totalidad por varones.

Gráfico 10

Observatorio de Género y Equidad Parlamentaria - DG Igualdad



Esto no excede, otra vez, la lógica de lo social. Consultando datos del INDEC y algunos informes que publican anualmente, en 2020 y en 2021, se encuentra que dentro del mundo del trabajo formal remunerado, las mujeres representan solamente el 5% de los espacios de toma de decisión, mientras que los varones duplican esa cantidad, y esta brecha, plantea el INDEC,² se mantiene desde hace 15 años. Por lo tanto, estas situaciones que vemos dentro de las autoridades superiores también las vemos en el mundo del trabajo en general.

Otra cuestión que relevamos y que nos pareció interesante comentar tiene que ver con la comisión paritaria, que es el espacio donde se discuten no solo los salarios sino los derechos de las personas trabajadoras en el ámbito del estatuto de trabajo legislativo. Y ahí nos encontramos con que en la Secretaría Administrativa del Senado, compuesta por las autoridades tanto de la Cámara de Diputados como de la Cámara de Senadores, y la otra mitad por las representaciones sindicales, de diez personas miembro solamente una es mujer a la fecha. Solamente una de estas diez personas que toman las decisiones vinculadas a los derechos laborales es mujer; sin embargo se han dado logros significativos en los últimos años, vinculados con el protocolo de violencia laboral, y una cantidad de licencias que se dieron el año pasado, que tienen, la gran mayoría, perspectiva de género.

Como comentábamos al principio con la definición de democracia paritaria del Consenso de Quito, creemos que es necesario avanzar en una democracia que sea paritaria en todo. Este modelo mexicano que hemos podido compartir habla de la paridad transversal y se ha recuperado en algunos de los encuentros previos, pero creemos que debemos avanzar no solo en los ámbitos de representación política. Por supuesto tenemos que trabajar para el encabezamiento de listas, paridad horizontal y no solo vertical, para pensar

² INDEC se refiere al Instituto Nacional de Estadística y Censos de Argentina.

qué pasa en los distritos más pequeños, un montón de cuestiones que seguramente ya se mencionaron; también tenemos que pensar qué pasa con la paridad en los distintos niveles del Estado, en los otros poderes, porque nos encontramos con esta recurrencia de no tener diputadas en la mesa directiva, eso también aparece en los otros dos poderes del Estado, donde la cantidad de ministras del gabinete nacional es muy baja en relación con los ministros, o entre quienes conforman la Corte Suprema de Justicia, solo encontramos una ministra de cinco. Entonces necesitamos trabajar para que la paridad sea en todos los poderes del Estado, en todos los niveles, tanto nacional como subnacional y local, y en otros ámbitos de la vida social y cultural, en los clubes, por ejemplo, sabemos que el deporte es un ámbito donde las masculinidades hegemónicas se reproducen, y necesitamos que esos espacios se modifiquen, en la Cámara también la Comisión de Deportes está sobrerrepresentada por diputados, tenemos casi un 70%. Entonces nuestra idea es poner en diálogo el interior de la Cámara con lo que pasa afuera, y trabajar para que haya propuestas legislativas que aborden estas temáticas para efectivamente lograr este cierre de brechas y construir una democracia para todes.

Reflexiones finales sobre la construcción de la igualdad y la representación política en el ámbito legislativo

SOFÍA EMA BALESTRINI

Durante las últimas tres décadas las mujeres han ampliado su participación política dentro del Congreso Nacional, sin embargo, el objetivo de alcanzar una igualdad en la representación ha planteado nuevos desafíos para el Poder Legislativo. En la actualidad, una de las apuestas del Instituto de Capacitación Parlamentaria (ICaP) es brindar formaciones que contemplen la perspectiva de género en el abordaje del trabajo parlamentario desde una concepción federal, para contribuir a la equidad y a la participación democrática en la H. Cámara de Diputados de la Nación. La motivación del webinar que da origen a esta publicación surge a partir de una de las principales problemáticas que han afrontado las mujeres y las diversidades sexo-genéricas en la región, y es el déficit de representación en los ámbitos parlamentarios.

Como se ha visto en los capítulos de Tula y Freidenberg, la subrepresentación histórica a nivel legislativo y el acceso tardío de las mujeres a los derechos políticos incentivó una desigualdad estructural, denominada también “camino de espinas”. Esta profunda inequidad estructural se encuentra reflejada en el trabajo de cuidados no remunerado, en el mercado laboral, en el acoso y la violencia de género, y en las brechas salariales. Asimismo, como ha planteado Tula en el capítulo 1, los principales obstáculos en la actualidad se vinculan con la cultura patriarcal que aún domina en América Latina y la prevalencia de

estereotipos y prejuicios. En línea con lo dicho, Suárez-Cao en el capítulo 4 nos habla de sesgos individuales y estructurales, es decir, de las barreras culturales, de socialización y cognitivas que impiden que lleguen más mujeres a estos puestos de decisión.

La obtención de los derechos civiles y políticos de las mujeres fue un proceso de lucha social y colectiva que ocupó gran parte del siglo pasado. Como se ha visto, en 1991 se sancionó la Ley de Cupo Femenino (Ley N° 24.012) como estrategia de acción positiva para la promoción de la participación femenina en la arena política. La ley de cuotas buscaba hacer una reparación, una corrección de la asimetría en la participación legislativa de las mujeres dentro del Congreso Nacional. Sin embargo, es interesante señalar que en nuestro país los avances de la representación política de las mujeres (incluso con una legislación pionera en el mundo) no fueron suficientes para garantizar un crecimiento cuantitativo de representación femenina, dado que las mujeres seguían siendo relegadas de los espacios de poder, aun contando con dispositivos legales que buscaban su promoción en el ámbito político.

El debate sobre la democracia paritaria y la ausencia de la participación femenina en el Poder Legislativo tiene su antecedente en Europa con la Cumbre Europea “Mujeres en el Poder”, celebrada en Atenas en el año 1992. La llamada Declaración de Atenas plantea la ausencia de una igualdad real y formal (entre mujeres y varones) para el acceso a los espacios de decisión pública y privada. Se sostuvo la idea de que la democracia exige la paridad en la representación, como también en la administración de las naciones.

Durante la década del 90, diversos organismos internacionales comenzaron a señalar la ausencia de mujeres en los Parlamentos, y comienza un “período de avances sostenidos en la participación política de las mujeres” (Bareiro y Soto, 2015: 41). En nuestro país, a partir de las elecciones legislativas de 1993, por primera vez se aplicó la Ley de Cupo Femenino en la renovación parcial de la Cámara de

Diputados; de esa manera, la participación de las mujeres se elevó de 5% a 14%, cifra que se duplicó a partir de la siguiente elección. Este fenómeno no es exclusivo de Argentina, a nivel global en términos de porcentajes existía un promedio de participación del 4% de mujeres en los Parlamentos. Por estas razones, se empieza a señalar un déficit en las democracias, donde no son incluidas las mujeres y las diversidades sexo-genéricas; una problemática especialmente compleja en ámbitos de toma de decisión como los Parlamentos, que articulan los intereses de la ciudadanía y nos vinculan a todos y todas como sociedad.

En América Latina y el Caribe, la paridad se instala en la agenda pública regional a partir del Consenso de Quito en el año 2007, el cual establece y define la paridad como un elemento determinante de la democracia cuyo fin es alcanzar la igualdad en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación y representación social y política, y en las relaciones familiares, sociales, económicas, políticas y culturales. Como expresa Caminotti en el capítulo 3, este concepto engloba una serie de esferas de la vida social y política que están profundamente interconectadas.

Un fenómeno interesante sobre cómo se instala la paridad en la agenda pública a nivel subnacional, previo a la sanción de la Ley de Paridad de Género en Ámbitos de Representación Política del año 2017 (Ley N° 27.412), fue la discusión y el tratamiento de la ley N° 14.848 en la provincia de Buenos Aires para incorporar la participación política equitativa entre géneros para todos los cargos públicos electivos en dicha provincia. Con la sanción de esta ley provincial se produjo un efecto dominó o de “cascada” que se replicó a nivel federal y también impactó en el resto de las provincias, dado que todas sancionaron normas de paridad con excepción de Corrientes, Tierra del Fuego y Tucumán. Además, sirvió como impulso en el Congreso Nacional, donde el año siguiente se debatió y sancionó la Ley de Paridad.

De los artículos de este libro se desprenden dos cuestiones relevantes en torno a la democracia paritaria como un aporte para futuros debates. En primer lugar, como señala Suarez-Cao, debemos pensar la posibilidad de realizar una crítica de binarismo al concepto, necesitamos una representación plural y diversa que no excluya a ninguna identidad de género. En este sentido, Freidenberg coincide y considera que nombrar a la democracia paritaria como 50/50 (50% varones y 50% mujeres) es binario y resalta que debemos ser conscientes de que existen poblaciones que no tienen una identidad de género que responda a esa binariedad, por lo cual se trata de construir democracias paritarias con igualdad sustantiva.

En segundo lugar, para avanzar en una verdadera transformación social, cultural, política y económica, Galmarini nos plantea la posibilidad de reformas paritarias más profundas, vinculadas al resto de los poderes (Ejecutivo y Judicial), y a otros organismos del Estado, a los sindicatos, como también en el ámbito privado. En esta misma línea, Freidenberg afirma que la administración pública tiene que estar integrada de manera paritaria a nivel federal y nacional. Caminotti, por su parte, señala que analizar la paridad implica pensar la distribución de poder en múltiples espacios y no solamente en el acceso a las bancas legislativas. En este contexto, el gran desafío es empezar a conectar discusiones que hoy no están pensadas de esa manera: la paridad tiene una profunda vinculación con las políticas de cuidado y con políticas efectivas contra la violencia de género.

La democracia paritaria supone el paso de la igualdad formal a la igualdad real, y eso se relaciona con el tipo de políticas implementadas, con la manera en que solucionamos los problemas, con cómo construimos los presupuestos participativos y cómo generamos mecanismos para que el espacio público no esté compuesto exclusivamente por varones. Tula sostiene que la democracia paritaria implica una transformación de los cimientos sustentados en jerarquías y privilegios y, por su lado, Caminotti señala la

importancia de una mirada interseccional de las desigualdades (en plural), que debemos tener presente y que sin duda aporta una complejidad adicional al debate. Para Freidenberg, el objetivo es pasar de la igualdad descriptiva a la presencia dentro de la agenda política, de los espacios de toma de decisión, de la selección de las listas electorales para poder dar voz y visibilidad a las mujeres (cis y trans) y a todas las diversidades sexo-genéricas, pero también construir una democracia que sea paritaria en todo (Boland y Castilla, Cirio y Manero, en este libro).

Esperamos que este libro contribuya como aporte para futuras formaciones, como también para el análisis de los límites y los desafíos que surgen de la paridad, que —en definitiva— son un debate sobre la democracia y las condiciones necesarias para avanzar en una representación de calidad para todas las personas.

Referencias bibliográficas

- Bareiro, L., y Soto, L. (2015). La hora de la igualdad sustantiva: participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe Hispano. *Historia, mujeres y género*.
- Caminotti, M. (2013). La representación política de las mujeres en el período democrático. *Revista Saap*, 7 (2), 329-337.

Biodata de los autores

María Inés Tula

Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA), magíster en Ciencia Política por la Universidad de San Martín (UNSAM) y doctora en Derecho por la Facultad de Derecho en UBA. Profesora asociada concursada en la UBA e investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Autora de numerosas publicaciones, fue asesora legislativa y consultora en organismos nacionales en Argentina como la Cámara Nacional Electoral, la Subsecretaría de Reforma Política de la Nación y la Subsecretaría de Reforma Política y Asuntos Legislativos de la Ciudad de Buenos Aires. También para organismos internacionales, como la Comisión Interamericana de la Mujer de la Organización de los Estados Americanos (CIM-OEA), ONU Mujeres, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Departamento para la Cooperación y Observación Electoral de la OEA.

Sebastián Galmarini

Licenciado en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Maestrando en la maestría de Análisis, Derecho y Regulación electoral por la Universidad de General San Martín. Actualmente se desempeña como director del Banco de la Provincia de Buenos Aires. Senador provincial (2013-2017). Consultor político y analista de mercados y opinión pública. Director de Inteligencia Analítica S.A. (2018 a la actualidad). Ha sido asesor y consultor de múltiples instituciones

nacionales e internacionales. Ha realizado sus estudios de posgrado en Administración y Políticas Públicas con el Programa de Gobernabilidad y Gerencia Política, becado por la Corporación Andina de Fomento, Universidad de San Andrés y George Washington University. Docente en la materia del ciclo de grado Elecciones y Partidos, de la carrera de Ciencia Política, cátedra de la Dra. María Inés Tula, en la Facultad de Ciencias Sociales (UBA).

Mariana Caminotti

Secretaria de Género y Derechos Humanos de la Municipalidad de Rosario, Santa Fe, Argentina. Doctora en Ciencia Política por la Universidad Nacional de San Martín (UNAM), Master of Arts in Development Management and Policy por Georgetown University y licenciada en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Investigadora adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (CONICET) y profesora regular en la Escuela de Política y Gobierno de la UNAM y la UBA. Investigadora de las intersecciones entre política y género, participación política de las mujeres, instituciones y acceso a derechos en América Latina, privilegiando las perspectivas comparadas. Actualmente estudia modalidades de activismo en movimientos a favor y en contra de las políticas de derechos de las mujeres y la igualdad de género.

Julieta Suárez-Cao

Profesora asociada en el área de Política Comparada. Doctora (Ph.D.) en Ciencia Política y magíster por la Universidad de Northwestern, Estados Unidos. Obtuvo su título de licenciada en Ciencia Política en la Universidad de Buenos Aires (UBA). Sus áreas de especialización son las instituciones políticas y de gobierno, el federalismo y la política subnacional, los partidos políticos, la representación de

mujeres y los sistemas electorales. Es investigadora responsable del FONDECYT, y coeditora de dos libros sobre política subnacional y la participación de las mujeres. Ha trabajado para organismos gubernamentales y ha sido consultora para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en Argentina (PNUD), la Fundación Chile Descentralizado y el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH). Realizó el diseño del sistema electoral que se utilizó en las elecciones regionales de 2021 y participó del diseño del sistema electoral paritario de género que se implementó para la Convención Constitucional en el año 2021.

Flavia Freidenberg

Investigadora titular “C” a tiempo completo definitiva del Instituto de Investigaciones Jurídicas, de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Profesora del Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales e integrante del Padrón de Tutores del Posgrado en Derecho de la misma Universidad. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT (Nivel II). Doctora por la Universidad de Salamanca (2001) y máster en Estudios Latinoamericanos (1999) por la misma casa de estudios. Periodista por el Taller Escuela Agencia (1994) y licenciada en Ciencia Política (1996) por la Universidad de Belgrano, Argentina. Coordinadora académica del Observatorio de Reformas Políticas de América Latina, de la Organización de los Estados Americanos y del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Investigadora principal del Proyecto PAPIIT “Reformas electorales y democracia en América Latina”, de la UNAM (2020-2021). Profesora de la Maestría en Estudios Electorales de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín, Argentina. Fundadora y coordinadora de la Red de Politólogas desde 2016.

Gisela Manero

Licenciada en Trabajo Social por la Universidad de Buenos Aires. Feminista y militante por los derechos de las mujeres y diversidades. Apasionada del trabajo territorial y comunitario. Integró equipos técnicos interdisciplinarios municipales para el abordaje de las violencias por motivos de género. Fue directora del área de género del Municipio de Tigre. Actualmente es directora general de igualdad de la Cámara de Diputados (y Diputadas) de la Nación desde donde se diseñan, planifican y ejecutan políticas de género y diversidad dentro de la HCDN y en todo el territorio argentino a través de programas y proyectos.

Jimena Boland y Castilla

Antropóloga, especialista en derechos humanos. Profesora universitaria e investigadora en temas de género y trabajo legislativo. Trabajadora legislativa y directora del Observatorio de Género y Equidad Parlamentaria, de la Dirección General de Igualdad de la Honorable Cámara de Diputados (y Diputadas) de la Nación.

Catalina Cirio

Abogada con especialización en Género, Derecho y Trabajo por la Universidad Di Tella, y en Derecho Constitucional, Convencional y Procesal Constitucional por la UBA. Participó de la elaboración del Protocolo para la Prevención e Intervención en Situaciones de Violencia Laboral con Perspectiva de Género en el Poder Legislativo Nacional y su respectiva Reglamentación. Integró y coordinó el Comité de Violencia Laboral con Perspectiva de Género hasta el año 2021. Es subdirectora de asesoramiento legislativo y administrativo del Observatorio de Género y Equidad Parlamentaria dependiente de la DG de Igualdad de la HCDN.

